

Accion Declarativa De Certeza Tasa Por Inspeccion De Productos Alimenticios

DOMINGO, 10 DE ENERO DE 2021

JURISPRUDENCIA

Acción declarativa de certeza. Tasa por inspección de productos alimenticios Se confirma la sentencia que hizo lugar a la acción declarativa de certeza, y declaró que no resulta de aplicación la "Tasa por Inspección de Productos Alimenticios" que pretende percibir la Municipalidad demandada en relación a los productos elaborados e introducidos en su territorio.

En la ciudad de La Plata, a los 16 días del mes de mayo del año dos mil diecisiete, reunidos en Acuerdo los señores Jueces que integran la Sala Tercera de esta Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, toman en consideración el expediente FLP 845/2013 "CAMPARI ARGENTINA S.A. y otro c/ Municipalidad de Esteban Echeverría s/ Acción Declarativa de Inconstitucionalidad", procedente del Juzgado Federal de Primera Instancia n° 3 de Lomas de Zamora, Secretaría n° 10. Practicado el pertinente sorteo el orden de votación resultó: Antonio Pacilio, Carlos A. Vallefn y Carlos A. Nogueira. El juez Pacilio dijo:

I. Antecedentes. 1. Campari Argentina S.A. y Pernod Ricard Argentina S.R.L. promovieron una acción declarativa de certeza, en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, a efectos de que se ponga fin a la situación de incertidumbre que el municipio ha creado al pretender resultar acreedor de la "Tasa por Inspección de Productos Alimenticios" prevista en el Capítulo VII, Sección Segunda, arts. 7.1 a 7.21, de su Ordenanza Fiscal e Impositiva vigente. Plantearon la afectación directa de normas -a su decir- de rango federal (Código Alimentario Argentino, Pacto Federal para la Producción y el Empleo, Ley de Coparticipación Federal) y de derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional (arts. 9, 10, 11, 12, 75 -incs. 13 y 18-) y solicitaron el dictado de una medida cautelar a fin de garantizar la utilidad del pronunciamiento que procura obtenerse con la promoción de la presente demanda. 2. El juzgador hizo lugar a la medida cautelar solicitada (fs. 422/423vta.) haciéndole saber a la Municipalidad de Esteban Echeverría que deberá abstenerse de adoptar cualquier acción y/o medida y/o procedimiento que directa o indirectamente, total o parcialmente esté dirigida a exigir el cumplimiento de los deberes formales o materiales a los fines de la aplicación de la "Tasa por Inspección de Productos Alimenticios" establecida en la Ordenanza Fiscal e Impositiva y de impedir la distribución interjurisdiccional de los productos comercializados por Campari Argentina S.A. y Pernod Ricard Argentina S.R.L., hasta tanto se dicte sentencia definitiva. El anticipo jurisdiccional fue ratificado por este Tribunal (fs.482/483 vta.). 3. La Municipalidad de Esteban Echeverría opuso excepción de incompetencia, se opuso a la admisibilidad de la vía intentada y contestó demanda (fs. 562/571 vta.). Luego de la negativa de rigor, aseveró -en base a la jurisprudencia que citó- que el municipio actuó en cumplimiento y dentro de los alcances fijados por la normativa constitucional, provincial y la Ley Orgánica de las Municipalidades. 4. Desestimada la excepción de incompetencia (fs. 585/586 vta.), el a quo declaró la cuestión de puro derecho, decisión que fue confirmada por esta Sala (fs. 614/615 y fs. 631/632 vta.), quedando los autos en estado de resolver luego de evacuada la vista al Ministerio Público (fs. 637/640 vta.).

II. La sentencia y los recursos. 1. El juzgador viabilizó la demanda iniciada por Campari Argentina S.A. y Pernod Ricard Argentina S.R.L. y declaró que no resulta de aplicación la "Tasa por Inspección de Productos Alimenticios" que pretende percibir la Municipalidad de Esteban Echeverría en relación a los productos elaborados e introducidos en su territorio. Por último, impuso las costas del juicio por su orden en razón de que la demandada pudo creerse con derecho a obrar como lo hizo y difirió la regulación de honorarios para su oportunidad (fs. 642/649vta.). 2. La sentencia fue apelada por la Municipalidad de Esteban Echeverría y por la parte actora (fs. 651 y fs. 652). Las respectivas expresiones de agravios quedaron glosadas a fs. 657/660 y a fs. 661/664vta. A fs. 666/671 obra la réplica de las accionantes. La parte actora se agravia de la forma en que fueron impuestas las costas por el juez a quo. Por su parte, la Municipalidad de Esteban Echeverría mediante las distintas argumentaciones que expresa solicita la revocatoria del fallo apelado y sus agravios, en apretada síntesis, pueden exponerse de la siguiente manera: a) cuestionó la vía de la acción meramente declarativa intentada para casos como el presente; b) sostuvo que corresponde al municipio la aplicación y percepción de la tasa por inspección de productos alimenticios y por inspección y reinspección veterinaria y bromatológica sobre las mercaderías que se introducen en sus jurisdicciones en tanto le es propio a la autoridad local reglamentar todo lo concerniente a seguridad, salubridad y moralidad. Objetó que pese a que el juez de primera instancia interpretó que no puede negarse a la autoridad municipal su facultad de constatar la existencia del certificado respectivo, haya considerado que dicha actividad no justifica la aplicación de una tasa por parte del municipio, viéndose de este modo violentado el poder de policía que ostenta como así también menoscabado el financiamiento del municipio para producir los servicios necesarios para realizar el contralor en debida forma.

III. Consideración de los agravios. 1. Recurso de la parte demandada. 1.1. El reproche vinculado a la procedencia de la vía prevista en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación escogida por la actora no resulta atendible. En efecto, en el caso se persigue la declaración de inconstitucionalidad

de la ?Tasa por Inspección de Productos Alimenticios? prevista en el Capítulo VII, Sección Segunda, arts. 7.1 a 7.21, de su Ordenanza Fiscal e Impositiva vigente. En este marco, y como lo tiene resuelto reiteradamente la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Fallos: 318:2374, cons. 5º, entre muchos otros y recientemente en Fallos: 338:313), la cuestión planteada no tiene un carácter meramente consultivo ni importa una indagación meramente especulativa, sino que responde a un "caso" y busca precaver los efectos de actos a los que se atribuye ilegitimidad y fijar las relaciones legales que vinculan a las partes en conflicto, por lo se encuentran configurados los requisitos que habilitan la admisión de la acción meramente declarativa como medio eficaz y suficiente para conocer en el sub examine.

1.2. Despejado lo anterior, sobre la cuestión a resolver me he pronunciado en el expediente n° 17.395/11 in re ?Distribuidora Esteban Echeverría SRL c/ Munic. de Esteban Echeverría s/ Pretensión Declarativa de Certeza?, SD del 22-05-2012, en sentido contrario al pretendido por el recurrente, a cuyos fundamentos, por razones de brevedad, me remito para rechazar los agravios y confirmar el temperamento arribado en origen (se adjunta copia de la sentencia aludida que forma parte del presente).

2. Recurso de la parte actora. Resta abordar el agravio de la parte actora referido al modo en que fueron impuestas las costas, pretendiendo lo sean a la parte vencida. En orden a ello, teniendo en cuenta las circunstancias de la causa y que la actora ha resultado gananciosa en el pleito, no se advierten razones que permitan apartarse del principio objetivo de la derrota sentado por el artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Es por ello que debe revocarse la imposición de costas por su orden dispuesta en origen y establecerlas a cargo de la demandada, en su carácter de vencida. Por tanto, propongo al Acuerdo:

1) Confirmar la sentencia apelada en lo sustancial que decide; 2) Modificar la imposición de costas, que deben ser impuestas a la demandada vencida, lo mismo que las de alzada en relación al recurso de fs. 651; 3) Costas de alzada por su orden respecto del recurso de fs. 652 atento la inexistencia de réplica. Así lo voto. El juez Vallefín dijo: I. Adhiero al voto del doctor Pacilio en cuanto propicia desestimar el agravio referido a la admisibilidad de la vía de la acción meramente declarativa, confirmar la sentencia apelada y modificar la imposición de costas. Ello en tanto concuerdo en que la actividad del municipio se exhibe como contraria a la normativa federal detallada en el voto que él emitió en la causa N° 17.395/11 ?Distribuidora Esteban Echeverría SRL c/ Munic. de Esteban Echeverría s/ Pretensión Declarativa de Certeza?, -al que se remitió ahora en este expediente-, y que doy por reproducida por razones de brevedad. II. Cabe agregar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sentado las pautas jurisprudenciales que definen las características de las tasas. Y en tal sentido, en el caso ?Compañía Química S.A. c/ Municipalidad de Tucumán (Fallos: 312:1575), previó que ?...al cobro de las tasas debe corresponder siempre la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio?. En el caso, el recurrente en lo sustancial señala que la tasa establecida por la ordenanza impugnada obedece a la contraprestación que deviene del control sanitario que efectúa a través de una infraestructura montada a tal fin. Sin embargo, del expediente no surgen acreditados los controles que dice efectuar, o sea la necesaria contraprestación. Pero más allá que el control sanitario no ha sido probado, de todos modos debe tenerse en cuenta que de la misma ordenanza surge que en realidad lo que se legisla es el ?visado? de los certificados nacionales, con lo que aún en el caso de que se realizara dicho control, éste ya es efectuado por la autoridad de aplicación nacional. En efecto, las normas de la ordenanza municipal tienden a efectuar un ?control del control? al regularse el ?visado? del certificado sanitario, lo que llevaría a entender que los controles efectuados y certificaciones otorgadas por los organismos designados por el Estado Nacional no resultan suficientemente aptos como para constatar la calidad e inocuidad de los productos. III. De tal manera, la ordenanza municipal avanza sobre un ámbito de competencia exclusiva del Estado Nacional, en oposición al principio de supremacía federal contenido en el art. 31 de la Constitución Nacional. Así lo voto. El juez Nogueira dijo: I. Antecedentes. Remito, por razones de brevedad, a los antecedentes del caso, decisión y recursos que se expusieron en el voto del juez Pacilio. II. En lo que concierne al fondo del asunto sostengo, a título general, que la facultad de control de los Municipios, respecto a alimentos y bebidas, es derivada y acotada a la ?verificación de sus condiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial en la jurisdicción de destino" o a ?realizar los controles en bocas de expendio?. Ello es así, con sustento en el poder de policía referido a la salubridad de su población (ley 18.284, artículo 3º y Decreto 815/99 artículo 19).

1. Expuse en un voto anterior y voy a reiterar dos párrafos que se aplican a la especie: (a) ?La Ley 18.284/69 y su reglamentación no permite otra interpretación que la que resulta de los principios del derecho constitucional, según los cuales el Gobierno Nacional ha asumido la regulación de las actividades relacionadas con la alimentación, sanitarias, de comercialización, etcétera, en la medida que esas circunstancias exigieron tal regulación federal, respetando el poder de policía local y las normas provinciales vinculadas a la distribución de competencias a favor de los Municipios...? (b) ?...En tal inteligencia cabe sostener que el control que pretendan ejercer los gobiernos particulares sobre mercaderías en tránsito, o en cualquier etapa anterior al momento en que ellas pasan a confundirse y mezclarse con la masa general de bienes del estado local -instante definido por el legislador como el momento de expendio..., implicaría una inadmisibles interferencia con el ejercicio de poderes delegados en directa violación del principio de supremacía contenido en el art. 31 de la Constitución Nacional....? (conf., mi voto en expediente n° 17.395/10 ?Distribuidora Esteban Echeverría S.R.L. c/ Municipalidad de

Esteban Echeverría s/ Acción Declarativa de Inconstitucionalidad?). 2. La normas municipales impugnadas por la actora. 2.1. En el precedente citado me expedí sobre el tema; remito a lo que dije por razones de brevedad. Su copia, forma parte e integra la presente. 2.2. No obstante, realizaré algunas transcripciones parciales que considero relevantes y, en especial, sobre las normas del Municipio de Esteban Echeverría. En síntesis, allí sostuve que: (a) ?En general se advierte que describen adecuada y razonablemente los servicios que enumera e inclusive aclaran expresamente el sentido de los términos utilizados?. ?En particular, las normas municipales impugnadas por la actora (Tasa Veterinaria) precaven respecto a productos o establecimientos ?que no cuenten con la inspección sanitaria nacional? o ?provincial? (art. 7.1. 7.2 o 7.1 inc. a, b).? (b) ?En el caso de que la mercadería que entre al Distrito no cuente con los certificados Nacionales o Provinciales que los ampara, se cobra la Inspección Veterinaria por el acto ejercido por profesionales del ramo, a los efectos de determinar el estado sanitario de las mismas.? ?Cuando las mercaderías se encuentran amparadas por certificados de establecimientos Nacionales o Provinciales no se cobra la Inspección Veterinaria (caso del actor).? ?En tal supuesto, la tasa refiere al visado del certificado, facturas y remitos y al control sanitario entendido como la verificación y/o inspección macroscópica de los productos transportados tanto en su envoltura, embalaje, etcétera (según especificaciones del Código Alimentario Argentino), es decir, según el certificado sanitario que los ampara (art. 7.4.; 7.1. inc. e), 4. y 8.).? (c) ?ello, en estricto cumplimiento del poder de policía municipal admitido por la legislación nacional, para aquellas mercaderías que entren al circuito económico del Distrito (artículos 3° ley 18.284 y 19 decreto n° 815/99). (d) ?Asimismo, se exceptúa expresamente a las mercaderías ?en tránsito? entendidas como tales aquellas que no están destinadas a ?insumos o consumo dentro del partido o no se someta a ningún manipuleo o proceso que modifique su estado o forma original, ni tenga por destino un establecimiento dentro del partido según la documentación que los ampara (arts.7.9 y 7.10, fs. 27 vta.).? (e) ?El entendimiento acerca de que la tasa apunta a mercaderías a consumirse en el distrito y no a las que simplemente transiten en él, se refuerza con la circunstancia prevista en el artículo 7.4. bis., en cuanto contempla la compensación de tasas pagadas por productos que no ingresan a consumo en el partido.? (f) ?Se constata así la inexistencia de interferencia al comercio interjurisdiccional, porque sólo gravan la inspección de productos destinados al expendio dentro de la comuna.? ?La tasa en cuestión tampoco interfiere con la actividad que efectúa la Nación con respecto al control en la elaboración de productos alimenticios. Por el contrario, la complementa al supervisar la calidad sanitaria de los productos en la etapa final del proceso de ubicación en el mercado, tal cuando el mismo es transportado hasta su vendedor para la posterior adquisición por parte de los consumidores.? (g) ?Todas las normas cuestionadas se corresponden con el ejercicio del poder de policía municipal en forma concurrente con el ejercido por las autoridades nacionales, sin que exista ?incompatibilidad?, ?repugnancia efectiva? o ?conflicto inconciliable? entre ellas.? (h) ?Tampoco ?alteran e interfieren la visión de mercado único que la cláusula comercial cristaliza en orden a la unidad del sistema federal?. ?Ello es así, toda vez que el Municipio de Esteban Echeverría no hace más que ejercer, preventivamente, su legítimo poder de policía a fin de garantizar el bienestar y la salud de su comunidad, en el momento o etapa admitida por la legislación federal, esto es sobre las mercaderías destinadas al consumo dentro de su ejido, o en términos utilizados por la legislación ?en la jurisdicción de destino" o ?en bocas de expendio? (ley 18.284, artículo 3° y Decreto 815/99 artículo 19).? (i) ?Se trata de una razonable complementación de la actividad que ejerce la Nación en materia de control alimentario en tanto se dirige a supervisar la calidad sanitaria de los productos en la etapa final de su proceso de ubicación en el mercado, o cuando es transportado hasta su vendedor para la posterior adquisición por parte de los consumidores dentro del distrito?. III. Por las razones expuestas, estimo que corresponde hacer lugar al recurso de la demandada y, consecuentemente, rechazar la demanda, con costas de ambas instancias a la actora vencida de conformidad con el principio general que establece el artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial. Así lo voto. Con lo que terminó el acto firmando los señores jueces intervinientes y el Secretario autorizante. Expte N° 845/2013 La Plata, 16 de mayo de 2017. Y VISTOS: POR TANTO, en mérito a lo que resulta del Acuerdo cuya fotocopia autenticada antecede, POR MAYORÍA SE RESUELVE: 1) Confirmar la sentencia apelada en lo sustancial que decide; 2) Modificar la imposición de costas, que deben ser impuestas a la demandada vencida, lo mismo que las de alzada en relación al recurso de fs. 651; 3) Costas de alzada por su orden respecto del recurso de fs. 652 atento la inexistencia de réplica. Regístrese, notifíquese y devuélvase. Fecha de firma: 16/05/2017 Firmado por: MARCELO SANCHEZ LEUZZI, SECRETARIO Firmado por: CARLOS ALBERTO NOGUEIRA, Juez de Cámara Firmado por: ANTONIO PACILIO, Juez de Cámara Firmado por: CARLOS ALBERTO VALLEFIN, juez de cámara 018899E