

Accion Declarativa De Inconstitucionalidad Competencia De La Justicia Federal Prohibicion De Pirotecnia

JURISPRUDENCIA

Acción declarativa de inconstitucionalidad. Competencia de la

justicia federal. Prohibición de pirotecnia

Se declara la competencia de la justicia federal, para entender en la acción declarativa de inconstitucionalidad iniciada por la Cámara Argentina de Empresas de Fuegos Artificiales, en contra de la Municipalidad de Río Cuarto, con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad del decreto 1315/17 y de la ordenanza 645/1, en cuanto establecen la prohibición de la fabricación, almacenamiento y comercialización de artificios pirotécnicos, y su uso en cualquiera de sus formas y tipos en espacios públicos, salvo los casos expresamente autorizados por ley.

En la ciudad de Córdoba, a 15 días del mes de Noviembre del año dos mil dieciocho, reunidos en Acuerdo de Sala "A" de la Excm. Cámara Federal de Apelaciones de la Cuarta Circunscripción Judicial para dictar sentencia en estos autos caratulados: "CAMARA ARGENTINA DE EMPRESAS DE FUEGOS ARTIFICIALES Y OTROS c/ MUNICIPALIDAD DE RIO CUARTO s/ACCION MERAMENTE DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD" (Expte.: 64293/2017), venidos a conocimiento de este Tribunal en virtud del recurso de apelación interpuesto por la representación jurídica de la parte actora, en contra del resolutorio de fecha 5 de abril de 2.018 (fs. 208/211vta.). Puestos los autos a resolución de la Sala, los señores Jueces emiten su voto en el siguiente orden: GRACIELA S. MONTESI - EDUARDO AVALOS - IGNACIO MARIA VELEZ FUNES.- La señora Juez de Cámara, doctora Graciela S. Montesi, dijo: I.- Llegan los presentes autos a estudio y decisión de este Tribunal en virtud del recurso de apelación interpuesto por la representación jurídica de la parte actora, en contra del resolutorio de fecha 5 de abril de 2.018 (fs. 208/211vta.) en cuanto declaró la incompetencia del Tribunal para entender en los presentes autos. II.- El recurrente en su escrito de expresión de agravios (fs. 212/217vta.) se queja en primer término por cuanto la resolución recurrida es contraria a decisiones ya firmes de la CSJN. Luego de invocar principios y derechos constitucionales afectados, alude una violación al principio de libre circulación territorial, como así también a los artículos 9, 10, 11 y 12 de la Constitución Nacional, que tienen como propósito conformar un solo espacio económico en todo el territorio nacional mediante el principio de la libre circulación interior y la existencia de aduanas exteriores nacionales. Arguye que el sistema político federal supone la uniformidad de reglas básicas que disciplinan las actividades económicas en todo el territorio nacional y la concesión al poder central de los principales instrumentos de intervención económica para desarrollar una política nacional, coherente y unificada. Señala que la Ley 20.429 establece en su artículo 1° que la adquisición, uso, tenencia, portación, transmisión por cualquier título, transporte, introducción al país e importación de pólvoras, explosivos y afines, quedan sujetos en todo el territorio de la Nación a sus prescripciones, aplicando el principio de libre circulación a tales productos. Afirma que en tanto y en cuanto los artículos pirotécnicos que se adquieran, transmitan y posean, hayan sido debidamente autorizados por el RENAR, y que las empresas que los comercializan estén debidamente aprobados para ello por la autoridad nacional, tales actos pueden realizarse en cualquier punto del país, y cualquier norma que disponga lo contrario resulta violatoria del principio constitucional de libre circulación territorial. Señala que la Municipalidad de Río Cuarto contestó la acción interpuesta y expuso como defensas cuestiones vinculadas a la competencia y a la legitimación para obrar. Por lo que la ordenanza es vaga y nada habla sobre los problemas sociales o discapacidades que pueden ser afectados por la legal venta de pirotecnia. Sostiene que el decreto tiene solo una palabra "Prohíbese", pero jamás existió en la ordenanza un estudio científico que determine el "supuesto" daño que se generaría, como tampoco la existencia de informes ambientales o médicos. Por lo que la ordenanza en crisis afecta seriamente la actividad de las empresas miembros de la Cámara, dado que éstas precisamente se dedican a la fabricación, importación, exportación y comercialización de productos pirotécnicos en toda la Argentina, en tanto se ven privadas de llevar a cabo las actividades prohibidas por aquella norma en el Departamento de Santa Lucia. Cita jurisprudencia que avala su postura. En consecuencia, entiende que están dadas todas las condiciones para revocar el resolutorio apelado, y ordenar que el Juzgado Federal se expida en el fondo de la cuestión, máxime cuando la justicia ordinaria se declaró incompetente y cuando lo que está en discusión son normas de carácter nacional cuya competencia en lo que hace a la interpretación y aplicación, son de orden público. III.- Previo a ingresar al análisis de los agravios planteados, corresponde en primer término hacer una breve síntesis de la causa. Vemos así que la presente acción declarativa de inconstitucionalidad fue iniciada por la parte actora, Cámara Argentina de Empresas de Fuegos Artificiales, en contra de la Municipalidad de Río Cuarto, con el objeto que se declare la inconstitucionalidad del Decreto N° 1.315/17 del 27 de noviembre de 2.017 promulgado por el DEM de la ciudad de Río Cuarto, y de la Ordenanza N° 645/17 Capítulo I Regla General de la Prohibición de la Venta Artículo 1°, dejándose sin efecto todas y cada una de las ilegítimas prohibiciones a su mérito impuestas sobre la

actividad pirotécnica y del fuego de artificio en el ámbito del ejido urbano de la ciudad de Río Cuarto, la fabricación, almacenamiento, comercialización mayorista o minorista de artificios pirotécnicos, con el propósito de proteger la salud de la población, el medio ambiente y los animales, exceptuando de dicha disposición la venta y almacenamiento de fuegos de artificios lumínicos en las condiciones exigidas por el Capítulo II de la Ordenanza, actividad lícita de raigambre constitucional (arts. 9, 10, 11, 12, 14, 16, 17, 21 de la CN, Ley federal N° 20.429 y Decreto N° 302/83); ello por cuanto la normativa impugnada prohíbe lisa y llanamente el ejercicio de la actividad en cuestión (ver fs. 93/146). Ello así, con fecha 18/12/2.017 el juez de grado compartiendo el criterio sustentado por el Fiscal Federal de primera instancia, consideró que la Justicia Federal era competente para entender en estos actuados (fs. 149/152), lo que motivó la excepción de incompetencia por parte de la demandada (fs. 171/192), la que fue resuelta de manera favorable a su petición por el sentenciante por los motivos allí expuestos (fs. 208/211vta.). Dicha resolución provocó la apelación de la parte actora ante esta Cámara Federal de Apelaciones, la que hoy es objeto de estudio. IV.- Ahora bien, ingresando al estudio de la presente causa, cabe referir que no existe lugar a dudas que la competencia federal es claramente de excepción, como así también que las cuestiones de índole netamente local o municipal, resultan ajenas a esta justicia federal. Sin perjuicio de ello, entiendo que en el caso sí existe contenido federal. En efecto, el cuestionamiento a una norma municipal por la sola oposición a la Constitución Nacional no habilita por sí misma la competencia federal; sin embargo considero que cuando se invoca que tal disposición se enfrenta a una ley nacional por invadir el gobierno provincial o municipal facultades propias del federal, al resolver en definitiva, se deberá interpretar el alcance de tal normativa nacional y examinar la distribución de las potestades entre las diferentes esferas del Estado. Trasladando lo expuesto al caso de autos, entiendo que la competencia federal no se da en razón de las personas, atento a ser el demandado un municipio, si no en razón de la materia. En autos se deberá interpretar la Ley nacional N° 20.429 y el Decreto N° 302/83, el Decreto municipal N° 1315/17 y la Ordenanza N° 645/1; por lo que, en función de lo planteado en la demanda, se cuestiona la potestad de la autoridad local para establecer la prohibición de la fabricación, almacenamiento y comercialización mayorista o minorista de artificios pirotécnicos, su uso en cualquiera de sus formas y tipos en espacios públicos, salvo los casos expresamente autorizados por ley?. Sobre el particular, el Máximo Tribunal ha tenido oportunidad de expedirse con fecha 6 de marzo de 2.018 en autos ?CIENFUEGOS S.A. c/ EN - RENAR Y OTROS s/ PROCESO DE CONOCIMIENTO? - CAF 68144/2016/CAI-CSI - RECURSO EXTRAORDINARIO, en donde expuso: ?Que esta Corte comparte los fundamentos y conclusiones del dictamen de la señora Procuradora Fiscal, al cual se remite por razones de brevedad. Por ello, de conformidad con el referido dictamen, se declara formalmente admisible el recurso extraordinario federal, se revoca la sentencia apelada y se dispone que la causa continúe su trámite ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal n° 5. Con costas?. Así, en el dictamen al que remite la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la señora Procuradora expone ?En las presentes actuaciones, según surge de fs. 2/31, Cienfuegos S.A. promovió la acción declarativa prevista por el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra las municipalidades de Santa Rosa (Provincia de La Pampa), Bahía Blanca y San Pedro (ambas de la Provincia de Buenos Aires), y contra el Registro Nacional de Armas (RENAR), a fin de obtener que se hiciera cesar el estado de incertidumbre provocado por las codemandadas y que se declarara que dichas municipalidades carecían de facultades para prohibir, restringir o limitar la tenencia, guarda, acopio, venta fabricación, comercialización, depósito, guarda, venta al público, manipulación o uso de todo elemento de pirotecnia o cohertería regular, y de designar autoridad de aplicación, por contravenir lo establecido por los arts. 1°, 21 y siguientes y 35 de la ley 20.429 y por los arts. 10, 12, 77, 78, 79 y 80 del decreto reglamentario 302/83; se declarara la inconstitucionalidad de las ordenanzas municipales 11.252 de Bahía Blanca, 6212 de San Pedro y la sancionada el 13 de octubre de 2016 por el Concejo Deliberante de Santa Rosa, por ser contrarias a lo dispuesto por la ley 20.429 y su decreto reglamentario; y la inconstitucionalidad del proceder omisivo e irrazonable del RENAR, por no ejercer ni asumir sus facultades y competencias legales al no garantizar a la actora -en su carácter de sociedad debidamente inscripta y autorizada por ese organismo- el libre desarrollo de su actividad comercial. Sostuvo que, por medio de las ordenanzas tachadas de inconstitucionales, las municipalidades demandadas pretendían prohibir una actividad expresamente autorizada y reconocida por una ley federal (ley 20.429) que confería exclusivamente al Poder Ejecutivo Nacional la facultad de prohibir o limitar, en forma temporaria y por razones excepcionales de seguridad o defensa, la adquisición, uso, tenencia, empleo, portación, transmisión, transporte, introducción al país e importación de pólvoras, explosivos y afines; conducta que -afirmó- era posible por la omisión en que incurría el RENAR (autoridad de aplicación de la ley 20.429 y su decreto reglamentario) en el cumplimiento de sus obligaciones legales. Destacó que su pretensión se fundaba directa y exclusivamente constitucional (arts. 14, 17, 19, Nacional) y en disposiciones de la ley 20.429 y el decreto 302/83. A mi modo de ver, más allá de que la actora dirija su pretensión declarativa de certeza y de inconstitucionalidad contra normas locales, se advierte que lo medular de la cuestión planteada exige -esencial e ineludiblemente- determinar, en forma previa, si el ejercicio de las facultades municipales en materia de seguridad y salubridad pública, en los términos que disponen las ordenanzas cuestionadas en autos, invade un ámbito de competencia que es propio de la Nación en

materia de regulación de la actividad de fabricación, transporte, almacenamiento y comercialización de material pirotécnico, cuyo control y reglamentación se encuentra -actualmente- en cabeza de la Agencia Nacional de Materiales Controlados (ANMAC) creada por la ley 27.192, que sustituyó al RENAR en las funciones de aplicación, control y fiscalización y explosivos 20.429, y sus normas complementarias y modificatorias. Tal circunstancia, a mi modo de ver, implica que la causa se encuentra entre las especialmente regidas por la Constitución Nacional, a las que alude el art. 2º, inc. 1º de la ley 48, ya que versa sobre la preservación de las órbitas de competencia entre las jurisdicciones locales y el Gobierno Federal que determina nuestra Ley Fundamental, lo que torna competente a la justicia nacional para entender en ella (Fallos: 314:508; 315:1479; 322:2624, entre muchos otros). En tales condiciones, cabe asignar manifiesto contenido federal a la materia del pleito, ya que lo medular del planteamiento que se efectúa remite necesariamente a desentrañar el sentido y los alcances de diversas disposiciones de la Ley Fundamental, cuya adecuada hermenéutica resultará esencial para la justa solución de la controversia y permitirá apreciar si existe la mentada violación constitucional (Fallos: 311: 2154, cons. 4º; 326:880, 327:1211, entre otros).

V.- En efecto, en la presente causa la prohibición emanada del Decreto municipal N° 1315/17 y de la Ordenanza N° 645/1 cuestionadas, a entender de la actora, se encontrarían en flagrante oposición a la Ley nacional N° 20.429 y el Decreto N° 302/83, al disponer las primeras de ellas la potestad de la autoridad local para establecer la prohibición de la fabricación, almacenamiento y comercialización mayorista o minorista de artificios pirotécnicos, su uso en cualquiera de sus formas y tipos en espacios públicos, salvo los casos expresamente autorizados por ley?. Por lo que debe indiscutiblemente analizarse las normas federales involucradas en la materia. En igual sentido se ha expedido la Sala B de este Tribunal en causa de similares características a la presente, en donde entendió por mayoría que la Justicia federal resultaba competente para entender en la materia (FRIGORIFICO NOVARA S.A. C/ MUNICIPALIDAD DE ALTA GRACIA S/ ACCION MERAMENTE DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD? - Expte, N° 7720/2015 - Sentencia de fecha 25 de noviembre de 2.015).

VI.- En base a lo expuesto, entiendo que corresponde revocar el resolutorio de fecha 05 de abril de 2.018 dictado por el señor Juez Federal de la ciudad de Río Cuarto, y declarar la competencia de la justicia federal para entender en los presentes, debiendo en consecuencia bajar la causa para que continúe según su estado. Con costas por su orden atento la naturaleza de la cuestión debatida (art.68, 2da. parte del CPCCN.).

ASI VOTO.- El señor Juez de Cámara, doctor Eduardo Avalos, dijo: Que por análogas razones a las expresadas por la señora Juez de Cámara, preopinante, doctora Graciela S. Montesi, vota en idéntico sentido.- El señor Juez de Cámara, doctor Ignacio María Vélez Funes, dijo: I.- Respetuosamente me permito disentir con la solución adoptada por los jueces preopinantes en cuanto propician revocar el resolutorio de fecha 5 de abril de 2018 y declarar la competencia de la justicia federal para entender en los presentes autos, disponiendo que la causa baje a fin de continuar según su estado. II.- Si bien coincido con los Magistrados en cuanto a que la competencia federal no se da en razón de las personas toda vez que se encuentra demandado el Municipio de la ciudad de Río Cuarto, disiento en cuanto afirman que la misma se daría en razón de la materia, resultando ello así por las razones que paso a exponer. En efecto, considero que el análisis debe partir de tener presente que el núcleo central de lo planteado en autos versa sobre la constitucionalidad de disposiciones normativas municipales a saber, el Decreto Municipal N° 1315/2017 y la Ordenanza N° 645/17, atento prohíben la fabricación, importación, exportación y comercialización de productos pirotécnicos en la ciudad, lo cual -según lo alegado en la demanda- incide en la actividad comercial de las empresas miembro de la Cámara accionante, alegando al respecto que dichas actividades están permitidas por la Ley N° 20.429 (y su Decreto reglamentario 302/83), afectándose así principios y derechos constitucionales. En tal contexto y a fin de determinar quién resulta competente para dirimir la presente controversia, debe tenerse presente que la Justicia Federal es de excepción y se halla limitada a los supuestos enunciados en los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional. En este sentido, cabe traer a colación que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en relación al tema que nos ocupa, ha sentado criterio en cuanto que la determinación de la naturaleza federal del pleito debe ser realizada con particular estrictez de acuerdo con la indiscutible excepcionalidad del fuero federal, de manera que no verificándose causal específica que lo haga surgir, el conocimiento del proceso corresponde a la justicia local? (Fallos: 329:2469 - mío el destacado). En este sentido, nuestro más Alto Tribunal ha sostenido que la solución propuesta tiene sustento en el principio y respeto del sistema federal y de las autonomías provinciales, a partir de lo cual se exige que sean los magistrados locales los que intervengan en las causas en que se ventilen asuntos de esa naturaleza, sin perjuicio de que las cuestiones de índole federal que también puedan comprender esos pleitos sean susceptibles de adecuada tutela por la vía del recurso extraordinario regulado por el art. 14 de la ley 48? (Fallos: 324:2069; 325:3070; 327: 1789; 328:3700; 329:4851; 330:1718, 331:2586). Cabe señalar también que en un sinnúmero de causas similares a la presente, donde se cuestionó la interpretación y aplicación de normas locales, es decir, Ordenanzas Municipales, he dejado sentada mi postura en relación a que cuando se cuestiona una posible colisión de las mismas con la Constitución Nacional y/o Ley Nacional, ello se encuentra reservado exclusivamente a las provincias en virtud del principio de autonomía provincial, consagrado en el art. 5º de la CN, concluyendo así que tales planteos corresponden al conocimiento y decisión de los jueces locales, sin perjuicio de la posibilidad que la Corte

Suprema, como último intérprete de las normas, pueda intervenir por la vía del recurso extraordinario (?PAN OVALO S.A. de ahorro y fines determinados c/ Municipalidad de Río Cuarto - Acción declarativa de inconstitucionalidad?; P° 533 - F°153/156 - Sec. I - Sala ?A?). III.- De este modo y consonancia con lo expuesto hasta aquí, coincido con el Inferior en cuanto a que, si bien es cierto que los accionantes impugnan la Ordenanza Municipal N° 645/17, alegando la supuesta violación respecto de la Constitución Nacional, la Ley N° 20.429 y su decreto reglamentario, no es menos cierto que lo que procuran finalmente es la revisión, control y/o impugnación de actos administrativos acaecidos en el ámbito de la actividad pública municipal, claramente enmarcada en el derecho local (arts. 5 y 121 CN). En efecto, la sola invocación de una norma federal (Ley 20.429) y su decreto reglamentario (302/83), en modo alguno puede alcanzar para atribuir en forma suficiente competencia federal, teniendo presente el carácter excepcional y restringido de ésta, y la naturaleza de la presente causa donde se pretende poner en crisis atribuciones locales para el dictado de una ordenanza en uso del poder de policía, de moralidad, salubridad, medioambiental, entre otras. En este razonamiento, considero que la actividad jurisdiccional requerida en estos casos es propia y privativa de la justicia provincial. Es un Juez de la Justicia Ordinaria el que deberá examinar el alcance de la normativa cuestionada con el resto del andamiaje jurídico, dando la justa interpretación en su espíritu y con los efectos que la soberanía local ha querido atribuirles. En consecuencia, considero que la Justicia Federal resulta incompetente para seguir entendiendo en la presente causa, por lo que propugno la confirmación de la sentencia de primera instancia, dictada por el Juez Federal de Río Cuarto con fecha 5 de abril de 2018. ASI VOTO. Por el resultado del Acuerdo que antecede; SE RESUELVE: POR MAYORIA: I.- Revocar el resolutorio de fecha 05 de abril de 2018 dictado por el señor Juez Federal de la ciudad de Río Cuarto, y declarar la competencia de la justicia federal para entender en los presentes, debiendo bajar la causa para que continúe según su estado. II.- Imponer las costas por su orden (art.68, 2da. parte del CPCCN.). III.- Protocolícese y hágase saber. Cumplido, publíquese y bajen.- EDUARDO AVALOS IGNACIO MARIA VELEZ FUNES EN DISIDENCIA GRACIELA S. MONTESI EDUARDO BARROS SECRETARIO DE CAMARA Correlaciones Cámara Argentina de Empresas de Fuegos Artificiales c/Municipalidad de General Alvarado s/inconstitucionalidad Ordenanza 220/15- Sup. Corte Just. Bs. As. - 19/09/2018- Cita digital: IUSJU032332E 034272E