
TRABAJO FINAL DE GRADUACION

Inconstitucionalidad de la Tasa de Abasto Municipal

**Análisis de la temática bajo la lupa del ordenamiento jurídico
vigente.**

MARTIN RODRIGUEZ

ABOGACIA

DNI: 37601058

VABG51547

2019

Resumen

Nuestro ordenamiento jurídico contempla diversas formas de recaudación estatal. La más importante es la tributaria, vulgarmente le llamaríamos el “cobro de impuestos y tasas”.

Históricamente en nuestro país, el tema impositivo siempre ha sido muy conflictual y es objeto de debate diario en todos los ámbitos y por todos los medios, desde una discusión en familia hasta un debate en el Congreso.

En esta investigación se analizará una tasa en particular llamada de Abasto o de control bromatológico, entendiendo tasa como el cobro en moneda nacional por parte del municipio en contrapartida a una prestación brindada por el mismo. Un servicio público, el cual será puesto en análisis. El objetivo del presente trabajo es determinar si la mencionada tasa es aplicada correctamente o entra en conflicto con nuestra Constitución Nacional.

Palabras clave: Tasa, municipalidad, tributario, inconstitucionalidad, abasto.

Abstract

Our legal system contemplates various forms of state collection. The most important is the tax system, we would vulgarly call this "collection of taxes and rates."

Historically in our country, the tax system has always been very conflictive and is the subject of daily debate in all areas and by all means, from a family discussion to a debate in Congress.

This research will analyze a particular rate called Supply Rate or bromatological control rate, understanding the rate as the collection in national currency by the municipality in return for a benefit provided by it. A public service, which will be put into analysis in this work. The objective of this work is to determine if the mentioned rate is applied correctly or conflicts with our National Constitution.

Keywords: *Rate, municipality, tax, unconstitutionality, supply.*

Índice General

Contenido

.....	3
Introducción general	3
Capítulo 1: Competencia Municipal y Presentación de la Tasa en cuestión.....	6
1.1. Introducción.....	7
1.2. Breve reseña sobre nuestro sistema de gobierno.	7
1.3. Naturaleza del Municipio y su autonomía.	10
1.4. Competencia Constitucional Económica y Financiera del Municipio	12
1.5. Presentación del tributo y su aplicación en la actualidad.	15
Conclusiones Parciales	18
Capítulo 2: Conflictos con el orden jurídico vigente.	20
2.2. Conflicto con la Constitución Nacional.	21
2.3. Ley de Coparticipación Federal de Impuestos Nº 23.548	23
2.4. Sistema Nacional de Control de Alimentos.....	27
2.5. Conclusiones Parciales	30
Capítulo 3: Jurisprudencia.....	31
3.1. Introducción.....	32
3.2. Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.	32
3.2.1. Autos: "Logística La Serenísima S.A. y otros c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad" (Sentencia 9/12/15)	32
3.3. Fallo de Tribunal Superior de Justicia del Chaco.....	34
3.3.1. Autos: MANFREY COOPERATIVA DE TAMBEROS DE COMERCIO E INDUSTRIALIZACION LIMITADA S/ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD Y MEDIDA CAUTELAR. (Sentencia 20/12/2018)	34
3.4. Conclusiones Parciales	37
Conclusiones Finales	38

Listado de Bibliografía.....	41
Doctrina.....	41
Legislación.....	42
Jurisprudencia.....	42
ANEXO	¡Error! Marcador no definido.



Introducción general

Una de las principales fuentes de recaudación de un municipio son las contribuciones impuestos y tasas que pudieren aplicar sobre su jurisdicción territorial. El problema que se quiere analizar en el presente surge a raíz de esta temática, la materia imponible de la cual disponen para legislar ya es captado por la Nación y la Provincias. De aquí nace una necesidad de parte del Municipio que ha crecido mucho en la última década, la de recaudación. Esta realidad trae consigo impuestos, tasas y contribuciones que no siempre tienen sustento jurídico valido. Muchas veces entran en conflicto con la Constitución o el resto del ordenamiento jurídico de mayor jerarquía; básicamente materia imponible sobre la cual ya pesa un tributo.

En esta cuestión se encuentra la tasa de Abasto. Dicha tasa ha sido creada por numerosos municipios del país, para retribuir la prestación de servicios de inspección veterinaria y bromatológica de productos alimenticios en ocasión de su transporte, ya sea que se encuentren listos para consumo o se consideren materia prima para elaboración de alimentos. De esta forma el Municipio reglamenta de cierto modo el tránsito de mercadería por su territorio, lo cual es un precepto exclusivo de nuestra carta Magna.

En la investigación a realizar, responderemos la siguiente pregunta: ¿Es inconstitucional la tasa de abasto municipal? De acuerdo a la pregunta de investigación planteada se planteará como objetivo general analizar el ordenamiento jurídico desde el punto de vista del derecho constitucional y municipal para poder demostrar la inconstitucionalidad de la tasa de abasto. A su vez como objetivos particulares se verá la competencia del municipio para prestar el servicio y para recaudar la tasa, si existe o no un establecimiento de una aduana interior creada por el municipio en cuanto regula el ingreso y egreso de mercaderías en su jurisdicción, la posibilidad real de prestar el servicio y la posible interferencia o superposición del municipio con otros organismos provinciales o nacionales de control especializados en la materia concreta.

A la luz de lo expuesto la hipótesis del presente trabajo es la siguiente: La tasa de abasto es efectivamente un modelo tributario inconstitucional y totalmente incompatible con nuestro ordenamiento jurídico vigente, ya que es contrario a la división de potestades contenida en la Constitución Nacional. Los municipios mediante este tributo generan aduanas interiores en el país vulnerando lo dispuesto en varios artículos como el 9, 10 y 11 entre otros. Por si fuera poco, también genera conflictos con el sistema de coparticipación federal ya que la tasa se esta cobrando de manera análoga al I.V.A y por ultimo los Municipios al cobrar por una inspección

bromatológica se están arrogando facultades propias de organismos Nacionales delimitados por el Decreto 815/99 sobre el Sistema Nacional de Control de Alimentos.

Con respecto a la metodología a emplearse, será utilizado un enfoque de tipo exploratorio-correlacional, abordando el tema desde su raíz, y analizándolo en paralelo a las diversas posibilidades que presenta el ordenamiento jurídico vigente. Y por supuesto poniendo en perspectiva la problemática con diversos fallos y doctrina correspondiente.

El desarrollo del presente será de tres capítulos. Dentro de los cuales se buscará analizar la problemática planteada en torno a la tasa en cuestión, cumpliendo con los objetivos propuestos para el trabajo. Obteniendo así una respuesta satisfactoria al planteo que se hace sobre la temática del trabajo.

En el primer capítulo se darán nociones generales sobre la autonomía municipal y las tasas que reglamentan en función de esa autonomía, siempre que sean pertinentes a la explicación del problema. Luego se procederá a describir concretamente la figura puesta en análisis y explicar su realidad de aplicación.

En el segundo capítulo pondremos en relieve la tasa de abasto con la respectiva legislación con la cual se plantea que entra en conflicto. Además, se expondrá doctrina a favor del planteo.

En el tercero se citarán y analizarán diversos fallos judiciales que sustentan lo que se planteará en los dos capítulos antecedentes el presente trabajo.

Finalmente se llegará a las conclusiones, donde mediante un razonamiento lógico y fundado se expondrán las respuestas obtenidas y una breve reseña personal sobre la temática y su incidencia en la economía del País.



Capítulo 1: Competencia Municipal y Presentación de la Tasa en cuestión

1.1. Introducción

En el presente capítulo se abordará brevemente los principales aspectos de nuestro sistema de gobierno, la división de poderes y el rol de municipio en nuestro país. A su vez se analizará brevemente la naturaleza del mismo y sus competencias económicas y tributarias que son las que importan en el desarrollo de la presente investigación.

Por ultimo se presentará al lector la tasa de abasto, una explicación sobre la misma y se expondrá sobre su aplicación en la realidad.

Todo esto se verá con el fin de armar un contexto para desarrollar el planteo de inconstitucionalidad y demostrar la incompatibilidad de la tasa de abasto con nuestro ordenamiento jurídico.

1.2. Breve reseña sobre nuestro sistema de gobierno.

Nuestro país toma como forma de Estado el federal, tal como lo declara en el primer¹ artículo de la Constitución. Lo cual supone una división de poderes en base al territorio y de manera escalonada. Aclara Alberdi, citado por Ekmekdjian que el sistema federal es “un gobierno mixto, consolidable en la unidad de un régimen nacional; pero no indivisible como quería el Congreso de 1826, sino divisible y dividido en gobiernos provinciales limitados, como el gobierno central, por la ley federal de la República” (Ekmekdjian,1999, p.339).

A su vez Ábalos expresa:

El federalismo argentino adoptado en el art. 1 de la Constitución nacional (CN) supone la coexistencia de distintos órdenes de gobierno con potestades institucionales, políticas, administrativas, tributarias propias y concurrentes, que se rigen por el principio sentado en el

¹C.N: Artículo 1º.- La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución.

art. 121 en virtud del cual, las provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación por medio de dicha Constitución nacional. De esta manera, las provincias delegaron a la Nación las competencias tributarias que se encuentra expresadas en los arts. 4², 75 inc. 1, 2, 3³, entre otros de la Constitución nacional, siendo tales potestades expresas y limitadas, pero por el art. 31⁴ son supremas respecto a los órdenes provinciales (Ábalos,2013, p.409).

En consecuencia, tenemos al Gobierno Nacional, que ejerce su poder sobre todo el territorio nacional y las 23 provincias que componen ese territorio, las cuales conservan todo el poder no delegado al Nacional por medio de la constitución y por supuesto conservan su autonomía. La misma es reconocida en la carta magna (Art 5 C. N⁵). Ekmekdjian enseña sobre la autonomía:

² C.N: Artículo 4º.- El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional formado del producto de derechos de importación y exportación, del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional.

³ C.N: Artículo 75.- Corresponde al Congreso:

1. Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación.

2. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.

Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias.

No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.

Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determina la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición.

3. Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

⁴C.N: Artículo 31.- Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante, cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859.

⁵C.N: **Artículo 5º.-** Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

El termino autonomía es político y se aplica a los entes que están capacitados para dictar sus propias leyes. Esta competencia legislativa está coordinada con el orden jurídico superior emanado del gobierno federal. La autonomía tiene un grado menor que la soberanía y es más amplia que la autarquía, ya que esta se limita a la facultad de administración. (Ekmekdjian,1999, p.340).

Para entender un poco más a fondo el concepto recurrimos a Ábalos nuevamente que explica que “en nuestro régimen federal las provincias en ejercicio de su autonomía se dan sus propias normas fundamentales, con independencia del gobierno federal, pero cumpliendo con las condiciones impuestas por la Constitución nacional” (Ábalos,2013, p.411).

Resulta preciso señalar la distribución de competencias que encontramos en la Constitución.

- Privativas de la Nación (Art 126⁶)
- Concurrentes entre Nación y Provincias (Art 125⁷)
- No delegadas o conservadas por las Provincias. (Art 121⁸)

Cabe citar a Vallejos para analizar la distribución de competencias (Vallejos, 2010, p.5):

Las relaciones jurídico políticas entre el Estado Federal y los Estados Provinciales están determinadas con precisión en nuestra Constitución. Siguiendo a Ekmekdjian, ellas son de cuatro tipos: de subordinación, de participación en la formación de la voluntad federal, de exclusión y de concurrencia.

⁶C.N: Artículo 126.- Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros.

⁷C.N: Artículo 125.- Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios.

⁸ Artículo 121.- Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

a) Relaciones de subordinación: están previstas en los arts. 5, 31 y 128 de la Constitución Nacional. El orden jurídico federal tiene prelación sobre los órdenes jurídicos provinciales. Las constituciones provinciales deben seguir las pautas fundamentales fijadas en la Constitución Nacional. Las normas provinciales no pueden contener disposiciones contrarias a las normas federales mientras estas se mantengan dentro de su esfera de competencia.

b) Relaciones de participación: las Provincias se reservaron el derecho de participar permanentemente

en la formación de la voluntad federal, mediante su presencia en el Senado, el cual está integrado por representantes de cada provincia (Ekmekdjian, M., 1999 y Cassagne, J. 2006).

c) Relaciones de exclusión: Existen distintos ámbitos en los cuales, a veces el estado central, a veces las provincias, tienen competencia exclusiva y excluyente, y por ello no pueden interferirse recíprocamente.

- Exclusión federal: conforme al art. 121 de la CN, las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

- Exclusión provincial: corresponde la masa de funciones que las provincias han delegado al gobierno central.

Resumiendo, podemos decir que las provincias son entes autónomos, que en el marco de facultades que dispone la Constitución, deben dictar sus propias instituciones y carta madre haciendo uso de su soberanía. Gobernarse respetando su propia jurisdicción y potestades legislativas.

Las provincias se dividen en departamentos o partidos, los cuales albergan los municipios. Al día de hoy hay más de 2300 municipios en nuestro territorio Nacional.

1.3. Naturaleza del Municipio y su autonomía.

El municipio es según Zuccherino “una institución natural que nace de forma espontánea y en función de razones de vecindad, generada esta última en el espíritu gregario

del hombre”. (Zuccherino,1992, p.11). Por lo tanto, el derecho no crea al municipio, sino que se limita a reconocerlo, dada su condición previa de existencia

Hernández por su parte lo conceptualiza como “una institución, de base sociológica, de carácter natural, basada en las relaciones de vecindad, que requiere de un poder y del derecho, para alcanzar el bien común”. (Hernandez,1997, p.244)

Se explica de esta manera la naturaleza del Municipio, una entidad con base social y territorial encaminada al bien común de la misma, la cual para cumplir su finalidad requiere de recursos fundamentales para su funcionamiento. Algunos de los mencionados son previstos por la entidad superior, en este caso la Provincia y otros deben ser obtenidos por el mismo Municipio, por medio de su autonomía.

Desde la reforma de 1994 La Constitución Nacional reconoce expresamente en sus artículos 5 y 123 la autonomía Municipal, y deja impresa la obligación de las Provincias de definir y asegurar esta facultad reconocida. El artículo 123 reza: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.” El nuevo art. 123 viene a completar al art. 5, en relación con las condiciones que deben cumplir las Cartas provinciales para que el Gobierno Federal garantice a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones. Así las constituciones provinciales deberán asegurar no solamente la administración de justicia, la educación primaria y el régimen municipal, sino que además éste deberá poseer autonomía en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero, con la salvedad que le corresponderá a cada constitución de provincia reglar su alcance y contenido. (Ábalos,2004)

“En las últimas décadas del moderno constitucionalismo provincial argentino se ha ido encaminando hacia un claro fortalecimiento del municipio, a través de un gradual reconocimiento de la autonomía municipal, del aumento de sus competencias, de sus recursos, etc.” (Ábalos, 2007, p.322).

Este fortalecimiento es notorio actualmente. Sin perjuicio del avance positivo que significa y que acompaña la doctrina, resulta preciso por el tema de investigación tratado, aclarar que este fenómeno es la principal causa de aparición de tributos como el criticado en estas páginas. Se estima que desde las crisis económicas que sufrió el país desde el año

2000 en adelante, se acentuó esta picardía fiscal por parte de los Municipios, con el fin de aumentar su caudal de recaudación, no es casualidad que desde el sector privado las quejas y presentaciones por este tema han ido en aumento desde la misma época.

Se pretende que el análisis sea objetivo, por lo tanto, se reconoce la autonomía y la necesidad de recaudación del municipio. Pero el análisis del tema en este escrito se fundamenta en esta ideología, si se quiere “en contra de los Municipios”.

1.4. Competencia Constitucional Económica y Financiera del Municipio

La Carta Magna al reconocer autonomía económica y financiera de un Municipio, otorga las herramientas necesarias para que esta entidad lleve a cabo su función, y es verdaderamente la manera de expresar su autonomía. Así el Municipio maneja su propio presupuesto y Tesoro, con todas las consecuencias que esto acarrea.

Como bien explica Altavilla (2017):

La autonomía económica y financiera se materializa a través del reconocimiento a los municipios de una serie de facultades, tales como la de crear y percibir sus propios recursos, la de confeccionar sus presupuestos, ejercer un control sobre los mismos y en general, sobre la administración y disposición de ellos de forma independiente (p.2)

La principal forma de recaudamiento de un Estado, es la tributaria. Ya que es la expresión de su poder de imperio sobre la sociedad. Prácticamente todas las Constituciones Provinciales, le reconocen a sus municipios poderes tributarios expresamente, sin perjuicio del artículo 123 de nuestra CN.

En el presente trabajo esta es la competencia que urge tratar, ya que analizamos un tributo en particular. Estos tributos son prestaciones obligatorias, generalmente en dinero, exigidos por el Estado en virtud de su imperio, para atender sus necesidades y realizar sus fines políticos, económicos y sociales (Villegas, 2009).

Estos tributos son clasificados de manera unánime por la doctrina en impuestos, tasas y contribuciones. Los dos últimos son los recursos directos de los cuales dispone un Municipio

para su recaudación, por otro lado, están los impuestos que dependen del régimen de Coparticipación Municipal.

Por supuesto, la facultad tributaria municipal tiene limitaciones, las cuales han ido aumentando en los últimos años a raíz de la coordinación entre Nación y Provincias en estos aspectos.

Las principales limitaciones son de orden Constitucional, y son las que importan en el presente trabajo.

- Principio de legalidad (art 19 CN.) e igualdad (art 16 CN)⁹
- Propiedad Privada y no confiscación (art 17 CN)¹⁰
- Derechos de exportación e importación (arts. 4, 75 inc. 1 y 126)¹¹
- Tráfico interno, comercio y aduana (arts., 75 inc. 10,13)¹²

Ábalos se explyta correctamente sobre el tema:

⁹C.N: Artículo 19.- Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe.

C.N: Artículo 16.- La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.

¹⁰ C.N: Artículo 17.- La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el Artículo 4º. Ningún servicio personal es exigible, sino en virtud de ley o de sentencia fundada en ley. Todo autor o inventor es propietario exclusivo de su obra, invento o descubrimiento, por el término que le acuerde la ley. La confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código Penal argentino. Ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones, ni exigir auxilios de ninguna especie.

¹¹ C.N: Artículo 4º.- El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional formado del producto de derechos de importación y exportación, del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional. Artículo 75.- Corresponde al Congreso: 1. Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación.

Artículo 126.- Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros.

¹² C.N: Art.75 Inc.) 10. Reglamentar la libre navegación de los ríos interiores, habilitar los puertos que considere convenientes, y crear o suprimir aduanas. Inc.13. Reglar el comercio con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí.

La potestad tributaria no es omnímoda, sino que se halla limitada en los modernos Estados de derecho, pues en su origen el tributo significó violencia del Estado frente al particular aun cuando su aprobación quedó confiada a los consejos del reino, representaciones corporativas e incluso asambleas populares. El cambio fundamental se produce cuando los modernos Estados constitucionales deciden garantizar los derechos de las personas resolviendo que la potestad tributaria sólo pueda ejercerse mediante la ley. Así aparece la primera y fundamental limitación a la potestad tributaria que los preceptos constitucionales consagran, y consiste en que esta potestad debe ser íntegramente ejercida por medio de normas legales, constituyendo el principio de legalidad o reserva (arts. 19, 4, 17, 75 incs., 1, 2, 3, y cc. CN). Esta limitación se completa con otras, pues constituye una garantía formal de competencia en cuanto al órgano productor de la norma, pero no constituye en sí mismo garantía de justicia y razonabilidad en la imposición. Por eso se incorporan el principio de razonabilidad (art. 28 de la CN) y el de capacidad contributiva que constituyen el límite material en cuanto al contenido de la norma tributaria. (Ábalos,2013, p.412).

Por otro lado, tenemos la ley de Coparticipación Federal, la cual será tratada más adelante, pero cabe resaltar ahora que, junto con los preceptos constitucionales, significa un gran límite a la capacidad de recaudación de los municipios. Actualmente a raíz de la coordinación entre Nación y provincias, un municipio tiene poco resto de materia imponible para cobrar impuestos y tasas. El grueso de la misma está debidamente ocupado y es aquí donde surge la necesidad de protección de las arcas del municipio, y en consonancia la creación de “tasas” arbitrarias e inconstitucionales que terminan siendo confiscatorias para el contribuyente.

A raíz de estas limitaciones, se viene dando desde hace más de una década un proceso en nuestro país. El cual se desarrolla en los Municipios, aparecieron sinfín de tasas y contribuciones de todo tipo, muchas de las cuales son aplicadas aprovechando grises legales o la misma falta de control por parte de la Provincia. Estos tributos, a priori, buscarían solventar la falta de materia imponible que surge del actual sistema tributario. Pero cabe preguntarse como ciudadanos de un país como la Argentina, si en realidad estos tributos responden a una necesidad de recaudación o más bien a una “avivada” de la administración de turno.

Justamente este fue uno de los puntos clave del Consenso Fiscal del año 2017 logrado por el gobierno de Mauricio Macri, la idea principal es lograr orden en materia tributaria y evitar este tipo de tributos que carecen de sustento legal y factico y por supuesto muchas

situaciones análogas de materia fiscal que no corresponde tratar en este trabajo. Consensuar entre Nación, Provincias y Municipios la jerarquía y el orden del sistema tributario.

La historia del país nos enseña que estos “pactos” siempre son desaprovechados, generalmente por desentendimientos entre Nación y Provincias. Este fin de año termina el plazo del Consenso, y personalmente opino que no se han hecho avances en la materia. Quizás por los tiempos difíciles que se viven, o quizás porque nadie quiere ceder. Es casi una analogía moderna de los tiempos de unitarios y federales. Es imperativo para el bienestar nacional que esta situación cambie, realmente necesitamos una profunda reforma tributaria, hecha de manera integral e inteligente.

1.5. Presentación del tributo y su aplicación en la actualidad.

El tributo en cuestión ha sido creado en carácter de tasa. Es de común acuerdo en nuestra doctrina que una tasa es una especie del genero tributo. Según Wainer “la tasa es un “gravamen que representa la contraprestación por un servicio público divisible prestado en forma real o potencial”. (Wainer, 2007, p.18). Y de forma más completa, García Vizcaíno (1999) define a la tasa de la siguiente manera:

Es toda prestación obligatoria, en dinero o en especie, que el Estado en ejercicio de su poder de imperio, exige, en virtud de ley, por un servicio o actividad estatal que se particulariza o individualiza en el obligado al pago. Añadiendo además que dicha prestación estatal debe ser concreta, efectiva e individualizada en el obligado al pago (p.46)

La tasa de abasto concretamente ha sido creada para cobrar por la prestación del servicio de control bromatológico de productos alimenticios en el momento de introducción a las respectivas jurisdicciones municipales.

Este instituto genera una obligación a los transportistas o proveedores que ingresan al municipio, a concurrir con la documentación pertinente a la oficina municipal denominada “Oficina de Abasto”. Allí el trámite consiste en un visado de dicha documentación para poder ingresar (o “importar”) las mercaderías en la jurisdicción en cuestión, previo pago calculado en base a un porcentaje del valor declarado en los documentos. La falta de visado se considera una grave infracción, la cual se sanciona con el decomiso de la mercadería en la mayoría de los casos.

A continuación, se citan algunos ejemplos recopilados por Vallejos:

5.3.1 Municipalidad de Santiago del Estero

Área Bromatología Requisitos para adquirir la habilitación de transporte de alimentos

1. Fotocopia de cédula verde del vehículo
2. Fotocopia de la 1º y 2º hoja del DNI del titular y/o chofer.
3. Certificado de Residencia del titular
4. Certificado de Buena Salud del chofer emitido por hospital o médico particular.
5. Fotocopia del carnet de conductor del chofer.
6. Carpeta colgante para fichero.
7. Sellado bromatológico mensual de \$5 para camionetas, \$10 para camión 350 o similar, \$15 para camión chasis y \$20 para vehículos superiores.

5.3.2. Municipalidad de Bahía Blanca

Departamento de Bromatología

Esta División está integrada por el Jefe de División Análisis Bromatológicos, Profesionales, Personal Técnico, Personal Administrativo y el Cuerpo de Inspectores. Tiene a su cargo el Laboratorio, que de acuerdo al Convenio de Descentralización Operativa firmado con el Laboratorio Central de Salud Pública (Decreto 3055/77), tiene categoría de Laboratorio Zonal, se relaciona con los Laboratorios Periféricos en los Municipios de Villarino, Coronel de Marina Rosales, Pringles y Tornquist. Entre algunas de sus funciones, se destacan:

- Inspecciones de rutina en bocas de expendio mayorista y minorista. • Control de vehículos de transporte de sustancias alimenticias.
- Control de ingreso de mercadería en las rutas de acceso a la ciudad.
- Inspección en comercios de elaboración y venta de productos alimenticios controlando: habilitación de comercios, habilitación de los transportes, documentos de Salud Laboral, Certificados de Control de Plagas y Vectores, inscripción y rotulado de productos, toma de muestras de distintos productos alimenticios, aptitud de alimentos comercializados, control de contenidos netos, control de cadena de frío, buenas prácticas de manufactura.
- Análisis de productos y control de rulos abarcando distintos rubros: panaderías y confiterías, chacinados, sandwichs, helados, jugos, pastas frescas y secas, conservas alimenticias, fraccionamiento y envasado de especias, miel y aguas mineralizadas, etc., debiendo encuadrarse en las exigencias del Código Alimentario Argentino y Normas Mercosur de Alimentos Envasados.

Requisitos para la Inscripción como introductores de sustancias alimenticias El trámite se divide en dos partes:

- Formar legajo de introductor de sustancias alimenticias (ordenanza 8323).
- Inscripción en la oficina de recaudación.

5.3.3 Municipalidad de San Isidro

Servicio de Bromatología

Se encarga de la inspección de alimentos y el visado de los certificados sanitarios nacionales, provinciales y/o municipales. También tiene a su cargo la habilitación de los vehículos para el transporte de productos alimenticios y laboratorio bromatológico. Inspecciones y control de fábricas elaboradoras de alimentos, supermercados, restaurantes, bares y lugares habilitados donde se manipulen los mismos. Se controla estructura edilicia y sus condiciones adecuadas para la manipulación de los alimentos.

Horario administrativo: Lunes a Viernes de 07:00 a 15:30.

Inspección de alimentos y visado de los certificados sanitarios:

- Concurrir con el vehículo y los productos alimenticios a inspeccionar.
- Poseer la habilitación otorgada por esta Dirección.
- Para el pago de la tasa (abasto) de la mercadería inspeccionada deberá exhibir para su verificación y sellado, la factura y/o remito, y los certificados sanitarios.

Registro de vehículos para el transporte de productos alimenticios para su identificación dentro del partido:

De lunes a viernes de 03:00 a 15:30.

- Se necesita fotocopia de Cédula Verde o Título de Propiedad del Automotor o documento que acredite su titularidad, tenencia o uso.
- Comprobante de CUIT del titular.

Laboratorio Bromatológico: De lunes a viernes de 07:30 a 14:00.

- En esta área se lleva a cabo el análisis de agua y el control de alimentos. El municipio realiza controles periódicos de las condiciones de potabilidad del agua de consumo y de muestras de alimentos producto de inspecciones.
- Solicitar personalmente, coordinando la fecha para que el personal especializado tome las muestras.
- Abonar los análisis en la caja habilitada en esta dependencia para darle curso al pedido.

Presentados los ejemplos se afirma que la realidad es otra, realmente el Municipio no realiza un control sanitario de ningún tipo en la mayoría de los casos, concretamente se cobra

la tasa por un “papeleo”. Una vez pagado el tributo y puesto el sello en los documentos pertinentes, el transporte es libre de entrar al Municipio para continuar su viaje.

El lector debe hacer la siguiente reflexión en este momento: Un transporte normalmente transita por muchas jurisdicciones es en su trayecto ¿Cuántas veces se le cobrara un porcentaje sobre el valor de la mercadería a la empresa durante el viaje? ¿En concepto de qué se cobrará? Una tasa o una contribución a la actividad económica son las más comunes, estamos hablando de valores entre el 0.5% y el 3% sobre el valor. Esto roza la confiscatoriedad, son porcentajes cercanos a impuestos provinciales como ingresos brutos.

Conclusiones Parciales

En este primer capítulo se han abordado brevemente a modo de contextualización nuestro sistema de gobierno, su división en las tres unidades de estado en Nación, Provincias y Municipios.

Luego vimos la naturaleza del Municipio y su autonomía. Entendemos ahora la importancia de los mismos, a nivel local es fundamental para el buen desarrollo de una comunidad que un Municipio pueda afrontar su tarea con todas las herramientas que le confiere la Constitución y por supuesto que se respeten sus competencias.

Como dijimos en párrafos anteriores, esta autonomía ha ido creciendo y siendo mayormente reconocida, especialmente a partir de la reforma de 1994 de la Constitución y su artículo 123. Ha sido defendida y reasegurada por innumerables fallos y autores de peso de nuestra doctrina nacional, sin mencionar la recepción en casi todas las Constituciones Provinciales.

No obstante, el objetivo de este análisis es “leer entre líneas”, este fenómeno tan positivo trajo consigo diversos problemas de índole tributaria y administrativa. Surgieron mal llamadas “tasas y contribuciones” que pululan en los Municipios del país generando costos extra en la cadena de comercialización de productos de toda clase que, por supuesto son pagados en última instancia por el consumidor, el eslabón más débil de la cadena.

Es incalculable el daño que provocan estas imposiciones disfrazadas de servicios públicos, realmente no hay consenso ni unidad entre jurisdicciones municipales. No hay registros de carácter públicos a los cuales acceder por la naturaleza de la aplicación de estos tributos.

En este trabajo ponemos en tela de juicio la tasa de abasto particularmente, la cual ha sido presentada en los párrafos precedentes. Es un tributo muy particular, prácticamente desconocido por la conciencia pública, es normalmente un tema conocido y padecido eventualmente en empresas del rubro alimenticio y transportistas. Difícilmente llega a los oídos del ciudadano común e incluso de los letrados. Pero es el espíritu del presente escrito dar a conocer el tema y concientizar sobre la urgencia de una revisión y corrección estatal de estos fenómenos. Causan un daño directo en las economías regionales y en todos los argentinos en carácter de consumidores y contribuyentes.



Capítulo 2: Conflictos con el orden jurídico vigente.

2.1. Introducción

En este segundo capítulo, quizás el más importante, el enfoque sobre el tema pasa por el lente legislativo. Se verá en orden jerárquico como queda el sustento jurídico de la tasa de abasto frente a las figuras correspondientes de nuestro ordenamiento jurídico.

La base del análisis y el fundamento de la hipótesis del trabajo es la Constitución, por lo tanto, se partirá desde su texto para fundamentar el planteo y seguirá el análisis escalonadamente con el resto de la legislación.

En los siguientes títulos plantearé la causa de la inconstitucionalidad de la figura en cuestión y además demostraré la grave injuria que representa a todo nuestro sistema tributario y fiscalizador.

2.2. Conflicto con la Constitución Nacional.

El tributo en la práctica funciona como un derecho aduanero. La mercadería no puede ingresar al municipio si no realiza el sellado de documentos, indistintamente de cual sea el destino final de la mercadería. De esta forma, se están creando aduanas interiores en el país, un municipio se arroga la facultad de decidir arbitrariamente sobre el tránsito de productos dentro del país, justificando su pretensión en su poder de policía. Siendo esto una clara ofensa a los derechos de libre circulación y comercio reconocidos por nuestra Carta Magna.

Ekmekdjian, M. (1999) dice que: “La Aduana es una oficina estatal encargada de controlar la entrada y salida de mercaderías al y del territorio nacional (importación y exportación), y de cobrar los impuestos que corresponden por ese ingreso o egreso, llamándolos derechos o aranceles aduaneros” (p. 397).

Ekmekdjian, M. (1999, p.399) continúa señalando:

Los art. 10 y 11 de la Constitución Nacional, establecen los límites del poder impositivo federal y de los fiscos locales con relación a la circulación de mercaderías y productos a través del territorio nacional. Para ello es necesario precisar el significado del término “circulación”, que es transcendental para determinar los límites. Los artículos mencionados pretenden eliminar las barreras interiores que parcelaban el territorio nacional. Para evitar esto se establece que las mercaderías que circulan por este no pueden ser gravadas; por eso la prohibición terminante de los “derechos de tránsito” que se apliquen a las mercaderías por el “mero hecho de transitar el territorio argentino”. Esta prohibición protege no solo el tránsito de mercaderías sino también

los medios en los cuales se los transporta. Entonces, lo que no puede ser gravado es el tránsito, o sea, el traslado de mercaderías, ganado o medios de transporte, de un punto geográfico a otro del país.

La Corte Suprema de Justicia ha expresado en numerosas oportunidades que la Constitución Nacional, a través de lo dispuesto en sus artículos 9¹³, 10¹⁴ y 11¹⁵, procura que el territorio nacional sea considerado como un único espacio económico, impidiendo que cualquier provincia (en este caso cualquier municipio) pueda limitar o afectar el comercio de los productos originarios de otras. Las provincias ni sus municipios pueden usar su poder de legislación local para dictar leyes o reglamentos que perturben de cualquier modo la libre circulación territorial ni que pueda afectar el derecho de reglamentar el comercio interjurisdiccional, exclusivo del Congreso de la Nación.

Aprendemos de Vallejos que:

La Constitución Nacional en su art. 9 suprime las aduanas provinciales y otorga exclusivamente al Congreso la función de fijar los derechos o aranceles aduaneros. El art. 10 prohíbe las aduanas interiores, es decir, aquellas que existían en el interior del territorio nacional y estaban destinadas a controlar y gravar el tráfico comercial interprovincial. Este artículo no solo quita a las provincias el manejo de sus aduanas, sino que además establece una unión aduanera absoluta en el territorio de todas ellas, al disponer que las únicas aduanas admisibles son las exteriores, o sea, las que están destinadas a controlar y percibir los gravámenes del tráfico internacional. (Vallejos,2010, p.12)

Las lógicas consecuencias de la supresión de las aduanas interiores son la libre circulación de las mercaderías por todo el territorio nacional, tanto de las fabricadas en el país como las de las mercaderías extranjeras que fueron importadas legalmente

¹³C.N: Artículo 9º.- En todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales registrarán las tarifas que sancione el Congreso.

¹⁴ C.N: Artículo 10.- En el interior de la República es libre de derechos la circulación de los efectos de producción o fabricación nacional, así como la de los géneros y mercancías de todas clases, despachadas en las aduanas exteriores.

¹⁵C.N: Artículo 11.- Los artículos de producción o fabricación nacional o extranjera, así como los ganados de toda especie, que pasen por territorio de una provincia a otra, serán libres de los derechos llamados de tránsito, siéndolo también los carruajes, buques o bestias en que se transporten; y ningún otro derecho podrá imponérseles en adelante, cualquiera que sea su denominación, por el hecho de transitar el territorio.

Por su parte, el art. 75 inc. 13¹⁶ de la Constitución Nacional establece que es competencia exclusiva del Congreso de la Nación reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí.

La disposición del art. 75 inc. 13 de la Constitución Nacional, tiene gran amplitud, porque no se refiere al comercio, en su carácter de acto jurídico únicamente, sino a todas las manifestaciones de la vida económica relacionadas con la prosperidad nacional, es decir, la legislación industrial en todos sus aspectos, las leyes de patentes y marcas, la navegación marítima y fluvial, el tránsito de mercaderías (mercadería como la gravada por la tasa en cuestión) y de ganado en pie, el crédito, la moneda, el fomento de las industrias y el régimen impositivo que grava la riqueza y su circulación.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, ha tenido oportunidad de fijar, en numerosos pronunciamientos, los alcances del poder tributario de las jurisdicciones locales, con relación a los principios contenidos en los arts. 9, 10, 11, 12 y 75 inc. 13 De la Constitución Nacional. Las provincias (ni los municipios), en el ejercicio de sus poderes de legislación interna, no se encuentran autorizados para dictar leyes o reglamentos de carácter general o municipal, que importen, directa o indirectamente, trabar o perturbar, de cualquier modo, la libre circulación territorial, o que pueda afectar el derecho de reglamentar el comercio interjurisdiccional, conferido al Congreso de la Nación.

2.3. Ley de Coparticipación Federal de Impuestos N° 23.548

En nuestra Nación, la distribución de los ingresos tributarios ha sido legada por las Provincias a la Nación mediante la Constitución Nacional en su art. 75 inc. 2¹⁷. Concretamente esta facultad ha sido reglamentada por la ley 23.548. La misma crea un sistema de distribución de la recaudación pública por medio del cual las partes se obligan a respetar la escala jerárquica tributaria planteada a cambio de recibir la parte correspondiente del nivel del estado que lo

¹⁶ Artículo 75.- Corresponde al Congreso: 13. Reglar el comercio con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí.

¹⁷C.N: Artículo 75.- Corresponde al Congreso:

2. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.

cobra. Por medio de esta ley se trata de evitar gravámenes análogos en la escala de poder. Lo cual siempre significa un perjuicio al contribuyente.

Para darle profundidad al presente tema, se procede a citar un paraje de Vallejos en su tesina sobre la inconstitucionalidad de las tasas de Abasto, donde recurre a García Vizcaino y otros autores para reflexionar sobre la coparticipación y la incompatibilidad con la figura de la tasa. La cita se reproduce en los siguientes párrafos.

Como dice García Vizcaíno, C. (1999):

Si se acepta que el ejercicio del poder tributario por parte de las municipalidades es originario, o si se adopta la teoría de que en un Estado hay varios poderes tributarios, que pueden ser ejercidos en forma concurrente, sobre la misma realidad económica – no que el poder tributario es único e indivisible, sin perjuicio de su distribución en centros de poder, como, la Nación, las provincias y las municipalidades-, como una consecuencia natural se avala la superposición tributaria.

Y como resultado, los costos y precios se encarecen, existen tres administraciones tributarias, hay mayor onerosidad recaudatoria y molestias para los contribuyentes, o sea, “la superposición de tributos trae aparejados indeseables efectos económicos” (García Vizcaíno, C., 1999, pág. 246).

Los problemas que traen aparejados la doble y múltiple imposición de tributos (conurrencia en la tributación indirecta interna) fueron mitigados por las leyes de coparticipación impositiva, que coordinan todo el sistema y prohíben “a las provincias y los municipios gravar los mismos hechos sometidos a tributación en el orden nacional” (García Vizcaíno, C., 1999).

Mediante este sistema, que actualmente es regido por la ley 23.548, el Estado nacional sigue percibiendo impuestos que conforme a la Constitución les corresponderían a las provincias, y distribuye una parte de ellos entre todas estas, quedándose con una porción sustancial del producto. Dromi, R. (2004) señala que este régimen prevé tres etapas de decisiones: 1) determinación del conjunto de impuestos comprendidos en el régimen; 2) determinación del monto de la distribución primaria y 3) determinación de los porcentajes de la distribución secundaria (Pág. 62).

El art. 75 inc. 2, de la Constitución Nacional, al instituir el sistema de la ley convenio de coparticipación impositiva, expresa que la base de acuerdos debe darse entre la Nación y las provincias. La norma constitucional exige la aprobación posterior por parte de las provincias, o sea de cada una de sus respectivas legislaturas.

La adhesión de la provincia supone delegar en el Estado federal la potestad tributaria, tanto para legislar el tributo como para percibirlo. Ello significa que la provincia se inhibe de ejercer su propia potestad tributaria en la materia. A cambio de esto, participa en los porcentajes previstos del producto de la recaudación fiscal. En 1973, estos porcentajes se distribuían de la siguiente manera, del producto de los impuestos incluidos en el sistema, la Nación recogía el 48,5%, las provincias otro 48,5% y el 3% restante iba a un fondo de desarrollo regional. Actualmente, el 42,34% ingresa en forma automática a la Nación; el 54,66 se remite al conjunto de provincias adheridas; el 2% en forma automática para el recupero del nivel relativo de las provincias de Buenos Aires 1,5701%, Chubut 0,1433%, Neuquén 0,1433%, y Santa Cruz 0,1433%; el 1% ingresa al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias. En el art. 75 inc. 2 se incluyen expresamente las contribuciones indirectas, las que hasta ahora surgían implícitamente del art.4. Estas son facultades concurrentes de la Nación y las provincias, es decir, que pueden ser creadas y aplicadas tanto por una como por otras. También se incluyen las contribuciones directas (Impuestos a las ganancias, Impuesto a los bienes personales).

Al final del párrafo se establece que las contribuciones previstas en este inciso (las directas y las indirectas) son coparticipables, salvo aquellos impuestos que estén asignados a un destino o fondo específico.

Están excluidas de este régimen los derechos de importación y exportación, aquellos cuya distribución entre la Nación y las provincias “esté prevista o se prevea en otros sistemas o regímenes especiales de coparticipación”, ciertos impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica (art. 2)26.

García Vizcaíno, C. (1999, pág. 261) señala:

El incumplimiento de las obligaciones asumidas dentro del marco de la ley 23.548 hace pasibles a las provincias de una doble sanción: 1) no acatada la decisión firme de la Comisión Federal de Impuestos [...] que declara a un impuesto local incompatible con el régimen de coparticipación, dicho organismo debe ordenar que se le suspenda a la provincia incumplidora la distribución del impuesto nacional análogo al local impugnado, hasta tanto se dé cumplimiento a la decisión (art. 13 de la citada ley); 2) los contribuyentes quedan legitimados para promover la repetición del impuesto local, juzgado incompatible con la Ley de Coparticipación (art. 14 de la citada ley).

Pese a que las provincias asumen - por sí y por las municipalidades bajo su jurisdicción – la obligación de no gravar con impuestos locales, análogos a los coparticipados, las materias imponibles sujetas a los impuestos nacionales distribuidos, ni las materias primas utilizadas en la elaboración de los productos sujetos a esos impuestos, el art. 9 establece cuantiosas

excepciones; como los impuestos provinciales sobre la propiedad inmobiliaria, sobre los ingresos brutos, sobre la propiedad, radicación, circulación o transferencia de automotores; de sellos; a la transmisión gratuita de bienes; tasas retributivas por servicios prestados; etc.

Las municipalidades han sorteado el obstáculo de la ley estableciendo un impuesto análogo provincial sobre los ingresos brutos, con la denominación de “tasa de inspección seguridad e higiene” u otras similares, fijando la base imponible en función de la capacidad contributiva de los obligados al pago, sin relación con el costo del servicio prestado. De ahí que se podría interpretar que transgredieron la Ley de Coparticipación Federal.

Afirma Spisso que “la referencia al impuesto provincial a la circulación de automotores pareciera que pretende ignorar expresas disposiciones constitucionales, que prohíben gravar la circulación territorial” (citado por García Vizcaíno, 1999, pág. 262). (Vallejos,2010, p.11)

Siguiendo con nuestro análisis retomamos la mencionada ley en su artículo 9 que dispone lo siguiente:

La adhesión de cada provincia se efectuará mediante una ley que disponga:

- a) Que acepta el régimen de esta Ley sin limitaciones ni reservas.
- b) Que se obliga a no aplicar por sí y a que los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, sean o no autárquicos, no apliquen gravámenes locales análogos a los nacionales distribuidos por esta Ley.

En cumplimiento de esta obligación no se gravarán por vía de impuestos, tasas, contribuciones u otros tributos, cualquiera fuere su característica o denominación, las materias imponibles sujetas a los impuestos nacionales distribuidos ni las materias primas utilizadas en la elaboración de productos sujetos a los tributos a que se refiere esta ley, esta obligación no alcanza a las tasas retributivas de servicios efectivamente prestados, salvo lo dispuesto en el párrafo siguiente...”

Del análisis del artículo, podemos concluir que los Municipios al crear la tasa de abasto, entran en conflicto con esta ley. Al no existir una real contraprestación por la tasa cobrada, estamos hablando de un impuesto al tráfico de mercadería como ya hemos mencionado.

Los municipios gravan con este tributo el ingreso de mercaderías con motivo de su venta, recayendo en consecuencia sobre la misma materia imponible que en el Impuesto al Valor Agregado.

En efecto, la ley de I.V.A. (texto ordenado en 1997 por Decreto N° 280/97 con las modificaciones de la ley N° 25.239), en su artículo 1° expresa:

“Establece se en todo el territorio de la Nación un impuesto que se aplicará sobre: a) Las ventas de cosas muebles situadas o colocadas en el territorio del país...”

Esto implica que los municipios están gravando una misma materia imponible, con un tributo que resulta ser análogo al tributo nacional (I.V.A.), situación expresamente prohibida en la mencionada ley.

2.4. Sistema Nacional de Control de Alimentos

El Código Alimentario Argentino (Ley 18.284) establece para todo el territorio nacional las condiciones y requisitos para la elaboración, fraccionamiento, envasado, conservación y transporte de alimentos.

También consagran que resultan competentes tanto la Nación como las respectivas provincias, respecto del control sanitario de los alimentos que se producen en el territorio nacional o se introducen vía exportación.

El Código Alimentario Argentino establece en su artículo 2¹⁸ que son autoridad de aplicación, el estado nacional, las provincias y la ciudad Autónoma de Buenos Aires, aclarando que los municipios no son autoridad de aplicación.

El Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto N.º 815/99¹⁹, el cual asignó la competencia nacional en la materia (como autoridades de aplicación) a la Comisión Nacional

¹⁸ C.A.A: Artículo 2° – El Código Alimentario Argentino, esta ley y sus disposiciones reglamentarias se aplicarán y harán cumplir por las autoridades sanitarias nacionales, provinciales o de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, en su respectiva jurisdicción. Sin perjuicio de ello, la autoridad sanitaria nacional podrá concurrir para hacer cumplir dichas normas en cualquier parte del país.

¹⁹ “Artículo 1° — Establécese el SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE ALIMENTOS, con el objetivo de asegurar el fiel cumplimiento del Código Alimentario Argentino.

Art. 2° — El SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE ALIMENTOS será de aplicación en todo el territorio de la Nación Argentina.

Art. 3° — El Código Alimentario Argentino (CAA) es la norma fundamental del SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE ALIMENTOS. Se incorporará al mismo toda la normativa vigente que haga a la elaboración, transformación, transporte, distribución y comercialización de todos los alimentos para el consumo humano.

El Secretario de Política y Regulación de Salud de la SECRETARIA DE POLITICA Y REGULACION DE SALUD dependiente del MINISTERIO DE SALUD Y ACCION SOCIAL y el Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, PESCA Y ALIMENTACION dependiente del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, por

resolución conjunta, mantendrán actualizadas las normas del CAA resolviendo las modificaciones que resulte necesario introducirles para su permanente adecuación a los adelantos que se produzcan en la materia, tomando como referencias las normas internacionales y los acuerdos celebrados en el MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR).

Art. 4° — El SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE ALIMENTOS estará integrado por la COMISION NACIONAL DE ALIMENTOS, el SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD y CALIDAD AGROALIMENTARIA (SENASA) y la ADMINISTRACION NACIONAL DE MEDICAMENTOS, ALIMENTOS Y TECNOLOGIA MEDICA (ANMAT). Las Autoridades Sanitarias Provinciales y del Gobierno Autónomo de la CIUDAD DE BUENOS AIRES serán invitadas a integrarse al SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE ALIMENTOS.

Art. 5° — Créase la COMISION NACIONAL DE ALIMENTOS, que actuará en la órbita del MINISTERIO DE SALUD Y ACCION SOCIAL y estará encargada de las tareas de asesoramiento, apoyo y seguimiento del SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE ALIMENTOS.

Art. 6° — La COMISION NACIONAL DE ALIMENTOS tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

a) Velar para que los organismos integrantes del SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE ALIMENTOS hagan cumplir el CAA en todo el territorio de la Nación Argentina.

b) Proponer la actualización del CAA recomendando las modificaciones que resulte necesario introducirles para mantener su permanente adecuación a los adelantos que se produzcan en la materia, tomando como referencia las normas internacionales y los acuerdos celebrados en el MERCOSUR.

c) Recomendar requisitos, procedimientos y plazos uniformes para ejecutar las distintas inspecciones y/o habilitaciones de establecimientos y/o productos, su industrialización, elaboración, conservación, fraccionamiento, y comercialización en todo el territorio nacional.

d) Impulsar la puesta en funcionamiento, tal como lo establece el CAA, del Registro Nacional Único de Productos y de Establecimientos.

e) Impulsar el control coordinado de alimentos en bocas de expendio a través de las autoridades sanitarias integrantes del SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE ALIMENTOS.

f) Recomendar sistemas de Auditoría para el cumplimiento de plazos, procedimientos y requisitos dispuestos en el inciso c) del presente artículo.

g) Recomendar a las autoridades competentes integrantes del SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE ALIMENTOS, la unificación de sanciones, tasas y aranceles en todo el país.

h) Proponer al Secretario de Política y Regulación de Salud y al Secretario de Agricultura Ganadería, Pesca y Alimentación la actualización de los anexos del presente decreto.

i) Proponer a los organismos competentes del SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE ALIMENTOS la creación de las cabinas sanitarias únicas y recomendar los sitios aduaneros, puestos fronterizos o de resguardo donde se instalarán las mismas.

j) Promover la instrumentación de mecanismos de cooperación entre organismos públicos y/o privados, para alcanzar un efectivo control sanitario de los alimentos.

k) Colaborar con las representaciones argentinas en congresos, convenciones, reuniones y eventos internacionales en materia alimentaria.

l) Promover la instalación de una Base Única de Datos informatizada en la que se incorporen datos correspondientes a la normativa vigente adoptada por los organismos que conforman el SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE ALIMENTOS; los establecimientos, los productos, los envases, los aditivos, los laboratorios autorizados para la realización de análisis, las infracciones y las sanciones impuestas, y otros datos que se consideren relevantes en el futuro.

m) Elaborar los dictámenes que le sean solicitados por los organismos nacionales o provinciales integrantes del SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE ALIMENTOS.

n) Solicitar asesoramiento, de expertos nacionales o extranjeros, a los efectos del mejor cumplimiento de las funciones asignadas por el presente decreto.

ñ) Asesorar en el supuesto previsto en el Artículo 37 del presente, cuál es el organismo competente para ejercer la fiscalización que corresponda.

o) Promover principalmente, que las empresas productoras de alimentos y bebidas, adopten y optimicen sistemas internacionales de autocontrol y/o logren certificaciones internacionales de calidad. Asimismo, se deberá considerar un sistema de estímulos y beneficios para las empresas que implementen tales sistemas y/u obtengan dichas certificaciones...”

de Alimentos, al Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA), y a la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT).

Estos organismos funcionan coordinadamente dentro de lo que se denomina el “Sistema Nacional de Control de Alimentos”. A ellos les compete el control de establecimientos productores, otorgar habilitaciones y de manera extraordinaria celebrar convenios con las Provincias para descentralizar o agilizar controles.

El rol que les cabe a las provincias dentro de este sistema, es el “control en las bocas de expendio”, ello conforme las previsiones del artículo 19²⁰ del Decreto N.º 815/99 PEN.

Cabe destacar que este último rol puede ser ejercido también por los municipios (siempre y cuando ello sea posible en el particular ordenamiento positivo provincial), pero es claro que el control en bocas de expendio es una actividad muy diferente a la que analizamos en esta tasa, en la cual se crea un control diferente que recae sobre un momento anterior, el cual es el momento de circulación, transporte e introducción de mercaderías.

Como expone Revilla, podemos señalar que el término "expendio" empleado por el Decreto 815/1999, a la luz de la cláusula comercial -poder exclusivo y excluyente del Congreso Nacional para regular el comercio interestatal, art. 75, inc. 13), CN-, debe ser entendido como aquella oportunidad a partir de la cual las mercaderías abandonan su ubicación dentro del comercio interjurisdiccional y pasan a formar parte de la riqueza local, con la cual se confunde y mezcla. Como la ocasión que permite a los entes locales comenzar a ejercer sus potestades tributarias y de control sobre las mercaderías, pues ellas se destinarán al consumo dentro de su ejido (Revilla, 2006).

En consecuencia, cuando los municipios pretenden regular o limitar el tráfico de mercaderías, incurren en una clara violación de las disposiciones del Código Alimentario Nacional, que establece que los alimentos autorizados por organismos competentes son de libre circulación en todo el territorio nacional y están sujetos al control de la autoridad de aplicación especialmente designada a tal fin.

²⁰Decreto N.º 815/99 PEN. Art. 19. — Las autoridades sanitarias provinciales, del Gobierno Autónomo de la CIUDAD DE BUENOS AIRES y de los municipios serán las encargadas de realizar los controles en bocas de expendio.

El Decreto 815/99 impide la coexistencia de dos o más organismos fiscalizadores (por establecimiento), prohibiendo a las autoridades provinciales y municipales el visado durante el traslado, transporte y / o distribución de los alimentos. -

Por lo demás, la aplicación de tasas no uniformes (en su cuantía y método de cálculo) en el territorio nacional, se opone a las prescripciones del mencionado Decreto N° 815/99 que prevé un sistema único, uniforme e integrado.

2.5. Conclusiones Parciales

El presente capítulo es la matriz de la investigación, en el mismo se abordó la causa de inconstitucionalidad, se planteó porqué el Municipio excede de forma gravísima sus atribuciones constitucionales al crear aduanas interiores en el país por medio de la tasa en cuestión.

Luego se analizó porque se plantea que la tasa es no solo inconstitucional sino también incompatible con otras figuras de nuestro ordenamiento. Al haber explicado brevemente el régimen de coparticipación federal llegamos a la conclusión que la tasa cobrada entra en conflicto con materia imponible correspondiente al régimen nacional como es el I.V.A. La mercadería transita por el municipio con el fin de ser comercializada, es totalmente arbitrario e incompatible cobrarle un porcentaje sobre el valor de la misma a la empresa, para eso se paga el impuesto al valor agregado cuyo fin es recaudar sobre la venta del bien mueble.

Por último se llega a la conclusión que la tasa es contraria al Sistema Nacional de Control de Alimentos. El Código Alimentario y su decreto reglamentario 815/99 expresan claramente que el control permitido a las Provincias es en bocas de expendio. El municipio pretende controlar en el transcurso del transporte logístico lo cual está claramente prohibido según podemos concluir en base a las normas vistas en los párrafos anteriores. El municipio no tiene potestad para interrumpir por un control de esta índole el libre tránsito de la mercadería cuya comercialización fuera aprobada por un ente superior. (SENASA Y ANMAT)



Capítulo 3: Jurisprudencia

3.1.Introducción

En el siguiente y ultimo capitulo abordaremos diversos fallos jurisprudenciales donde se trató directa o indirectamente la problemática de la investigación.

Los fallos serán presentados en orden lógico, siguiendo la jerarquía del ente del cual emanan. Por supuesto empezando con la Corte Suprema de Justicia. Además, se utilizará el método del briefing (resumen) para presentar el fallo, de modo tal que se presente de fácil comprensión y lectura. El mencionado método consiste en presentar el fallo en 4 puntos claves para entender de que se trato la causa y cuál fue la decisión del ente decisorio. Ellos serán los Hechos, Cuestión (pregunta que se hace o haría el tribunal), Sentencia y Argumentos.

El objetivo de esta metodología es darle un sello irrefutable al planteo de la investigación por medio de la voz de los jueces, para así junto con lo visto en el capitulo anterior comprobar la hipótesis planteada. Es importante destacar que los fallos a analizarse son recientes, se pretende así, darle no solo sustento al planteo sino también actualidad. De poco serviría fundamentar con doctrina o jurisprudencia desactualizada o en desuso.

3.2.Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

3.2.1. Autos: "Logística La Serenísima S.A. y otros c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad" (Sentencia 9/12/15)²¹

Hechos:

La empresa demanda²² a la Provincia de Mendoza con la finalidad de obtener la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 1 y 3 de la ley local 6959 en cuanto crean

²¹ CSJ 238/2010 (46-L) /CS1

²² A CSJ 238/2010 (46-L) /CS1: fs. 529/551, Logística La Serenísima S.A., Danone Argentina S.A., Mastellone Hermanos S.A. Y Mastellone San Luis S.A., promueven la acción prevista en el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la Provincia de Mendoza, a fin de obtener la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 1° y 3° de .la ley local 6959, modificada por la ley 8006 -ley impositiva provincial para el año 2009-, en cuanto crean un sistema de fiscalización higiénico sanitaria de los productos lácteos y derivados en tránsito federal, y establecen una tasa retributiva del servicio de inspección que debe ser abonada al momento de su ingreso al territorio provincial, y en forma previa a su liberación para el consumo de la población. Se agravan porque mediante las referidas leyes provinciales, cuya constitucionalidad se impugna, se les exige que se pague una tasa por los servicios de "fiscalización higiénico sanitaria del tránsito federal de productos lácteos y derivados, fiscalizando el fiel cumplimiento de las disposiciones que en particular se

un sistema de fiscalización higiénico sanitaria de los productos lácteos y derivados en tránsito federal, y establecen una tasa retributiva del servicio de inspección que debe ser abonada al momento de su ingreso al territorio provincial. Del mismo modo expone que esta situación les agravia en gran manera porque es un impedimento al comercio de sus productos y aducen que la Provincia de Mendoza excede sus atribuciones ya que por medio de esta ley, la misma excede sus atribuciones ya que el Código Alimentario le permite a provincias y municipios hacer control exclusivamente en boca de expendio.

Además, aclaran en defensa de su industria que sus productos están debidamente registrados y habilitados en SENASA y demás entidades para la comercialización y tráfico interjurisdiccional y extranjero de sus productos. Ofreció como medio de pruebas durante el transcurso de la causa diversas notificaciones y resoluciones de entes provinciales donde se prueba la aplicación de esta “tasa de control bromatológico o de abasto” pro parte de la Provincia. La provincia uso como principal argumento de defensa el hecho que el 95% de los productos lácteos comercializados en Mendoza provienen de otras provincias y al ser así deben fiscalizar y controlar debidamente la mercadería en pos de la seguridad de su población.

Cuestión:

¿Era inconstitucional la ley en sus artículos 1 y 3? ¿El procedimiento impuesto por la Provincia de Mendoza era compatible con nuestro ordenamiento jurídico?

Sentencia:

No, no lo era. El tribunal Supremo declaró la invalidez constitucional de las citadas normas dejando un gran antecedente jurisprudencial al planteo del presente trabajo.²³

Argumento:

La Corte empieza su argumento¹ observando que las facultades nacionales con relación al control de alimentos se encuentran previstas en el Código Alimentario Argentino ley 18.284, reglamentado por el decreto 2126/71 y el decreto 815/99, entre otras normas. Presenta cada norma en particular con respecto al caso y llega a la conclusión que el sistema impuesto por la Provincia “entra en pugna” con el sistema federal de control de alimentos y con entidades de rango superior, por lo cual es inaceptable su aplicación. Luego siguiendo el mismo hilo de razonamiento declara que el mencionado procedimiento vulnera garantías constitucionales previstas en varios artículos los cuales fueron tratados en el capítulo 2 de esta investigación (9,

encuentren comprendidas en el Código Alimentario Argentino ... u. Asimismo, observan que en virtud de ello se estableció "una tasa por servicio de inspección de cinco centavos de pesos (\$ 0,05) por kilo de producto inspeccionado, que deberá -1- '~ ser abonado por la firma introductora al momento de recibir el servicio de inspección y/previo a su liberación para consumo masivo de la población, todo de acuerdo a los procedimientos administrativos-contables en vigencia" (artículos 1° y 3°). Ponen de resalto que mediante esta normativa la Provincia de Mendoza se constituye en autoridad de control bromatológico de los productos lácteos que se introduzcan en su territorio/ imponiendo una tasa que recae en los fabricados en otras jurisdicciones, y que se encuentran en tránsito interjurisdiccional o federal.

²³ Que por las razones expresadas corresponde hacer lugar a la demanda y declarar la inconstitucionalidad de los artículos 1° y 3° de la ley local 6959, modificada por la ley 8006, en cuanto al punto aquí controvertido. 16) Que las costas del juicio deben ser soportadas por la Provincia de Mendoza de conformidad con el principio general que las impone a la vencida, según lo establece el artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, toda vez que la conducta asumida por la demandada hizo necesaria la promoción de este proceso (Fallos: 332:66). Por ello y concordemente con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: Hacer lugar a la demanda, declarar la invalidez constitucional de los artículos 1° y 3° de la ley de la Provincia de Mendoza 6959, modificada por la ley 8006. Con costas a la vencida (artículo 68, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación) Notifíquese, remítase copia de esta decisión a la Procuración General de la Nación y, oportunamente, archívese.

10, 11, 31, 75, inciso 13 y 126), generando de esta manera una “valla aduanera en el interior del país”.

De este modo podemos apreciar como el razonamiento expuesto hasta este momento en el presente trabajo de investigación es compartido por el Tribunal Supremo en su dictamen final. Aquí la diferencia radica en que el ente no es un Municipio sino una Provincia, lo cual resulta favorable al planteo de la hipótesis. Efectivamente se están creando aduanas interiores en nuestro país por medio de estas tasas y este fallo demuestra que esta situación es grave, se vulneran derechos de grado constitucional y se arrojan facultades que claramente exceden las competencias asignadas a Provincias y Municipios.

3.3.Fallo de Tribunal Superior de Justicia del Chaco

3.3.1. Autos: MANFREY COOPERATIVA DE TAMBEROS DE COMERCIO E INDUSTRIALIZACION LIMITADA S/ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD Y MEDIDA CAUTELAR. ²⁴ (Sentencia 20/12/2018)

Hechos²⁵:

²⁴ Superior Tribunal de Justicia del Chaco. SENTENCIA N°367/18

²⁵ Superior Tribunal de Justicia del Chaco. SENTENCIA N°367/18: A fs. 3/18 se presenta la Dra. Julieta Demartino en su carácter de apoderada de Manfrey Cooperativa de Tamberos de Comercio e Industrialización Limitada, y promueve acción a fin de que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 255, 258, 265, 269 y 271 inciso 4) de la Ordenanza General Tributaria, dictada por la Municipalidad de Resistencia. Manifiesta que por prescripción de las normas enunciadas se exige a la accionante el pago de una tasa aplicada al transporte interjurisdiccional de productos lácteos y derivados denominada "Derecho de Abasto, Ferias y/o Mercados".

Considera que tal exigencia implica inobservancia de los contenidos estipulados en los artículos 9, 10, 11, 12, 16, 28, 31, 75 inc. 13) y 126 de la Constitución Nacional y los artículos 4, 5, 8, 9, 13 inc. 1), 15 inc. 6), 40, 60, 61, 62 y 196 de la Constitución Provincial. Además de incurrir en violación de disposiciones federales de la Ley N.º 18284 -Código Alimentario Argentino- y su Decreto Reglamentario N.º 815/99.

Detalla que la firma Manfrey está dedicada principalmente a la elaboración industrial y comercialización de productos lácteos, abarcando una amplia gama, comprendida entre otros por leches frescas, leches UAT, leches en polvo, dulce de leche, quesos, crema y manteca, etc.

Señala que el establecimiento en donde se lleva a cabo la elaboración de los productos de Manfrey se encuentra habilitado por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), que emite un certificado en virtud del cual faculta a la empresa a realizar tráfico federal e internacional de los productos que elabora. A ello agrega que el mencionado organismo nacional realiza auditorías periódicas de los establecimientos habilitados, constatando de esa manera que sus productos se encuentren aptos para su comercialización y que cumplen con la normativa en materia bromatológica sanitaria, resultando así innecesario, a su entender, un nuevo supuesto control efectuado por Municipalidad.

A su vez, destaca que el Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba, en cuya localidad de Freyre se radica el establecimiento industrial, emite un certificado de inscripción, mediante el cual las autoridades sanitarias competentes del lugar donde se elaboran los productos declaran que los mismos son de "libre circulación y comercialización en todo el territorio de la República Argentina".

Afirma que, pese a lo mencionado, cuando intenta -a través de sus operadores logísticos- ingresar los productos que comercializa al ejido municipal, los agentes dependientes de la Dirección de Bromatología interceptan los camiones e informan que deberán efectuar un control higiénico sanitario y que por dicha labor percibirán el tributo que aquí se cuestiona. Este control e intervención es realizado antes de que las mercaderías sean entregadas a los comercios de Resistencia para su venta al público.

Denuncia que no se realiza una real fiscalización sanitaria de la mercancía, ya que sostiene que los agentes proceden a intervenir e inventariar las mercaderías que Manfrey transporta, con el único fin de cuantificar el monto

La parte demandante promueve acción de inconstitucionalidad con el fin de que se declare inconstitucional los artículos 255, 258, 265, 269 y 271 inciso 4 de la Ordenanza General Tributaria, dictada por la Municipalidad de Resistencia. Los cuales reglamentan la aplicación de una tasa llamada “de Abasto, ferias y/o mercados” Aduce que por la misma se les exige el pago de una tasa en virtud de un control sanitario a su mercadería en tránsito por parte de agentes del municipio al momento de ingreso de sus operadores logísticos en jurisdicción municipal. Observa que en realidad no se realiza el control, en cambio se procede a hacer un inventario de la mercadería para luego calcular el valor del tributo a cobrar.

El pago es exigido dentro de las 48 horas bajo condición de prohibir la entrada de la mercadería a la jurisdicción municipal. Se aclara a su tiempo también que el establecimiento productor cuenta con las habilitaciones y registros pertinentes, respetando así lo dispuesto por el Sistema Nacional de Control de Alimentos.

La demandada asume su postura y alega que la Ordenanza que contiene el tributo cuestionado, es reiterada año tras año bajo la tutela de 197 de la Carta Magna local y 194 de la Carta Orgánica de la Municipalidad de Resistencia, de donde se desprende la autonomía municipal en lo institucional, económico, financiero y administrativo, así como el derecho de abasto y mercados. Sin perjuicio de esto, también alega que la acción es extemporánea puesto que la ordenanza no se encuentra vigente.

del tributo que liquidarán, puesto que en ese mismo momento dependiendo de la cantidad de artículos a ingresar se calcula el valor de la tasa. Es decir que, sólo relevan datos de acuerdo a la documentación que se exhibe sin controlar temperaturas ni tomar muestras de lo que se comercializa.

Indica que la afectación de sus derechos se concreta en el momento en el que se le notifica de la intimación fehaciente a cancelar lo reclamado en concepto de tasa de servicio. Exigiendo, además, ingresar la contribución en un plazo perentorio de 48 horas, bajo condición de verse impedida de comercializar sus productos en el territorio municipal. Razón, por la cual, con posterioridad, procede a abonar lo reclamado bajo protesto. Entiende por ello que la presente acción se interpone dentro del término estipulado por el art. 4 de la Ley N.º 1966.B.

Menciona doctrina y jurisprudencia aplicable al caso. Efectúa reserva de caso federal y finaliza con petitorio de estilo.

A fs. 20 se declara formalmente admisible la acción incoada por Resolución N.º 395/17 y se corre traslado de la demanda que es contestada a fs. 79/84 y vta. por las Dras. Patricia Elena Guitart y Natalia Gabriela Acevedo, en representación de la Municipalidad de Resistencia. Las mismas formulan negatoria general a lo manifestado por la actora. Estiman que la acción presentada es extemporánea y que no se acredita en el escrito inicial haber realizado presentación alguna en tiempo anterior y durante la vigencia de las Ordenanzas Generales Tributaria e Impositiva correspondientes, consintiendo de esa manera su vigencia y validez.

Entienden que desde que la accionante comenzara a transportar productos alimenticios dentro del ejido municipal, reconoció permanentemente la competencia del Municipio para la determinación de la imposición tributaria, cuyo alcance se enmarca en normas constitucionales y legales de aplicación, independientemente de la intervención que le corresponda a la Provincia o Nación en sus propias atribuciones.

Sostienen que teniendo presente que la Ordenanza General Tributaria-Impositiva es aprobada y reiterada a través de los años, así como también es publicado el término de vigencia del tributo Derecho Abasto, Feria y/o Mercados y el plazo existente para cuestionar su dictado, resulta manifiestamente evidente la extemporaneidad de la presente acción iniciada.

Afirman que la facultad para la creación del tributo surge de los términos de los arts. 197 de la Carta Magna local y 194 de la Carta Orgánica de la Municipalidad de Resistencia, de donde se desprende la autonomía municipal en lo institucional, económico, financiero y administrativo, así como el derecho de abasto y mercados.

Detallan que la auditoría hecha por SENASA no implica afirmar que cuando esta mercadería entra a la ciudad se encuentre en condiciones de ser consumida por los habitantes del ejido municipal por lo que la Carta Orgánica habilita a reinspeccionar los productos en tránsito. Puntualizan que la libre circulación y comercialización en todo el territorio de la República como lo sostiene la parte actora se encuentra sujeta a las condiciones impuestas por cada jurisdicción, lo que no implica una superposición de servicios ni de tributos con el correspondiente organismo nacional, y que la accionante no acredita tal superposición.

Mencionan doctrina y jurisprudencia que sustentan su postura. Ofrecen pruebas, efectúan reserva del caso federal y finalizan con petitorio de estilo...”

Cuestión:

¿Es inconstitucional la tasa de Abasto, ferias y/o mercados promovida por la Municipalidad de Resistencia? ¿Es extemporánea la acción promovida por Manfrey?

Sentencia²⁶:

Si, es inconstitucional. El Tribunal hizo lugar a la petición de invalidez constitucional de la parte demandante y además afirmo antes del dictamen final que la acción no era extemporánea ya que, si bien la ordenanza a la cual ataca no estaba vigente al momento de la presentación, seguía vigente en esencia habiendo sido remplazada por una igual al año siguiente. La misma se encuentra vigente al momento de la sentencia. Para ello recurre a doctrina jurisprudencial del mismo Tribunal en casos anteriores y al buen uso de la razón.

Argumentoⁱⁱ

El tribunal comienza reconociendo la competencia tributaria del Municipio, aclarando además que esta competencia tiene limitaciones de índole Constitucional (Nacional y Provincial) y derivadas del mismo sistema tributario federal.

Luego procede a delimitar la entidad de la tasa cuestionada y su base imponible, la cual básicamente es mercadería de origen animal o vegetal en ocasión de introducción al ejido Municipal. Es destacable que el Tribunal considera sujeto pasivo no solo a la empresa productora sino al resto de la cadena de comercialización como ser los distribuidores o comerciantes a consumidor final. Esto denota un interés en defender los derechos del consumidor y el contribuyente por parte del Tribunal.

Sigue con el deslinde de competencias y menciona el Código Alimentario y su decreto reglamentario 815/99. El cual ha sido tratado reiteradas veces en párrafos anteriores. Toma como jurisprudencia el fallo analizado en el subtema anterior, por lo cual el razonamiento del Tribunal es muy similar. Por lo tanto, afirma que la facultad de fiscalización de mercadería que

²⁶ Y VISTOS: Los fundamentos del Acuerdo que antecede, el SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA; RESUELVE:

I. HACER LUGAR a la acción instaurada por Manfrey Cooperativa de Tamberos de Comercio e Industrialización Limitada declarando la inconstitucionalidad del "Derecho de Abasto, Ferias y/o Mercados" reglada por los 255, 258, 265, 269 y 271 inciso 4 de la Ordenanza General Tributaria N.º 12095/2016 (hoy arts. 273, 276, 283, 287 y 289 Ordenanza General Tributaria N.º 12540/17) en lo que refiere a los "servicios de inspección o reinspección veterinaria y/o bromatológica y por los derechos de piso, prestados por la municipalidad para mercaderías en tránsito y aquellas destinadas al consumo dentro de su jurisdicción" y en consecuencia, la caducidad del mismo.

II. IMPONER las COSTAS a la demandada, conforme los fundamentos vertidos en los Considerandos.

III. REGULAR los honorarios de la Dra. Julieta Demartino, como patrocinante de la parte actora en la suma de pesos veintidós mil seiscientos (\$ 22.600) y en su carácter de apoderada la suma de pesos nueve mil cuarenta (\$ 9.040); con más IVA e intereses si correspondiere. No regulándose honorarios a las profesionales de la demandada dada su relación de dependencia (art. 42, Ley 288-C). Todo conforme lo dispuesto en los Considerandos.

IV. REGÍSTRESE, notifíquese personalmente o por cédula. Firme que sea la presente, publíquese en el Boletín Oficial de la Provincia. Oportunamente, archívese.

EMILIA MARÍA VALLE Juez Superior Tribunal de Justicia

ROLANDO IGNACIO TOLEDO Presidente Superior Tribunal de Justicia

MARÍA LUISA LUCAS Juez Superior Tribunal de Justicia

ALBERTO MARIO MODI Juez Superior Tribunal de Justicia

IRIDE ISABEL MARÍA GRILLO Juez Superior Tribunal de Justicia

NÉLIDA ESTER ARÉBALO Secretaria Técnica

pretende arrogarse el municipio, esta delimitada en el Código Alimentario y muy bien distribuida a nivel operativo entre ANMAT Y SENASA. El Municipio no puede pretender entrometerse en potestades de rango superior. Debe respetar el sistema nacional impuesto y atenerse a las competencias que le reconoce el ordenamiento jurídico.

En el mismo hilo de razonamiento le reconoce al Municipio facultad fiscalizadora en la materia, pero atendiendo al decreto 815/99 y su alcance, es decir en bocas de expendio, luego del transporte y distribución de la mercadería. Cualquier contrariedad a lo dispuesto aquí el Tribunal lo considera un obstáculo al libre comercio y tránsito de mercaderías que defiende nuestra Carta Magna.

3.4. Conclusiones Parciales

Como podemos analizar de estos fallos, una vez más se fundamenta debidamente lo propuesto por esta investigación. Los Municipios al crear tasas de abasto o similares exceden, y no por poco, sus atribuciones en materia Constitucional. En ambos se han tratado las garantías Constitucionales previstas en los artículos que han sido analizados. Ambos tribunales interpretaron la tasa de abasto como imposición aduanera entre jurisdicciones. Tomando palabras de la Corte Suprema, efectivamente se esta “vallando el país” en estos casos. Es satisfactorio a nuestra investigación e hipótesis lo razonado por los tribunales.

Continuando con esta conclusión, cabe decir que la incompatibilidad de la tasa no solo se da en materia legal, sino también a nivel físico. Los Municipios no disponen realmente de capacidad de hacer un control bromatológico dentro de los parámetros del Sistema Nacional de Control de Alimentos y sus operadores pertinentes. Y tampoco deberían, ya que no es su competencia. De nuevo retomando el análisis de los fallos, en ambos se menciona de manera tajante la distribución de competencias entre Nación, Provincias y Municipios que regula el Código Alimentario y sus decretos reglamentarios. Se concluye de manera tajante que las Provincias y sus municipios exclusiva y únicamente pueden realizar controles de índole sanitaria o bromatológica en “bocas de expendio”.

Es importante recalcar que ambos fallos son recientes, podemos imaginar que la doctrina y la jurisprudencia apuntan a dar por obsoletas estas tasas y se espera que a la luz de futuros Pactos Fiscales y la determinación de los tres poderes nacionales se les de carta de despido de una vez por todas.

Conclusiones Finales

Habiendo llegado al final de la investigación, es menester retomar la pregunta madre de la misma. ¿Es inconstitucional la tasa de abasto municipal? Si, se concluye que efectivamente es inconstitucional.

Para explicar nuestra conclusión es indispensable recurrir a la hipótesis planteada al comienzo de estas páginas y a su fundamento: “La tasa de abasto es efectivamente un modelo tributario inconstitucional y totalmente incompatible con nuestro ordenamiento jurídico vigente, ya que es contrario a la división de potestades contenida en la Constitución Nacional. Los municipios mediante este tributo generan aduanas interiores en el país vulnerando lo dispuesto en varios artículos como el 9, 10 y 11 entre otros. Por si fuera poco, también genera conflictos con el sistema de coparticipación federal ya que la tasa se está cobrando de manera análoga al I.V.A y por último los Municipios al cobrar por una inspección bromatológica se están arrogando facultades propias de organismos Nacionales delimitados por el Decreto 815/99 sobre el Sistema Nacional de Control de Alimentos.”

Se confirma la hipótesis en base a lo investigado y analizado en este trabajo. En primer lugar, se confirma su inconstitucionalidad habiendo visto los principios constitucionales con los cuales pugna. Ellos están dispuestos a lo largo de los artículos (9,10,11,16,75 en diversos incisos) que han sido vistos en la parte doctrinaria del trabajo y se confirma nuestra hipótesis finalmente a la luz de la jurisprudencia consultada. Efectivamente la tasa de abasto genera aduanas interiores en nuestro país, lo cual esta terminantemente prohibido por nuestra Carta Magna y ha sido fundado por nuestra jurisprudencia nacional en diversos y cuantiosos fallos que la extensión de este trabajo no permite analizar.

También se confirma que la tasa de abasto es totalmente contraria a otros entes de entidad superior en lo que respecta a materia de control sanitario o bromatológico. El Sistema de Control Alimentario Nacional es la verdadera autoridad de control en la materia, las disposiciones del Código Alimentario y su decreto reglamentario 815/99 son clarísimas en esto. Es competencia nacional la habilitación y control de mercaderías en ocasión de producción y transporte con el fin de comercializarse. Las provincias y sus municipios tienen únicamente potestad de control en boca de expendio. Cualquier intento de control fuera de este limite es un atentado directo a las garantías Constitucionales ya nombradas a lo largo del presente además

de una injuria a la política nacional en materia de control de calidad alimentaria, llevada a la práctica por SENASA Y ANMAT en conjunto.

También y para finalizar con los resultados cabe señalar que, en consecuencia, de la aplicación de esta tasa, se fomenta una situación de inseguridad jurídica a nivel país. A falta de regulación en la materia, se puede encontrar infinidad de variantes de este y otros tributos análogos a lo largo del país. Esto un grave golpe a las economías regionales y a nivel nacional. No solo porque en la práctica se establecen “aduanas interiores” sino por el impacto económico que tiene esta tasa sobre el precio final al consumidor. Afecta toda la cadena de producción y comercialización de productos de manera negativa.

Esta tasa no ha implicado un aumento significativo en las recaudaciones municipales, sino que por el contrario puede generar una clara disminución en el volumen de mercaderías en circulación, con el consiguiente aumento de precios y falta de alimentos.

El resultado de la aplicación de este tipo de tasas, puede tener un efecto recesivo de largo plazo, afectando negativa y directamente en la satisfacción de una necesidad humana esencial, como es la alimentación.

Parece pertinente debido a la materia abordada, señalar que existen diversas tasas y contribuciones de similares características y peligros a lo largo del país. A modo de ejemplo se puede nombrar la “contribución a la actividad comercial o industrial” que cobran muchos municipios fronterizos en el norte de nuestra nación. En algunos casos se llega a cobrar valores de entre el 0,5 y el 2%, lo cual es realmente confiscatorio.

Al no existir un sistema de control directo sobre las disposiciones municipales de este tipo, queda en el contribuyente y su interés legítimo en la cuestión hacerse escuchar por las vías judiciales pertinentes.

Por lo expuesto me gustaría proponer la creación de un ente nacional de carácter autárquico en principio, a la luz de una ley nacional aprobada por el Congreso con el fin de fiscalizar las cuestiones tributarias de esta este tipo. Sería ideal para un país tan “nutrido” en impuestos de toda índole un ente que se dedique al estudio y control del sistema tributario de manera integral. Además de necesitar una reforma tributaria y una revisión a la ley de coparticipación federal, esta entidad debería funcionar en paralelo a estas leyes estructurales de la materia. Debería tener la potestad de entablar relaciones y convenios en conjunto con Provincias y Municipios con el fin de simplificar nuestra estructura tributaria y evitar toda esta

clase de tributos “rebuscados” e inconstitucionales. De esta forma se podría poner un poco de orden, aunque sea a niveles regionales en un principio, con el fin de reducir el terrible impacto económico que tienen estos tributos en nuestro País.

Listado de Bibliografía

Doctrina

- Ábalos, M. (2007). El Régimen Municipal en el Derecho Público Provincial Argentino en Derecho Público Provincial y Municipal, La Ley, V. I, 2da ed. actualizada, Bs. As., Argentina.
- Ábalos, M. (2013). Facultades delegadas y potestades tributarias provinciales. Especial referencia a la prescripción de tributos locales. Buenos Aires : Asociación de Docentes - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales – UBA. Recuperado de <http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/estudios-de-derecho/004-edp-abalos.pdf>
- Altavilla, Cristian (2017). El Poder tributario en el régimen municipal de la Provincia de San Luis, Revista Jurídica Región Cuyo. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Argentina. Recuperado de:
- Ekmekdjian, M. (4ta. ed.). (1999). Manual de la Constitución Argentina. Editorial Depalma. Buenos Aires, Argentina.
- García Vizcaíno, C. (1999). Manual de Derecho Tributario, edición 1999. Editorial La Ley. Buenos Aires Argentina.
- García Vizcaíno, C. (2017). Manual de Derecho Tributario, edición 2017. Editorial La Ley. Buenos Aires Argentina.
- Gilardo, H (2010). La Justicia puso un nuevo freno al cobro de polémicas tasas municipales. “<http://www.iprofesional.com/notas/105394-La-Justicia-puso-un-nuevo-freno-al-cobro-de-polemicas-tasas-municipales>”. (visitado el 6/9/2019)
- Hernández et al. 2015. Propuestas para fortalecer el Federalismo Argentino. Córdoba, Argentina.
- Hernández, A. (1997). Derecho Municipal (2da ed.). Depalma. Buenos Aires, Argentina.
<http://ar.ijeditores.com/articulos.php?Hash=737df537fbbe9ba6852fb28c8d98abe8&hash>
http://repositorio.ub.edu.ar/bitstream/handle/123456789/554/397_Vallejos.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Las problemáticas de las tasas municipales en la tributación local, entrevista a Lorena Almada por Ángeles Bellomo. " <http://www.ele-ve.com.ar/Las-problematica-de-las-tasas-municipales-en-la-tributacion-local.html>” (visitado el 6/9/2019)

- Luna, H. (2017) Lecciones De Derecho Público Provincial y Municipal, ediciones Haber. Buenos Aires, Argentina.
- Revilla, P. (2006). La necesaria armonía entre cláusula comercial, el poder de policía local y la tasa de abasto. Editorial La Ley. Buenos Aires, Argentina.
- Sánchez Viamonte, Manual de Derecho Constitucional, 4º edición
- Vallejos, L.(2010). Constitucionalidad de las Tasas de Abasto. Universidad de Belgrano, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Departamento de Investigaciones. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de:
- Villegas, H. (2009), Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario. Editorial Depalma, 9ª edición. Buenos Aires, Argentina.
- Wainer, M. (2007). Tributación municipal: búsqueda de eficiencia a través de la codificación de ciertas normas comunes y a través del uso de nuevas tecnologías. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado.
- Zuccherino, R. (1992). Tratado de Derecho Federal, Estadual y Municipal, Editorial Depalma, t. III, 2da. Ed. Buenos Aires, Argentina.

Legislación

- Código Alimentario Argentino y su reglamentario Decreto 815/1999
- Constitución Nacional
- Decreto N.º 815/99 del PEN.
- Ley de I.V.A
- Ley N.º 23.549 de Coparticipación Federal

Jurisprudencia

- CSJ 238/2010 (46-L) /CS1 . Autos: "Logística La Serenísima S.A. y otros c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad" (Sentencia 9/12/15).
- Superior Tribunal de Justicia del Chaco. SENTENCIA N°367/18. Autos: MANFREY COOPERATIVA DE TAMBEROS DE COMERCIO E INDUSTRIALIZACION LIMITADA S/ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD Y MEDIDA CAUTELAR. (Sentencia 20/12/2018).

Anexo

En el presente se encuentran citados las partes más significativas de los argumentos utilizados por los magistrados en los fallos analizados previamente.

ⁱ 7°) Que, ahora bien, el decreto 815/1999 establece el Sistema Nacional de Control de Alimentos, "con el objetivo de asegurar el fiel cumplimiento del Código Alimentario Argentino" (artículo 1°), sistema que "será de aplicación en todo el territorio de la Nación Argentina" (artículo 2°). Se precisa que dicho sistema "estará integrado por la Comisión Nacional de Alimentos, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) y la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT). Las autoridades sanitarias provinciales y del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires serán invitadas a integrarse al Sistema Nacional de Control de Alimentos" (artículo 4°). Entre las facultades de la Comisión Nacional de Alimentos se regula en el artículo 6° la de "impulsar el control coordinado de alimentos en bocas de expendio a través de las autoridades sanitarias integrantes del Sistema Nacional de Control de Alimentos" (inc. e). El artículo 12 prevé que el SENASA "será el encargado de ejecutar la política que el Gobierno dicte en materia de sanidad animal y vegetal, y de asegurar el cumplimiento del CAA, para aquellos productos que están bajo su exclusiva competencia enumerados en el anexo 1 y 11 que forman parte integrante del presente decreto". En lo que aquí interesa, se detalla entre sus facultades la de "registrar productos y establecimientos, y ejercer la fiscalización higiénico-sanitaria en la elaboración, industrialización, procesamiento, almacenamiento en los establecimientos y depósitos de los productos, subproductos y derivados de origen animal de tránsito federal o internacional detallados en el anexo I del presente decreto. Asimismo, registrará y fiscalizará los medios de transporte en el área de su competencia" (inc. c). En cuanto a la ANMAT, prescribe el artículo 14 que "será por intermedio del Instituto Nacional de Alimentos (INAL) la encargada de ejecutar la política que dicte el Gobierno Nacional en materia de sanidad y calidad de aquellos productos que estén bajo su exclusiva competencia y de asegurar el cumplimiento del CAA", detallando entre sus responsabilidades primarias "controlar y fiscalizar la distribución, el transporte y la comercialización de los productos alimenticios destinados al consumo humano" (artículo 15, inc. c). Una disposición singularmente gravitante es el artículo 19, en cuanto prevé que "Las autoridades sanitarias provinciales, del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y de los municipios serán las encargadas de realizar los controles en bocas de expendio". Esta norma complementa lo preceptuado en la parte final del texto original del artículo 3° del CAA antes citado. También cabe resaltar que el título VI del referido decreto regula las competencias concurrentes respecto a los productos lácteos. En lo que aquí interesa dispone que las habilitaciones de los establecimientos que elaboren productos destinados al tránsito federal o a la exportación, será realizada por la ANMAT y el SENASA, en forma conjunta, o por los gobiernos provinciales en los que estos deleguen mediante convenio (artículos 28 y 29). A su vez, el artículo 31 establece que el número de Registro de tales establecimientos será único y estará conformado por las siglas de los organismos nacionales competentes "SENASA n° ...ANMAT n° ...", seguidas de los dígitos que se estipulen y correspondan, debiéndose consignar en el rótulo "Autorizada su comercialización en todo el territorio nacional"; mientras que el artículo 34 prevé que "La aprobación y registro de los productos lácteos será efectuada conforme a lo establecido en el CAA". Entre las disposiciones de título VII, el artículo 36 determina que las habilitaciones, inscripciones, certificaciones de establecimientos, productos, transportes y depósitos que otorgue un organismo nacional en el área de su competencia, serán reconocidas y aceptadas por otro organismo y no implicará mayores costos. Asimismo, las habilitaciones de establecimientos y registro de productos que como consecuencia de lo dispuesto en el decreto sub examine hayan modificado su dependencia, serán reconocidas como vigentes sin necesidad de reinscripción alguna. Por otra parte, en el caso de superposición de controles de organismos nacionales en un mismo establecimiento, el artículo 37 dispone que los representantes de la Secretaría de Política y Regulación de Salud del Ministerio de Salud y Acción Social y de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, integrantes de la Comisión Nacional de Alimentos serán quienes determinen qué organismo intervendrá, previo dictamen de la citada Comisión. Por medio del artículo 40, se establece el deber de los organismos nacionales de propender a la descentralización del control de alimentos, a cuyo fin celebrarán convenios con las autoridades provinciales y el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, para aplicar el Sistema Nacional de Control de Alimentos bajo ciertas condiciones mínimas, a saber: a) igual arancel por igual servicio; b) igual sanción por igual infracción; c) capacidad de control equivalente; d) cursos permanentes de capacitación, y e) auditorías periódicas a cargo de las autoridades nacionales. 80) Que en el orden local, la ley 6959 (texto según ley 8006) de la Provincia de Mendoza, cuya constitucionalidad se encuentra discutida en autos, dispone expresamente que: "El Ministerio de la Producción, Tecnología e Innovación a través

de la Dirección Provincial de Ganadería [...] entenderá y será órgano de aplicación en la fiscalización higiénico sanitaria del tránsito federal de productos lácteos y derivados, fiscalizando el fiel cumplimiento de las disposiciones que en particular se encuentren comprendidas en el Código Alimentario Argentino y toda otra norma complementaria o supletoria que regule la materia" (artículo 1°). "En virtud del artículo 1° de esta Ley, Establécese una tasa por servicio de inspección de cinco centavos de pesos (\$ 0(05) por kilo de producto inspeccionado, que deberá ser abonado por la firma introductora al momento de recibir el servicio -13- de inspección y previo a su liberación para consumo masivo de la población, todo de acuerdo a los procedimientos administrativos contables en vigencia" (artículo 30) (el resaltado no es original). Ahora bien, corresponde señalar, por otra parte, con respecto a los productos indicados en la legislación provincial, que el artículo 3° de la ley nacional 18.284 (CM) dispone que "los productos cuya producción, elaboración y/o fraccionamiento se autorice y verifique de acuerdo al Código Alimentario Argentino, a esta ley y a sus disposiciones reglamentarias, por la autoridad sanitaria que resulte competente de acuerdo al lugar donde se produzcan, elaboren o fraccionen, podrán comercializarse, circular y expendirse en todo el territorio de la Nación, sin perjuicio de la verificación de sus condiciones higiénico sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial en la jurisdicción de destino" (resaltado añadido). 9°) Que, a su vez, de los fundamentos de la modificación introducida mediante el artículo 92 de la ley 8006 a los artículos 1°, 2° Y 3° de la ley 6959 surge que el hecho imponible de la tasa establecida, materia de impugnación por parte de la empresa, es la introducción al territorio provincial de productos lácteos y derivados elaborados en otras jurisdicciones. En efecto, allí se expresó que "Tratándose de productos lácteos y derivados que ingresan a la Provincia, para abastecer el mercado interno y además de ser de consumo masivo, el cual va dirigido a una franja poblacional muy importante (niños, embarazadas, ancianos). También cabe destacar que en el abastecimiento de lácteos la Provincia depende de la provisión de éstos, a través de establecimientos radicados en otras Provincias, en un porcentaje de alrededor de un 95%, lo cual nos impide practicar la fiscalización durante los procesos de obtención y transformación, quedando solamente la alternativa de actuar en el tráfico federal (a la entrada de la Provincia de Mendoza)'. 'Que tratándose de situaciones que pueden colocar en riesgo la salud pública, dado que podemos encontrar enfermedades como listeriosis, botulismo, síndrome urémico hemolítico, púrpura trombocitopénica, síndrome hemorrágico, toxinas de alta resistencia en los procesos de termo esterilización, hace necesario que se realicen acciones de fiscalización higiénica, de los certificados sanitarios de la producción, transporte y comercialización de estos productos'. 'Actuar en la etapa de comercialización nos presenta la ventaja que nos permitiría realizar un exhaustivo control higiénico y sanitario del total de los productos ingresados, antes de la distribución en el circuito de comercialización del ámbito provincial. Lo expuesto cubrirá una etapa de control que no se está ejerciendo y que deja a la población de Mendoza en una desprotección frente a las posibles enfermedades que puedan presentarse'. 'En la actualidad el Ministerio de Economía, a través de la Dirección de Ganadería, con la aplicación de la Ley N° 6959 Y en convenio con la Fundación COPROSAMEN, cuenta con un convenio de fiscalización de tráfico federal de productos comestibles de origen animal que se ha estructurado de tal forma, que -15- se pueden realizar las correspondientes inspecciones, con eficiencia y calidad en los distintos controles de ingreso a la Provincia. Esta misma estructura con una mínima adecuación nos permitirá practicar las inspecciones a los productos lácteos, dentro del ámbito de aplicación de la Ley N° 6959". 10) Que del examen del marco normativo que antecede es dable colegir que la aplicación de la ley provincial en el sub lite se exhibe en pugna con los preceptos federales de rango superior y las normas que organizan un sistema de alcance nacional resultante de aquellos. De tal manera, el proceder de la Provincia de Mendoza con sustento en la norma impugnada, enerva las facultades de los organismos federales creados con la finalidad específica de ejercer el poder de policía en materia de alimentos y somete a quienes los comercializan al cumplimiento de requisitos que resultan incompatibles con las garantías previstas en los artículos 9 0, 10, 11, 31, 75, inciso 13 y 126 de la Constitución Nacional, creando una especie de valla aduanera interior. En estas condiciones, la competencia que les atribuye la ley a los organismos nacionales responsables del Sistema Nacional de Control de Alimentos, se ve desconocida por la legislación sancionada por la demandada, extremo que motiva su demérito constitucional. 11) Que se observa entonces que, en el presente caso, la aplicación de la norma local por parte de la Provincia de Mendoza importa invadir el ámbito de incumbencias del SENASA en el marco del Sistema Nacional de Control de Alimentos, competencias que, por el solo hecho del tránsito interjurisdiccional se encuentran reguladas por la Nación y a ella reservadas, por mandato constitucional (doctrina de Fallos: 332:66). Por cierto, si se admitiese la coexistencia de poderes provinciales en este punto, con relación a los productos lácteos de tránsito federal ya fiscalizados por la Nación, como pretende la provincia demandada, y la fiscalización en tránsito que establece la norma local, cuando la nacional fija un punto distinto de control -con el propósito de realizar un control final del producto expuesto para la venta-, se produciría la neutralización de la actividad federal que la Constitución evita, como uno de los recursos más poderosos para preservar la existencia de la Nación. Desde que hay. comercio interprovincial establecido, las provincias no pueden interrumpirlo con prohibiciones permanentes o transitorias sin exceder la esfera de competencia que le es propia (Fallos: 252:39). Tal como lo indicó el Tribunal en Fallos: 324:3048, resulta esencial atender a la imposibilidad de que los poderes locales dicten normas que obstaculicen o menoscaben el tráfico interprovincial, pues ello afecta el objetivo constitucional de asegurar un régimen uniforme que mantenga y consolide la unión nacional (Fallos: 332:66, ya citado). 12) Que, por lo demás, los propósitos

expuestos en los considerandos del decreto 815/99 autorizan a concluir que con su dictado se buscó fortalecer el Sistema Nacional de Control de Alimentos en su aspecto sanitario, y aclarar el deslinde de competencias entre las jurisdicciones comprometidas, en el régimen del CAA. De ese modo, al determinar que ciertos productos de origen animal de tránsito federal sean autorizados por el organismo nacional se ha procurado asegurar el cumplimiento eficaz y armónico del sistema. Todavía puede agregarse a lo expresado que cuando el artículo 13 del decreto le impone al SENASA la obligación de hacer cumplir dicho cuerpo legal en el ámbito de su competencia y sus disposiciones reglamentarias, en cualquier parte del país, también le exige a ese organismo hacer cumplir el decreto sub examine con el mismo alcance. Ello sin perjuicio de que "las autoridades sanitarias de cada provincia y del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y municipios, sean las responsables de aplicar el CAA dentro de sus respectivas jurisdicciones" (el subrayado no es original), en los lugares y condiciones que la normativa nacional determina. 13) Que, a su vez, cuando la norma reglamentaria nacional le dedica el título VI a los productos lácteos, reconoce competencias concurrentes de la Nación y de las provincias con relación a las habilitaciones de los establecimientos que elaboren productos destinados al tránsito federal o a la exportación, o por los gobiernos provinciales en los que estos deleguen mediante convenio. En efecto, cabe recordar que por medio del artículo 28 se distinguió entre: a) Establecimientos que elaboran productos destinados, al tránsito federal y/o exportación; y b) Establecimientos que elaboren productos destinados al consumo local o interprovincial. Según el artículo 29, la habilitación de establecimientos incluidos en el punto a) será realizada por la ANMAT y el SENASA, en forma conjunta, o por los gobiernos provinciales en los que estos deleguen mediante convenio. Con esa comprensión, al disponer el reconocimiento de las habilitaciones, inscripciones, certificaciones de establecimientos, productos, transportes y depósitos otorgadas por un organismo nacional, por parte de otro organismo, se procura evitar mayores costos a las empresas (artículo 36). Esta última norma tiende a impedir que se dupliquen los costos, por consiguiente, la tasa por retribución de servicios pretendida por la Provincia de Mendoza no cumple ese propósito ya que obliga a la empresa a ingresar la tasa exigida por el organismo provincial para la liberación de la mercadería en cuestión. En efecto, de las constancias de fs. 387, 391 Y 394/395 se desprende que la Fundación COPROSAMEN y la Dirección Provincial de Ganadería, frente a la falta de pago de la "tasa retributiva por derecho de servicio de inspección", han impedido disponer de la mercadería ingresada por aquella firma a la provincia a los fines de su comercialización, ordenando que queden intervenidas en la cámara frigorífica de la empresa, hasta tanto fueran canceladas las sumas adeudadas. También surge de la notificación obrante en copia certificada a fs. 398 que por la misma razón la autoridad de aplicación local ordenó incluso el rechazo de todo vehículo que transporte productos lácteos de "La Serenísimas" en la barrera sanitaria de Desaguadero. -19- A ello debe sumarse que por medio del artículo 37 del referido decreto 815/99, se estableció una clara política tendiente a evitar la superposición de controles, a la par de lo indicado por el artículo 40, que promueve la descentralización del control de alimentos y el consecuente impulso a la celebración de convenios con las autoridades provinciales, bajo las condiciones y según las características de identidad que dicha norma determina. Tales extremos, que no han sido invocados en el expediente, señalan un importante camino de convergencia en este campo. 14) Que el temperamento que se adopta no es un óbice al ejercicio de facultades por parte de las provincias. Tan es así que, entre dichas facultades derivadas de la normativa policial fitozoosanitaria que le permiten realizar controles de las condiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial que deben satisfacer los productos, se establece que se realicen "en las bocas de expendio" (conf. artículo 19 del decreto 815/99); y no de la manera regulada en la legislación que aquí se impugna y que se pretende aplicar al ingresar al territorio mendocino.

ⁱⁱ II. Dicho esto, y previo a avanzar en el fondo de la cuestión, pese a que a fs. 71/72 por Resolución N.º 395/17 se declaró formalmente admisible la acción de inconstitucionalidad promovida, en esta instancia corresponde se realice el examen pormenorizado pertinente, con los nuevos elementos aportados.

En ese marco, surge que la demandada calificó de extemporánea la acción deducida. Al respecto, adelantamos nuestra opinión coincidente con lo dictaminado por el Sr. Procurador General Subrogante, en tanto la cuestión debatida en esta causa se encuentra vinculada de modo directo al derecho de tránsito, establecimiento de aduana interior y afectación del comercio interjurisdiccional. Por ello resulta de aplicación el criterio sentado por este Alto Cuerpo en Sentencia N.º 249/15 in re "Abujall" en cuanto se señaló que independientemente de la connotación económica que pueda acarrear la cuestión, el tema a resolver no refiere a derechos patrimoniales por lo que no se debe aplicar el plazo previsto en el art. 4 de la Ley N.º 1966.B. Por el contrario, debemos ajustarnos a lo preceptuado en el art. 5 que establece que el mismo no rige para la interposición de la demanda en aquellos casos en que las leyes involucradas afecten derechos no patrimoniales.

El profesor Augusto Mario Morello con claridad ha sostenido que las propias cuestiones típicamente patrimoniales, vinculadas de modo directo e inmediato a los derechos de propiedad y libertad de trabajo, industria o comercio, aparecen con nítidos caracteres institucionales, aunque no esté ausente el interés y eventual agravio patrimonial (autor citado, Códigos Procesales en lo Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires y de la Nación. Comentados y Anotados, Buenos Aires, Librería Editora Platense-Abeledo Perrot, 2ª ed.,

2006, T. VII-B, págs. 442/443). En mérito a ello, consideramos aplicable al caso el art. 5 de la Ley N.º 1966.B por lo que no corresponde atender a la extemporaneidad atribuida.

Por otra parte, resulta conveniente destacar que, a la fecha, la Ordenanza General Tributaria N.º 12095 vigente para el ejercicio Año 2017, ha sido reemplazada por la Ordenanza N.º 12540, que rige para el ejercicio Año 2018 en idénticos términos que la norma aquí cuestionada. Esto implica que nos encontramos frente a una norma no vigente a la fecha pero que en esencia se mantiene; circunstancia que torna aplicable al caso la doctrina seguida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación desde 1987 en cuanto a que la probabilidad de reiteración del acto mantiene incólumes las potestades del tribunal para conocer en el asunto y efectuar una declaración sobre los puntos propuestos. Ello en tanto el hecho de que haya concluido el plazo para el cual la ordenanza fue dictada (año fiscal 2017) no basta por sí solo para convertir en inoficioso todo pronunciamiento del Tribunal y cancelar su intervención en este caso (cfr. Fallos 340:914)

En efecto, con arreglo a la doctrina sentada desde el conocido precedente "Ríos, Antonio Jesús" debe tenerse en consideración la existencia de situaciones particulares, que por la rapidez en que se desenvuelven (en este caso la renovación anual de las ordenanzas tributarias) podrían resultar frustratorias del rol que debe poseer todo tribunal al que se le ha encomendado la función de garante supremo de los derechos constitucionales, por lo que corresponde establecer que resultan justiciables aquellos susceptibles de repetición, pero que escaparían a su revisión por circunstancias análogas a las antes mencionadas (cfr. "Ríos", Fallos 310:819) -consids. 6º y 7º del voto de la mayoría y de la disidencia y, especialmente el consid. 7º del voto concurrente y jurisprudencia de la Suprema Corte norteamericana allí citada; asimismo: "Carroll v. Princess Anne", 393 U.S. 175, ps. 178/179, y sus citas, entre otros y la disidencia de los Dres. Cavagna Martínez, Boggiano, Belluscio y Petracchi en el famoso caso "Bahamondez", Fallos: 316:479).

Es menester aclarar que en el caso particular el contenido impugnado por la actora ha sido textualmente reproducido en los artículos 273, 276, 283, 287 y 289 de la ordenanza vigente, manteniendo así las circunstancias que resultan agraviantes a la firma accionante. Justamente, la especial característica de estas ordenanzas obstaría constantemente que nos expidamos respecto del contenido de las mismas, si es que el trámite del expediente llegase a superar el año calendario, como ha sucedido en esta causa.

Es así que el hecho de que la norma haya expirado no resulta óbice para la apertura de la instancia ya que, en atención al carácter anual de este tipo de ordenanzas, resulta dificultoso que los casos en donde se las cuestionen lleguen a conocimiento del Superior Tribunal de Justicia sin haberse vuelto abstractos (mutatis mutandi, la Corte Suprema se ha expedido al respecto en el mismo sentido en "Universidad Nacional de Rosario c/ Calarota, Luis Raúl s/exclusión de tutela sindical", sentencia del 15/02/2018, Fallos: 341:84). A estas consideraciones se agrega lo recientemente sostenido en cuanto a que "Las sentencias de la Corte deben atender a las circunstancias existentes al momento de la decisión, aunque ellas sean sobrevinientes a la interposición del recurso extraordinario, y si en el transcurso del proceso han sido dictadas nuevas normas sobre la materia objeto de la litis, la decisión deberá atender también a las modificaciones introducidas por esos preceptos en tanto configuren circunstancias sobrevinientes de las que no es posible prescindir" ("N.,A.E C/ A.,E.F s/ queja por rec. de inconst. denegado", sentencia del 20/02/2018, Fallos: 341:124).

Por último, es oportuno también referirnos respecto a lo señalado por la Municipalidad en lo pertinente al acatamiento de Manfrey a la tasa mencionada en oportunidades anteriores. Entendemos que, el mismo no implica una imposibilidad de un futuro cuestionamiento, ya que, recordando lo sostenido por este Alto Cuerpo, con distinta integración, "... hay que tener sumo cuidado en no presumir 'renuncias' tácitas al derecho propio y al control de constitucionalidad, para no suponer que quien se ha sometido al cumplimiento o a la aplicación de una norma queda, desde allí y para siempre, inhibido de discutir su constitucionalidad, mucho menos cuando ya se ha promovido un proceso judicial..." agregando además que "el principio judicial de que la sumisión voluntaria a un régimen jurídico impide una ulterior impugnación constitucional, no es, pues, un principio, porque el principio es el inverso: nunca se presume que alguien renuncia al control de constitucionalidad..." (Sentencias N.º 317/94, N.º 71/10 entre otras, del registro de esta Secretaría).

Asimismo, y como corolario de lo dicho, debemos destacar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación entendió que el sometimiento voluntario a un régimen jurídico no implica renuncia de derechos o aceptación fáctica cuando dicha sumisión es el único camino posible para garantizar o ejercer un derecho constitucional (cfr. Fallos 311:1132 y 321:2086). En el caso en análisis resulta aplicable lo sostenido por ese Tribunal ya que, sin el pago de la tasa municipal exigida, la firma accionante o cualquier otra que quedara bajo el alcance de lo estipulado respecto al "Derecho de Abasto, Ferias y/o Mercados", se encuentran compelidas a someterse a lo estipulado por la norma en miras a poder llevar a cabo su actividad comercial.

En virtud de tales observaciones, consideramos superados los aspectos formales e ingresamos al estudio del fondo del asunto.

III. Circunscripto el planteo en los términos que anteceden, es de suma importancia recordar los lineamientos fijados por el Tribunal Cívero Nacional, que en reiteradas ocasiones sostuvo que "... es elemental en nuestra organización constitucional, la atribución que tienen y el deber en que se hallan los tribunales de justicia, de examinar las leyes en los casos concretos que se traen a su decisión, comparándolas con el texto de la Constitución para averiguar si guardan o no conformidad con ésta, y abstenerse de aplicarlas, si las encuentran en oposición con ella, constituyendo esta atribución moderadora, uno de los fines supremos y fundamentales del poder judicial nacional y una de las mayores garantías con que se ha entendido asegurar los derechos consignados en la Constitución, contra los abusos posibles e involuntarios de los poderes públicos" (Fallos: 33:162).

En el ordenamiento local, el control de constitucionalidad de las leyes plasmado en la Carta Fundamental (arts. 9 y 163, inc. 1, apart. a) es otorgado a este Superior Tribunal de Justicia, quien interviene con competencia originaria y exclusiva en la acción de inconstitucionalidad formalmente regulada por Ley N.º 1966-B. Ahora bien, la declaración de inconstitucionalidad, como lo ha reiterado la Corte Suprema de Justicia de la Nación, constituye la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia y configura un acto de suma gravedad que debe ser considerado como última ratio del orden jurídico (cfr. Fallos: 301:904 y sus citas, entre otros). Por ello, es sólo practicable como razón ineludible del pronunciamiento que la causa amerite; de tal manera que no debe recurrirse a ella sino cuando una estricta necesidad lo requiera (cfr. Fallos: 328:1491; 327:1899; entre muchos otros).

La actora pretende con su acción la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 255, 258, 265, 269 y 271 inciso 4) de la Ordenanza General Tributaria dictada por la Municipalidad de Resistencia. Puntualmente en lo relativo a la Tasa denominada "Derecho de Abasto, Ferias y/o Mercados" que se aplica al transporte interjurisdiccional de productos lácteos y derivados. Entiende que se conculcan elementales derechos y garantías constitucionales, reconocidos en los artículos 9, 10, 11, 12, 16, 28, 31,75

inc. 13) y 126 de la Constitución Nacional y los artículos 4, 5, 8, 9, 13 inc. 1), 15 inc. 6), 40, 60, 61, 62 y 196 de la Constitución Provincial.

Dicho esto, debemos recordar que los municipios son instituciones esenciales del régimen constitucional argentino que las provincias deben asegurar dándoles una organización y recursos que les permitan el ejercicio pleno de sus competencias. La Corte Suprema de Justicia de la Nación, al prefijar el ámbito de actuación del municipio, ha expresado desde antiguo que "el régimen municipal que los constituyentes reconocieron como esencial base de la organización política argentina, al consagrarlo como requisito de la autonomía provincial (art. 5), consiste en la administración de aquellas materias que conciernen únicamente a los habitantes del distrito o lugar particular, sin que afecte directamente a la Nación en su conjunto"(Fallos:156:323; 321:1052, entre otros).

En ese orden de ideas, se puede señalar que la imposición de tributos en el ámbito municipal reconoce dos tipos de limitaciones: 1) las derivadas, en forma directa, de la Constitución Nacional y Provincial (art. 59), conocidas como los "principios generales de la tributación" (legalidad, igualdad, no confiscatoriedad, proporcionalidad, entre otros); y 2) las derivadas de la delegación de competencias en materia tributaria propias de la forma federal de estado.

No se discute en este caso la facultad del Municipio de Resistencia de establecer tributos si no que la discusión se circunscribe a determinar si la tasa en cuestión se condice con los principios que rigen la materia según las disposiciones de la Constitución Nacional y de nuestra Provincia. Así, si bien es cierto que -como lo afirma la demandada- la Constitución de la Provincia del Chaco entre los recursos municipales (art. 197) menciona el impuesto de abasto (inc. 3) debe comprobarse que dicha pretensión tributaria no se erija en un impuesto a la circulación constituyéndose en una aduana interior en contra de las disposiciones de la Constitución Nacional.

La norma impugnada, establecida en el Título XXIII "Derecho de abasto, ferias y/o mercados" de la Ordenanza General Tributaria 2017 – Ordenanza N.º 12095/16 establece el hecho imponible en el art. 255 (y en idénticos términos el art. 273 de la OGT 2018 Ordenanza N.º 12540/2017 en el Título XXV – Derecho de abasto, ferias y/o mercados), que dice "Por los servicios de inspección o reinspección veterinaria y/o bromatológica y por los derechos de piso, prestados por la municipalidad para mercaderías en tránsito y aquellas destinadas al consumo dentro de su jurisdicción, por el registro de abastecedores o introductores, de faena de ganado menor y el otorgamiento del carnet de feriante, se pagarán los derechos que establezca la Ordenanza Impositiva anual. La declaración de 'en tránsito' de la mercadería, tendrá carácter de Declaración Jurada y una vez que esta sea remitida al destino informado, este hecho deberá ser informado y acreditado ante el órgano de contralor municipal. Comprenden también el Hecho Imponible de este Título los derechos de inscripción de abastecedores o introductores, de faena de ganado menor y carnet de feriante".

La base imponible según la cual tributa la accionante se encuentra establecida en el art. 258 (hoy art. 276): “Por la inspección bromatológica del contenido de equipos de cualquier tipo de carne, menudencias, aves destinadas al consumo, chacinados, salazones, fiambres, huevos, grasa animal, leche, productos y subproductos derivados lácteos de origen animal, margarina animal o vegetal, pescados, moluscos, crustáceos y en general frutos de río o de mar, frutas, verduras y hortalizas, se abonará el derecho establecido por la Ordenanza General Impositiva”. El art. 265 (hoy art. 283, en cuanto al contribuyente, reza: “Quienes introduzcan productos o subproductos de origen animal y/o vegetal de otros municipios de esta provincia u otra provincia los que deberán, como requisito previo para el desarrollo de su actividad, inscribirse anualmente en los registros municipales y abonar los derechos correspondientes”. Los arts. 269 y 271 fijan la forma de pago y las penalidades.

Es decir que el hecho imponible consiste, respecto del caso particular que analizamos, en la introducción de productos (en este caso lácteos) en el ejido municipal y la base imponible está delimitada por la unidad de medida de los productos; siendo sujeto pasivo de este gravamen tanto las empresas productoras de alimentos y/o bebidas como así también las distribuidoras y vendedoras al consumidor final. Como lo establece textualmente el artículo, el servicio en el cual fundamentan el cobro es el contralor y la inspección de calidad y estado de los productos introducidos al ejido municipal.

Entonces, conforme surge de las pruebas aportadas a la causa, la firma Manfrey –y cualquier otra que pretenda el ingreso de productos para consumo dentro del ejido municipal o incluso el mero tránsito por la ciudad- se encuentra imposibilitada de introducir las mercaderías al mercado sin la previa acreditación del pago de la tasa cuestionada. Ello puede observarse en la copia del Acta de Constatación, Escritura N.º 8 de fecha 6 de febrero de 2017 presentada como prueba. Esto comprueba –desde ya adelantamos- la constitución de la tasa en un verdadero impedimento para la circulación, comercialización y expendio de las mercaderías que, como lo veremos más adelante, se encuentran habilitados para el tránsito federal e internacional en tanto son objeto de control sanitario previo por parte de los órganos de aplicación de la normativa pertinente.

Conforme lo sosteníamos al comienzo, el régimen municipal argentino se encuentra íntimamente ligado al sistema federal de estado dispuesto en el art. 1 de la Constitución Nacional. No se discuten las potestades tributarias que poseen los municipios, en tanto tales facultades se encuentran expresamente conferidas ya no solo por los ordenamientos provinciales sino también en la carta fundamental federal. Así, los arts. 5 y 123 imponen a las provincias el aseguramiento de la autonomía municipal en sus respectivas constituciones haciendo expresa referencia el último de ellos al alcance y contenido económico y financiero de esa autonomía.

En esa línea, nuestra Constitución Provincial determina las pautas bajo las cuales los municipios ejercerán dichas atribuciones en el art. 196 estableciendo que las facultades de administración y disposición de las rentas y bienes propios así como la imposición respecto de personas, bienes o actividades sometidas a su jurisdicción sin perjuicio de la reglamentación que establezca la ley o la carta orgánica, en cuanto a las bases impositivas y a la incompatibilidad de gravámenes municipales, con los provinciales o nacionales. En consonancia, el art. 197 enumera los recursos municipales y por derivación, también el art. 20 de la Ley Orgánica Municipal hace lo propio.

Dicho esto, debemos avanzar hacia el deslinde entre las distintas órbitas de competencia, en torno a la regulación de productos alimenticios de origen animal de circulación nacional; con particular atinencia en el caso a los productos lácteos y derivados que se comercializan en más de una jurisdicción.

El control de alimentos se encuentra regulado en el Código Alimentario Argentino, Ley 18.284, reglamentado por Decreto 2126/71 y Decreto 815/99, entre otras normas. Este Código es el cuerpo legal rector del sistema que comprende las regulaciones oficiales de los productos alimenticios y establecimientos productores, elaboradores y comercializadores de dichos productos, envases, aparatos y accesorios para alimentos y técnicas analíticas afines.

El artículo 3 de la norma dispone que "Los productos cuya producción, elaboración y/o fraccionamiento se autorice y verifique de acuerdo al Código Alimentario Argentino, a esta Ley y a sus disposiciones reglamentarias, por la autoridad sanitaria que resulte competente de acuerdo al lugar donde se produzcan, elaboren o fraccionen, podrán comercializarse, circular y expendirse en todo el territorio de la Nación, sin perjuicio de la verificación de sus condiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial en la jurisdicción de destino".

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha tenido oportunidad de expedirse respecto a la normativa que regula esta actividad que “se enmarca en la concepción del comercio que procura evitar que las actividades económicas interjurisdiccionales sean entorpecidas, complicadas o impedidas por los Estados provinciales, ya que ello conspira contra la unidad del 'comercio' y la libertad de tránsito de mercaderías, en el contexto del sistema federal y su regular funcionamiento. Las modificaciones referidas [al Código Alimentario] no alteraron

la vigencia de aquel régimen en cuanto a que las mercaderías cuya producción, elaboración o fraccionamiento se autorice por la autoridad sanitaria competente pueden comercializarse, circular y expendirse en todo el territorio de la Nación” (CSJN Logística La Serenísima S.A. y otros c/ Mendoza, Provincia de s/Acción declarativa de inconstitucionalidad - L. 238. XLVI. ORI09/12/2015).

Justamente, con el objetivo de asegurar el fiel cumplimiento del Código Alimentario Argentino impone su aplicación en todo el territorio de la Nación (cfr. art. 2 del decreto 815/1999) y estará a cargo de la Comisión Nacional de Alimentos, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) y la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT). En particular, el SENASA será el encargado de ejecutar la política que el Gobierno dicte en materia de sanidad animal y vegetal, y de asegurar el cumplimiento del Código, para aquellos productos que están bajo su exclusiva competencia. Además, entre sus facultades se encuentra la de "registrar productos y establecimientos y ejercer la fiscalización higiénico-sanitaria en la elaboración, industrialización, procesamiento, almacenamiento en los establecimientos y depósitos de los productos, subproductos y derivados de origen animal de tránsito federal o internacional". También, registrará y fiscalizará los medios de transporte en el área de su competencia (art. 13).

La misma norma, en su art. 36 determina que las habilitaciones, inscripciones, certificaciones de establecimientos, productos, transportes y depósitos que otorgue un organismo nacional en el área de su competencia, serán reconocidas y aceptadas por otro organismo y no implicará mayores costos. Asimismo, las habilitaciones de establecimientos y registro de productos que como consecuencia de lo dispuesto en el decreto sub examine hayan modificado su dependencia, serán reconocidas como vigentes sin necesidad de reinscripción alguna. Además de ello, el artículo 19 del decreto establece que "Las autoridades sanitarias provinciales, del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y de los municipios serán las encargadas de realizar los controles en bocas de expendio".

De esto se colige una clara división de funciones. En primer lugar, a la Nación, a través del SENASA y la ANMAT, le compete la verificación de los establecimientos productores, el otorgamiento de habilitaciones y, eventualmente la celebración de convenios con las provincias con el objeto de descentralizar los controles. Por otro lado, las provincias y sus municipios podrán controlar la seguridad e higiene del expendio y de los establecimientos industriales ubicados en su jurisdicción, pero siempre con las limitaciones fijadas por las leyes nacionales (cfr. Fallos: 332:66). Es así que la percepción de la tasa de abasto por supuestos controles sobre la mercadería que ingresa al municipio, ya sea para consumo en el ejido o en tránsito, o cualquier otra etapa anterior al expendio colisiona con la normativa federal consignada y con la regulación que le compete a Nación en materia de comercio interjurisdiccional.

Antes de avanzar, vale la aclaración, la circunstancia de que el supuesto control municipal se realice previo al ingreso de los productos posee una importancia secundaria, en tanto el concepto de aduana no se sustenta únicamente por el lugar de percepción del tributo (cfr. Fallos 217:874). Si bien es cierto que la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el año 1933 en "Frigorífico Swift de La Plata S.A. c/ Municipalidad de Tucumán" (Fallos: 168:268) entendió que "Afecta la garantía de los arts. 9, 10, 11 y 16 de la Constitución Nacional el impuesto municipal a la inspección veterinaria de Tucumán, que si bien se dice sobre el consumo, se aplica en el momento en que los efectos son introducidos, convirtiéndose en un gravamen típicamente aduanero", ello no resulta suficiente para descalificar la validez del gravamen. Debe además comprobarse, como en el caso que analizamos, que exista de hecho un obstáculo real al ingreso del producto.

Siguiendo con el fondo del asunto, resulta de toda aplicación al presente caso lo decidido por el Máximo Tribunal Nacional en la causa "Molinos Río de La Plata S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa" (M. 565. XL. ORIGINARIO) y reiterado en su totalidad en "Logística La Serenísima S.A. y otros c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad" (CSJ 238/2010 46-L CS1 ORIGINARIO). Allí sostuvo que la denominada "cláusula comercial" se encuentra entre los poderes delegados por las provincias al gobierno federal, sintetizando la arraigada "doctrina de la corriente del comercio", originariamente concebida en los Estados Unidos de América por el juez Marshall en el caso "Gibbons v. Ogden" de 1824.

Detalló al respecto, que la Corte ha receptado en sus decisiones más tempranas y de un modo constante dicha jurisprudencia en Fallos: 154:104, y también 316:2865, in re "Empresa Gutiérrez S.R.L."; 324:3048 y 327:1292, entre muchos otros. Precisó que en virtud del art. 75 inciso 13 de la Constitución Nacional el Congreso de la Nación regula el comercio con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí, y en concordancia con ello, lo dispuesto por el art. 126 que prohíbe a las provincias "expedir leyes sobre comercio o navegación interior o exterior" (Fallos: 319:998 y 320:1302).

Dijo con claridad meridiana: "Que, en el marco normativo referido al caso de autos cobra virtualidad la noción orgánica o integradora del término 'comercio', la que describió esta Corte en Fallos: 154:104, al expresar que 'El derecho de la Nación o del Congreso para reglamentar las comunicaciones entre las provincias es tan extenso y absoluto, que se convierte para el Congreso en el deber de vigilar que el intercambio entre los estados

y la transmisión de ideas por cualquier clase de sistema, desde el correo a caballo hasta la telefonía, no sea obstruida o estorbada de un modo innecesario por la legislación de los estados' (Cooley, Derecho Constitucional Reglamentario del Comercio, pág. 60)".

En consecuencia, siempre conforme lo fallado por la Corte en el caso que citamos en los párrafos anteriores, a fin de interpretar el alcance de las atribuciones locales en el área abarcada por la llamada "cláusula comercial" debe acudirse a esa noción que mencionaba el Tribunal Cimero, integradora de la actividad económica en el territorio nacional y que no sólo fundamenta la exclusividad de los poderes del Congreso en la regulación del comercio interprovincial, sino también de los que le competen en forma exclusiva en el dictado de la legislación común a ser aplicada dentro de los territorios provinciales, por las autoridades locales (Fallos: 324:3048, considerando 6°).

Retomando el caso que analizamos, de la normativa aplicable surge sin ninguna hesitación que el Código Alimentario Argentino contiene todas las reglas vigentes referidas a la elaboración, transformación, transporte, distribución y comercialización de cualquier alimento para el consumo humano y son SENASA y ANMAT los órganos facultados para ejecutar la política que el Gobierno Nacional dicte en la materia y asegurar el cumplimiento del Código. Es así que la registración ya existente expedida por la autoridad nacional impide a los organismos locales solicitar otra de idéntica índole bajo el pretexto de un control sanitario previo al ingreso en la jurisdicción. La Corte ha entendido que dicha exigencia lesiona la cláusula constitucional del artículo 75, inciso 13 en la medida que tal imposición a actividades económicas netamente interjurisdiccionales "altera e interfiere la visión de mercado único que la cláusula comercial cristaliza en orden a la unidad del sistema federal" (cfr. Fallos: 332:66).

En estas condiciones, y como efectivamente se comprueba con las pruebas arrimadas a la causa, el hecho de exigir una nueva registración obstaculiza el tránsito de los productos en cuestión y afecta así la actividad comercial que cumple la empresa demandante. Precisamente, a fin de impedir que se

dupliquen los costos el art. 36 del decreto 815/99 advierte esta posibilidad y la prohíbe disponiendo que "Las habilitaciones, inscripciones, certificaciones de establecimientos, productos, transportes y depósitos que otorgue un organismo nacional en el área de su competencia, serán reconocidas y aceptadas por el otro y no implicará mayores costos". Todo lo que determina que, al contrario de lo que afirma la Municipalidad demandada en su responde, la facultad legislativa nacional en la materia resulta excluyente de la atribución del municipio para ejercer idéntica potestad.

Esto no significa, de ninguna manera, que el municipio no podrá fiscalizar aquella mercadería, que tal como lo afirma la demandada, puede no encontrarse en condiciones una vez ingresada al ejido. Pero este supuesto también ha sido contemplado en la norma nacional al disponer que las autoridades sanitarias provinciales o municipales –como es el caso- son invitadas a participar de este sistema con el objeto de realizar tareas de control en las "bocas de expendio" de los productos (art. 19 Decreto 815/1999).

Dicho esto, de la normativa en estudio se vislumbra una clara división de competencias entre las distintas jurisdicciones, como lo hemos explicitado más arriba. Es así que el municipio no podrá entrometerse en las funciones a cargo del órgano nacional, que realiza dicho control en forma uniforme en todo el territorio nacional. No obstante, recobrará su potestad de inspección al momento del expendio. Así, una vez que haya concluido la circulación territorial y, en consecuencia, el comercio interprovincial, los bienes, mercaderías o productos podrán ser válidamente gravados por los gobiernos locales.

Es clara y precisa la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en este sentido: "...cada provincia recobra su plena capacidad impositiva a partir del momento en que las mercaderías, géneros o productos introducidos a su territorio, llegan a confundirse y mezclarse con la masa general de bienes de la provincia, porque ya entonces no es posible afirmar que el impuesto gravita sobre el mero hecho de la introducción de los bienes" (cfr. Fallos: 125:333; 149:137; y 100 U.S. 434; 103 U.S. 334; 116 U.S. 446; 208 U.S. 113; 120 U.S. 489).

Si, por el contrario, llegáramos a admitir la coexistencia de controles al permitir una nueva registración de productos como pretende la Municipalidad de Resistencia, se produciría una interferencia en la circulación territorial que -como lo ha interpretado el Tribunal Cimero- los constituyentes desearon evitar como uno de los recursos más poderosos para asegurar el vínculo de la unión (cfr. Molinos Río de La Plata S.A. y Logística La Serenísima S.A.). Y lo ha remarcado en numerosos precedentes: "Desde que hay comercio interprovincial establecido, consiguientemente las provincias no pueden interrumpirlo con prohibiciones permanentes o transitorias sin exceder la esfera de competencia que le es propia (Fallos: 252:39). Tal como lo indicó el Tribunal en Fallos: 324:3048, resulta esencial atender a la imposibilidad de que los poderes locales dicten normas que obstaculicen o menoscaben el tráfico interprovincial, pues ello afecta el objetivo constitucional de asegurar un régimen uniforme que mantenga y consolide la unión nacional".

Coincidimos en su totalidad con lo dictaminado por el Procurador General Subrogante en cuanto a que "...no cabe sino concluir que la ordenanza cuestionada se contrapone con preceptos federales de rango superior, en tanto ejerce el municipio un poder de policía en la materia específica y somete a quienes comercializan los productos al pago de un canon para el ingreso de estos al ejido, cuando existe un mecanismo que organiza el sistema de alcance nacional". Habiendo arribado a tales conclusiones luego de comprobar que la accionante cuenta "con los certificados expedidos por la autoridad Nacional competente (conf. documental anexo II), ante la falta de pago de la tasa correspondiente no puede introducir los productos que comercializa en el ejido municipal. Ello se corrobora con el acta de constatación formalizada ante Escritura Pública N.º 8 (ocho), donde la Dra. Belotti - inspectora de la Dirección de Bromatología- manifiesta que la empresa Manfrey no tiene autorización para realizar la introducción de productos, por hallarse desafectada de la firma por falta de pago de la tasa correspondiente de conformidad con lo dispuesto por el Departamento de administración y liquidación de la Co Dirección (conf. documental Anexo V)" (fs. 107). Por supuesto, -lo reiteramos- esto no será óbice al ejercicio de facultades por parte de la Municipalidad en cuanto ellas se circunscriban a las facultades derivadas de la normativa policial fitozoosanitaria que le permiten realizar controles de las condiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial que deben satisfacer los productos, se establece que se realicen "en las bocas de expendio", todo como lo hemos explicitado en párrafos precedentes. De ello se desprende que la mera introducción al territorio de productos alimenticios no es un hecho imponible válido por lo que el control pretendido del Municipio de Resistencia sobre las mercaderías en tránsito, en depósito, o en cualquier etapa anterior al momento del expendio, genera una interferencia inadmisibles al ejercicio de los poderes delegados a la esfera nacional y una violación directa del principio de supremacía contenido en el art. 31 Carta Magna.

Lo expuesto nos conduce a concluir que el cobro del "Derecho de Abasto, Ferias y/o Mercados" como requisito para el ingreso de los productos lácteos, bajo el hecho imponible de reinspección bromatológica constituye un valladar que se traduce en una especie de aduana interior; invadiendo en consecuencia el ámbito e incumbencia del órgano nacional de aplicación y la legislación sanitaria federal vigente, así como los avales y autorizaciones otorgadas por los mismos, establecidos al efecto, resultando incompatibles con los arts. 9, 10, 11, 31, 75.13 y 126 de la Constitución Nacional. ASÍ VOTAMOS.

LA DRA. MARIA LUISA LUCAS AGREGA:

Esto no significa, de ninguna manera, que el municipio no podrá fiscalizar aquella mercadería, que tal como lo afirma la demandada, puede no encontrarse en condiciones una vez ingresada al ejido. Pero este supuesto también ha sido contemplado en la norma nacional al disponer que las autoridades sanitarias provinciales o municipales -como es el caso- son invitadas a participar de este sistema con el objeto de realizar tareas de control en las "bocas de expendio" de los productos (art. 19 Decreto 815/1999).

Dicho esto, de la normativa en estudio se vislumbra una clara división de competencias entre las distintas jurisdicciones, como lo hemos explicitado más arriba. Es así que el municipio no podrá entrometerse en las funciones a cargo del órgano nacional, que realiza dicho control en forma uniforme en todo el territorio nacional. Es necesario hacer un especial énfasis en este sentido a fin de que no se entienda que el consumidor queda librado a su suerte, teniendo que confiar en una autorización realizada a kilómetros de distancia (en Córdoba como es el caso) que la mayoría de las veces se otorga días enteros previos a la venta. Por supuesto que el órgano de aplicación nacional mantiene su competencia a lo largo del trayecto a través de los Puestos de Control de Ruta fijos y móviles para los transportes de carga comercial de mercadería de su competencia que realizan tránsito federal; controles que se ubican en lugares estratégicos en virtud del volumen de tránsito, estacionalidad productiva y/o rutas sanitarias programadas (cfr. Ley 18.284, Decreto 2126/71 y 815/19).

No obstante, recobrará su potestad de inspección al momento del expendio. Así, una vez que haya concluido la circulación territorial y, en consecuencia, el comercio interprovincial, los bienes, mercaderías o productos podrán ser válidamente gravados por los gobiernos locales. En este sentido, no puede perderse de vista que la comuna ejerce el control más directo entre mercaderías y consumidor al momento del expendio cuando el producto es ofrecido al público y será allí cuando efectivamente verificará las condiciones bromatológicas de la mercadería en venta; es decir en la última instancia de la cadena de consumo.