



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado



# Universidad de Buenos Aires Facultad de Ciencias Económicas Escuela de Estudios de Posgrado

---

## ESPECIALIZACIÓN EN TRIBUTACIÓN

---

### TRABAJO INTEGRADOR FINAL

---

"Vía judicial más idónea para discutir el régimen de control sanitario,  
bromatológico y tributario municipal"

---

**AUTOR: DAIANA ALEXIA SCHMIDT**

**TUTOR: SARA DIANA TELIAS**

---

## Índice

<b>Introducción</b>	<b>4</b>
<b>Potestades tributarias locales</b>	<b>6</b>
Concepto de potestad tributaria	8
<b>Tasas Municipales</b>	<b>9</b>
Concepto	10
Requisitos	11
<b>Aduanas interiores</b>	<b>13</b>
Definición	13
<b>Código Alimentario Nacional</b>	<b>17</b>
Definición	17
<b>Poder de policía</b>	<b>18</b>
Definición	18
<b>Regímenes sanitarios</b>	<b>19</b>
Voracidad Fiscal	19
<b>Vías judiciales disponibles</b>	<b>20</b>
Acción declarativa de certeza	21
Acción declarativa de inconstitucionalidad	24
Diferencia entre la acción declarativa de certeza y declarativa de inconstitucionalidad	26
Demanda de repetición	27
Acción de amparo	28
<b>Competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación</b>	<b>29</b>
<b>Caso concreto</b>	<b>31</b>
<b>Legitimación activa y pasiva</b>	<b>33</b>
La Legitimación Individual y la Emergencia de la Acción Colectiva	35
La Exclusión de la Acción de Clase en Materia Patrimonial por la CSJN	36
La Cuestión Práctica del Acceso a la Justicia: El Litigio de Mínima Cuantía	37
<b>Relación costo-beneficio de litigar</b>	<b>37</b>
<b>Acto en ciernes</b>	<b>39</b>
<b>Repetición de tributos</b>	<b>41</b>
Concepto	41
Procedimiento aplicable	42
Diferencia con la devolución	43
Sujetos legitimados para repetir	43
<b>Antecedente jurisprudenciales</b>	<b>46</b>
“Sucesores de Alfredo Williner S.A. c/ Municipalidad de Posadas s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”	46
“Milkaut S.A. Mendoza, Provincia de s/acción declarativa de certeza”	47

“Cepas Argentinas SA c/Córdoba, Provincia de s/acción declarativa de certeza”	50
“Refinería del Norte S.A. c/Municipalidad de La Banda del Río Salí s/ inconstitucionalidad.”	51
“Sancor Cooperativas Unidas Limitada c/ Municipalidad de Esteban Echeverría s/ acción declarativa de certeza”	53
<b>Antecedentes de doctrina</b>	<b>54</b>
<b>Conclusión</b>	<b>58</b>
<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>61</b>
<b>Citas jurisprudenciales:</b>	<b>64</b>
<b>Anexos</b>	<b>66</b>
ANEXO I: Modelo de escrito de acción declarativa.	66
ANEXO II: Modelo de escrito de medida cautelar.	118
ANEXO III: Modelo de escrito de acción de amparo.	125

## Introducción

El presente trabajo tiene como objeto principal analizar el mecanismo más idóneo para discutir en vía judicial las tasas que cobran los municipios en Argentina a aquellos contribuyentes que decidan comerciar en su territorio, creándose así un régimen de control sanitario y bromatológico, también conocido como “tasas de introducción de mercaderías”, “tasas de abasto”, “tasas bromatológicas”, entre otras.

El contribuyente frente a tasas inconstitucionales por ausencia de potestades tributarias locales se enfrenta a la posibilidad de iniciar una demanda de repetición, lo que implica pago previo, o bien procesos constitucionales -acción de amparo o acción declarativa- con pedidos de medidas cautelares para evitar el pago de la tasa. Cada vía procesal requiere un análisis costo-beneficio, que es lo que se desarrollará.

En el abordaje, se pondrá énfasis en el exceso en las potestades tributarias municipales y en la cuestión de la carga probatoria.

De igual manera, se abordará la problemática de la potencial vulneración de garantías constitucionales, particularmente en lo concerniente a la libre circulación por todo el territorio nacional y al principio de unidad económica (art. 75, inc. 13, Constitución Nacional)<sup>1</sup>. La imposición de controles y gravámenes por parte de las jurisdicciones locales puede, en ciertos casos, configurar verdaderas "aduanas interiores", obstaculizando el tránsito interjurisdiccional de bienes y servicios y lesionando el espíritu federal que consagra nuestra Carta Magna (Sabsay y Onaindia, 2022).

Anticipando la conclusión a la que se va a arribar la vía judicial más idónea para litigar en estos casos es la acción declarativa de certeza que puede ser entablada en el fuero federal con intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación siempre que se verifique la vulneración de garantías constitucionales y a su vez, se cuenta con la posibilidad de solicitar medidas cautelares para evitar el pago de las tasas todo el tiempo que dure el proceso. También existen otras vías judiciales que se pueden utilizar tales

---

<sup>1</sup> Constitución Nacional: Artículo 75: Corresponde al Congreso: Inc. 13) Reglar el comercio con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí.

como demanda de repetición, acción de amparo y la acción declarativa de inconstitucionalidad.

En este trabajo, se aporta en anexos, los modelos de escritos de acción declarativa de certeza, medida cautelar y de acción de amparo.

En contraste, la vía de repetición, si bien es apta para recuperar pagos indebidos, es limitada e ineficaz para cuestionar la validez del acto de control sanitario, ya que carece de la capacidad de suspender sus efectos y no permite una discusión profunda del procedimiento que le dio origen, desnaturalizando su propósito y priorizando una reparación económica posterior a la afectación inicial. Por lo que, el proceso de repetición no suele ser ágil y oportuno, sin embargo, se puede agregar al petitorio de una acción declarativa para la devolución de las sumas pagadas coactivamente.

## Potestades tributarias locales

La potestad tributaria local en Argentina representa un aspecto crucial del federalismo fiscal, permitiendo a los municipios obtener recursos propios para la financiación de sus funciones y la prestación de servicios a la comunidad. Sin embargo, su naturaleza derivada subraya la necesidad de una coordinación eficiente y equitativa entre los distintos niveles de gobierno para evitar la superposición impositiva y garantizar la armonización del sistema tributario en su conjunto. (Villegas, 2021)

La cuestión de las potestades de los gobiernos locales establecida por la Constitución Nacional se complementa con las leyes de coparticipación federal, las que tienen un status de La Ley de Coparticipación Federal Argentina (Ley 23.548) se ubica en el tercer nivel de la pirámide normativa, después de la Constitución Nacional y los tratados internacionales.

El derecho intrafederal se conforma por el conjunto de acuerdos y pactos celebrados entre el Estado federal y las jurisdicciones locales, como los convenios de coparticipación, los cuales, aunque no son tratados internacionales, poseen una jerarquía superior a las leyes ordinarias al no poder ser modificados unilateralmente y requerir la aprobación provincial para su reglamentación y eventual modificación (Spisso, 2011). En este sentido, Spisso (2019) enfatiza la necesidad de una interpretación armónica e integrativa de las normas constitucionales y de los pactos fiscales, buscando el equilibrio entre las facultades tributarias nacionales y provinciales, y la equidad en la distribución de los recursos para fortalecer la autonomía provincial y asegurar el desarrollo federal.

El modelo de federalismo de concertación, consolidado tras la reforma constitucional de 1994, reconoce que la coordinación fiscal entre niveles de gobierno debe basarse en acuerdos interjurisdiccionales que respeten la autonomía provincial y la equidad distributiva. Como explica Hernández (2011), el derecho intrafederal surge de estos pactos y ocupa un lugar singular en la jerarquía normativa, al expresar la voluntad conjunta de Nación y provincias. En este contexto, la competencia originaria de la Corte no solo garantiza la resolución imparcial de disputas fiscales, sino que también preserva

el equilibrio institucional del federalismo argentino, evitando que el poder central imponga condiciones fiscales sin consenso.

En la cúspide de la pirámide normativa argentina se encuentra la Constitución Nacional, que es la ley suprema de la Nación. Como señala Germán J. Bidart Campos (2018), la Constitución es el "supremo derecho del país" y constituye la norma fundamental que organiza el Estado, establece los derechos y garantías de los habitantes y limita el poder público. Su supremacía implica que ninguna ley, decreto, resolución o acto de autoridad puede contradecir sus disposiciones, siendo nulo de nulidad absoluta cualquier precepto que la vulnere. El artículo 31 de la Constitución así lo consagra, estableciendo que "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 ellas, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales".

La reforma constitucional de 1994 introdujo un cambio trascendental en la jerarquía normativa al otorgar jerarquía constitucional a un grupo selecto de Tratados Internacionales de Derechos Humanos (Art. 75, inc. 22). Estos instrumentos, como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre o la Convención Americana sobre Derechos Humanos, "tienen jerarquía constitucional y no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución, y se entenderán complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos" (Sagüés, 2020). Esto significa que se sitúan al mismo nivel que la Constitución Nacional, conformando lo que la doctrina denomina el "Bloque de Constitucionalidad Federal". Por debajo de este bloque, pero con jerarquía superior a las leyes, se encuentran los demás tratados internacionales y concordatos que la Argentina haya celebrado y ratificado. Las leyes dictadas por el Congreso de la Nación se ubican en el escalón siguiente, y luego se despliega la legislación de menor rango (decretos del Poder Ejecutivo, resoluciones ministeriales, reglamentos, etc.), así como las constituciones y leyes provinciales, y la normativa municipal, siempre en sujeción a las normas federales y al orden constitucional.

## Concepto de potestad tributaria

Según García Vizcaino sostiene lo siguiente:

“El poder tributario o potestad tributaria consiste en el poder de imperio que tiene el Estado de dictar normas a efectos de crear unilateralmente tributos y establecer deberes formales, cuyo pago y cumplimiento será exigido a las personas a él sujetas, según la competencia espacial estatal atribuida. Comprende también el poder de eximir y de conferir beneficios tributarios, así como el poder de tipificar ilícitos tributarios y regular las sanciones respectivas”. (García Vizcaino, 2022, p.160).

Jarach (1995) adopta la posición de que las municipalidades tienen únicamente potestades tributarias de carácter derivado, esto es, el conjunto de facultades impositivas que el Estado les asigne, y que el poder fiscal originario compete exclusivamente al Estado o a los Estados provinciales.(p. 187)

Villegas (2021) expresa que la Constitución ha adoptado la forma federal de gobierno para nuestro país y reconoce que existen diversos niveles de gobierno, es decir, un Estado central y Estados provinciales o locales. Por lo tanto, de este sistema político descentralizado surgen sujetos diferenciados de potestades tributarias. (p. 212)

En la CN sólo la Nación y las provincias tienen el ejercicio del poder fiscal originario, que, como su nombre lo indica, tiene su origen en la Constitución, en tanto que los municipios ejercen el poder fiscal derivado, puesto que éste emerge de una instancia intermedia, constituida por las normas provinciales en uso de la atribución conferida por el art. 5º de la CN.

La misma Carta Magna manifiesta que las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal. En cambio, la Nación sólo tiene las facultades que resulten delegadas por la Constitución. Por otra parte, las municipalidades son entidades administrativas autárquicas que nacen de la delegación de poderes que le otorgan las

provincias a través de sus constituciones provinciales, delimitando así su potestad tributaria local.

De acuerdo con esta doctrina, Spisso (2005) sostiene que según esta asignación de competencias que hace la Constitución Nacional, corresponde al gobierno federal: exclusivamente y de manera permanente la recaudación de los derechos de importación y exportación, además en forma concurrente con las provincias puede recaudar impuestos indirectos de forma permanente. Ya que, con carácter excepcional, la Nación recauda impuestos directos que deben ser proporcionalmente iguales en todo el territorio Nacional.

Por otro lado, Spisso (2005) también menciona que las provincias y la C.A.B.A. pueden establecer impuestos directos e indirectos de forma permanente, a excepción de los derechos aduaneros. Por último, según la última reforma de la Constitución Nacional de 1994, las provincias deben asegurar el régimen municipal, reconociendo así la autonomía de los municipios, regulando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

En Argentina, la potestad tributaria a nivel local se fundamenta en la autonomía municipal reconocida constitucionalmente tras la reforma de 1994 (art. 123). Esto implica que los tributos locales, como tasas por servicios, contribuciones por mejoras e impuestos específicos (ej. inmobiliario municipal), deben encontrar su habilitación y marco regulatorio en las leyes provinciales, respetando los principios generales del derecho tributario y los límites impuestos por la Constitución Nacional (Spisso, 2005).

## Tasas Municipales

Se analizará la naturaleza jurídica de las tasas retributivas de servicios que gravan los municipios a las actividades sujetas a control sanitario y bromatológico. Como así también los requisitos de validez de las mismas en base a la doctrina de la CSJN.

## Concepto

Según D. Jarach (1995), la tasa no es un pago genérico al Estado, sino una contraprestación por un servicio específico y directo que el contribuyente recibe o tiene a su disposición. La obligación de pagar la tasa surge de la prestación efectiva o potencial de ese servicio individualizado (p. 180)<sup>2</sup>.

Las tasas municipales, en derecho tributario argentino, se definen como tributos cuyo hecho imponible consiste en la prestación efectiva o potencial de un servicio público divisible referente a la salubridad, asistencia social, alumbrado, limpieza, conservación de la vía pública, seguridad y otros que determine cada jurisdicción municipal. Su característica esencial radica en la existencia de una contraprestación específica por parte del Estado local hacia el contribuyente o beneficiario, ya sea que este último utilice o no efectivamente el servicio (Villegas, 2021). A diferencia de los impuestos, cuya recaudación tiene como destino el financiamiento general de las actividades del Estado, las tasas deben guardar una razonable proporción con el costo del servicio prestado (Jarach, 1995).

Siguiendo con el mismo autor, la imposición de tasas municipales en Argentina, constituye una herramienta fundamental para el financiamiento de los servicios locales, pero puede derivar en la vulneración de garantías constitucionales cuando su diseño y aplicación exceden los límites de su naturaleza retributiva.

Desde una perspectiva doctrinal y jurisprudencial, se sostiene que las tasas no constituyen un pago genérico al Estado, sino que representan una contraprestación por un servicio particular y directo que el contribuyente recibe o tiene a disposición. La obligación de pagar la tasa surge, por tanto, de la prestación efectiva o potencial de ese servicio individualizado (Jarach, 1995, p. 180). Esto implica que la validez de estas tasas depende de que exista una relación clara y concreta entre el cobro y el servicio brindado, en línea con los lineamientos de la CSJN que exigen la existencia de una

---

<sup>2</sup> Jarach, D. (1995). Finanzas públicas y derecho tributario (4ta ed.). Abeledo-Perrot.

contraprestación específica e indivisible para que sean consideradas legítimas (CSJN, 2019).

## Requisitos

Uno de los requisitos de una tasa es la existencia de contraprestación de un servicio específico e indivisible, pues de lo contrario, se vulneran los principios de razonabilidad y proporcionalidad inherentes a la imposición tributaria. Tratándose de una cuestión de hecho y prueba, aparece el tema de la carga probatoria, contexto en el cual se pone de manifiesto la asimetría entre el fisco y los contribuyentes a la hora de probar, máxime teniendo en cuenta que los actos administrativos gozan de la presunción de legitimidad y en virtud de dicha presunción, la carga de la prueba de refutar dichos actos recae sobre el contribuyente, quien tiene una imposibilidad material o técnica para hacerlo, especialmente en cuestiones que son de exclusivo conocimiento de la administración. (Jarach, 1995).

La discusión en torno a la validez de las tasas municipales —especialmente aquellas que gravan actividades sujetas a control sanitario y bromatológico— exige analizar su naturaleza jurídica y los requisitos que deben cumplir conforme a la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). Uno de los criterios centrales establecidos por el Tribunal es la exigencia de una contraprestación concreta, efectiva e individualizada a favor del contribuyente. En ausencia de ésta, la tasa pierde su carácter retributivo y se transforma en un tributo encubierto, vulnerando principios constitucionales como la razonabilidad y la proporcionalidad en la imposición (Jarach, 1995).

Por otro lado, en materia probatoria, la doctrina y jurisprudencia han destacado la importancia de aplicar un enfoque de carga probatoria dinámica. Este principio no implica una inversión automática del onus probandi, sino que asigna la carga a la parte que se encuentra en mejores condiciones de producirla, considerando el acceso y la facilidad para obtener la información necesaria. De esta forma, se busca garantizar una administración de justicia más equitativa y eficiente, en la que se reconozca la asimetría de información entre el fisco y los contribuyentes (Santiago, 2020). La carga probatoria,

en este sentido, recae en quien puede aportar pruebas con mayor facilidad, promoviendo así la paridad de elementos procesales y favoreciendo la búsqueda de la verdad material (Peyrano, 2016).

En el contexto de las tasas municipales, esta perspectiva resulta especialmente relevante, dado que la administración tributaria generalmente posee mayor acceso a la información técnica y administrativa necesaria para sustentar sus actos. La presunción de legitimidad de los actos administrativos, establecida en el ordenamiento jurídico, refuerza la carga de quien impugna dichos actos, en tanto que la tarea de demostrar su ilegitimidad recae en el contribuyente, quien muchas veces enfrenta dificultades técnicas para hacerlo, en especial cuando los aspectos controvertidos son de conocimiento exclusivo de la administración (Santiago, 2020).

En conclusión, la validez de las tasas municipales en el ámbito sanitario y bromatológico depende, en primer lugar, de la existencia de una contraprestación concreta y específica, y en segundo lugar, de la adecuada distribución de la carga probatoria, que debe favorecer la equidad y la búsqueda de la verdad material en los procesos administrativos y judiciales. La aplicación del principio de carga probatoria dinámica contribuye a una administración de justicia más efectiva, equilibrada y respetuosa de los principios constitucionales y doctrinales que rigen el sistema tributario y administrativo.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “Aeropuertos Argentina 2000 SA c/Comuna de Delfín Gallo” – Corte Suprema de Justicia de la Nación, 15/4/2025, revocó la sentencia dictada por la Cámara Federal de Tucumán, que había avalado el cobro de una contribución comunal sobre actividades comerciales, industriales y de servicios aplicada a la empresa concesionaria de aeropuertos. La controversia se originó en una acción promovida por Aeropuertos Argentina 2000 S.A. contra la Comuna de Delfín Gallo y la Provincia de Tucumán, en oposición a la determinación fiscal correspondiente a los períodos 1998 hasta junio de 2000, en virtud del artículo 146 del Código Tributario local, las resoluciones n° 1673 y n° 1695, y el decreto n° 2141/2014.

La Cámara había rechazado la demanda, argumentando que la comuna tenía facultades para exigir el tributo cuestionado. Sin embargo, el Máximo Tribunal consideró que la sentencia apelada no ofrecía una fundamentación adecuada respecto de la aplicabilidad del artículo 9, inciso b), tercer párrafo, de la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos (Ley 23.548), que vincula la imposición de gravámenes con la efectiva prestación de servicios comunales como contralor, seguridad, higiene, salubridad o moralidad.

La Corte sostuvo que dicha norma no debe interpretarse como una formulación imprecisa, sino como una expresión deliberada del legislador que exige una correlación entre el tributo y los servicios efectivamente prestados. En este sentido, el fallo criticó la ausencia de una explicación racional por parte de la Cámara sobre cómo se aplicaba dicho precepto al caso concreto.

Asimismo, el Tribunal observó que la Cámara no justificó de manera convincente la relación entre los “impuestos internos” mencionados en la norma y el objeto del litigio. Esta omisión debilitó la validez del razonamiento judicial y dejó sin sustento la decisión de primera instancia.

Finalmente, la Corte subrayó que correspondía a la Comuna demandada demostrar —en caso de haber ocurrido— la efectiva prestación de los servicios que justificaban el cobro de la contribución. Al no haberse acreditado tal circunstancia, el Tribunal ordenó dictar un nuevo pronunciamiento conforme a los parámetros constitucionales y legales aplicables.

## Aduanas interiores

### Definición

El concepto de "aduanas interiores" se refiere a la prohibición constitucional de establecer gravámenes o restricciones al tránsito de bienes y personas entre las distintas provincias que componen el territorio nacional. Esta proscripción, consagrada en los artículos 9, 10, 11 y 12 de la Constitución Nacional, busca asegurar la unidad

económica del país y fomentar el libre comercio interprovincial, evitando que las jurisdicciones provinciales creen barreras arancelarias o fiscales que obstaculicen la circulación de mercaderías y servicios (Spisso, 2011). Históricamente, la existencia de aduanas provinciales en la etapa preconstitucional generó conflictos y frenó el desarrollo nacional, lo que motivó a los constituyentes de 1853 a eliminarlas de forma categórica.

Nuestra Constitución Nacional establece en su art. 9º que “En todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso.” Y en su art. 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”.

A pesar de la expresa prohibición constitucional, en la práctica se han observado fenómenos que Rodolfo Spisso (2019) denomina el "renacimiento de las aduanas interiores", manifestados a través de la imposición de tasas, impuestos o regímenes de retención o percepción provinciales que, de hecho, terminan gravando el tránsito de mercaderías o la entrada y salida de las mismas de una jurisdicción. Estas prácticas, a menudo se encuentran legisladas bajo argumentos de control bromatológico, sanitario o fiscal, generando distorsiones en la economía, incrementando los costos de los productos y afectando la competitividad. Todo ello contraviene el espíritu de la Constitución Nacional de promover un mercado interno unificado y una distribución equitativa de los recursos.

La creación de aduanas interiores a través de tasas municipales abusivas no sólo vulnera los artículos constitucionales referidos a la libre circulación, sino que también puede afectar otras garantías fundamentales como el derecho de propiedad (art. 17) y el principio de igualdad ante la ley (art. 16)<sup>3</sup>. Al gravar de manera desproporcionada a los bienes provenientes de otras jurisdicciones, se genera una discriminación injustificada que obstaculiza el desarrollo económico armónico del país y favorece artificialmente a los productores locales en detrimento de los de otras. (Fallos 337:1181, 2014)

---

<sup>3</sup> Constitución Nacional Argentina.

En conclusión, si bien los municipios poseen la potestad de establecer tasas para financiar sus servicios, el ejercicio de esta facultad debe realizarse dentro de los límites constitucionales. Aquellas tasas que, por su diseño o monto, se asemejan a derechos aduaneros para proceder al ingreso de bienes, sin una adecuada contraprestación por parte del ente recaudador y con un propósito meramente fiscal o proteccionista, resultan violatorias de las garantías de libre circulación y unidad económica consagradas en la Constitución Nacional, pudiendo ser declaradas inconstitucionales por los tribunales competentes (Spisso, 2005).

La distinción entre una tasa legítima y una aduana interior, radica en la existencia de una contraprestación efectiva y proporcional por parte del municipio. Mientras que la tasa busca resarcir el costo de un servicio público específico divisible y efectivamente prestado al contribuyente, la aduana interior tiene como finalidad gravar la entrada de bienes con un propósito fiscal o proteccionista, sin una conexión directa con un servicio individualizado. La jurisprudencia ha señalado que la base imponible de la tasa debe estar vinculada al costo del servicio y no al valor de los bienes introducidos al municipio, ya que esto último desnaturaliza su esencia y la convertiría en un impuesto encubierto que afecta la libre circulación (Jarach, 1995).

La Constitución Nacional, en sus artículos 9, 10 y 11, establece la libre circulación de bienes dentro del territorio argentino, prohibiendo la creación de aduanas interiores o la imposición de gravámenes que obstaculicen el comercio interjurisdiccional. En este sentido, aquellas tasas municipales que, bajo la apariencia de retribuir un servicio específico, encubren un propósito fiscal o proteccionista, gravando el ingreso o tránsito de bienes provenientes de otras jurisdicciones, podrían ser consideradas inconstitucionales por afectar el principio fundamental de unidad económica (Villegas, 2021).

Un ejemplo de esta problemática surge cuando los municipios establecen tasas por la inspección de mercaderías que ingresan a su territorio, cuyo monto no guarda una relación razonable con el costo del servicio de inspección prestado. Si la tasa se convierte en un arancel encubierto, cuyo objetivo principal es gravar productos foráneos

en beneficio de la producción local, se estaría configurando una verdadera aduana interior vedada por la Constitución. (Sagüés, 2013)

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sido consistente en su jurisprudencia al declarar la inconstitucionalidad de gravámenes locales que obstaculizan la libre circulación, enfatizando que la potestad tributaria municipal debe ejercerse en armonía con los principios constitucionales que garantizan la unidad del mercado nacional (CSJN, Fallos 313:1476).

Sin embargo, la CSJN ha considerado que la creación de aduanas interiores también se configura con la imposición de exenciones o beneficios fiscales discriminatorios a favor de determinadas provincias o empresas, vulnerando el principio de igualdad y la prohibición de aduanas interiores establecida en el artículo 9 de nuestra Constitución Nacional.

Un caso paradigmático fue el de “Hidroeléctrica Norpatagónica S.A. c/ Neuquén, Provincia del s/ Cobro de pesos” (Fallos: 310:1537), resuelto el 18 de agosto de 1987. Este fallo constituye un hito fundamental en la jurisprudencia argentina respecto a la delimitación de las facultades tributarias concurrentes entre el Estado Federal y las provincias. Aunque el caso versa sobre exenciones impositivas, se conecta directamente con la doctrina de Aduanas Interiores y los límites a la autonomía provincial cuando colisiona con intereses o políticas de orden nacional.

El litigio se suscitó a partir de la pretensión de la Provincia de Neuquén de gravar a Hidronor S.A., una empresa creada bajo un régimen federal de promoción energética y que gozaba de exenciones tributarias específicas (Ley N° 15.336 y N° 17.574). La provincia sostuvo su defensa alegando que una ley federal posterior y general (Ley N° 22.016) había derogado dichas exenciones.

La Corte resolvió reafirmando que las provincias no pueden ejercer sus facultades tributarias de manera tal que obstaculicen o frustren los objetivos y medios dispuestos por el Congreso Nacional.

El tribunal implícitamente validó la diferencia de trato fiscal a favor de Hidronor, no como un privilegio injustificado, sino como un instrumento legítimo del Poder Federal para impulsar el desarrollo económico y la política energética nacional. La exención no fue vista como una discriminación irrazonable, sino como un beneficio promocional que garantiza el cumplimiento de un fin de interés público federal.

Sin embargo, el mencionado fallo aborda la discriminación en sentido inverso: el tratamiento de exención otorgado por la Nación a una entidad específica que persigue un fin federal, frente a la potestad impositiva general de las provincias. El riesgo constitucional que subyace es que el ejercicio de la potestad fiscal provincial pueda anular o neutralizar una política económica o de promoción de interés nacional, lo cual es equiparable a una restricción al comercio o a la economía nacional, prohibida por los Arts. 9º, 10º y 75 inc. 13 de la Constitución Nacional.

Con el caso citado precedentemente, se refuerza la idea de que cualquier ejercicio de la potestad tributaria local o provincial que neutralice o desnaturalice una política federal —sea por un impuesto a la circulación de bienes, o por la aplicación de impuestos a una entidad exenta por ley nacional— constituye una violación al principio de unidad económica nacional. En este sentido, equivale a una barrera contraria al espíritu de la prohibición de establecimiento de aduanas interiores.

## Código Alimentario Nacional

### Definición

El Código Alimentario Argentino (CAA)<sup>4</sup>, promulgado originalmente en 1969 y objeto de numerosas actualizaciones, constituye la normativa fundamental que regula la producción, elaboración, manipulación, transporte, distribución y comercialización de alimentos en el territorio nacional. Su existencia se justifica en la necesidad de proteger

---

<sup>4</sup> Ley 18.284. PEN. 28/07/1969.

la salud pública y garantizar un comercio leal, estableciendo estándares de calidad, higiene, rotulado y aditivos permitidos.

El CAA es una manifestación concreta del poder de policía del Estado, entendido como la facultad inherente a la autoridad gubernamental para dictar normas que restrinjan los derechos individuales en aras del bienestar general de la sociedad (Bercaitz, 2023). En el ámbito alimentario, este poder se ejerce para prevenir riesgos sanitarios, asegurar la información al consumidor y evitar prácticas engañosas o fraudulentas en la cadena agroalimentaria.

## Poder de policía

### Definición

Según Ferrer y Crosetti (2022) el poder de policía se ejerce a través de diversos organismos a nivel nacional, provincial y municipal, cada uno con competencias específicas en la fiscalización y control del cumplimiento de la normativa. La Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) juega un rol central en la regulación y control a nivel federal, pero las provincias y municipios también tienen la facultad de realizar inspecciones, tomar muestras y aplicar sanciones en sus respectivas jurisdicciones.

La tensión entre el poder de policía y los derechos individuales, como la libertad de comercio e industria (art. 14 de la CN), es inherente a la regulación estatal. En el caso del Código Alimentario, las restricciones impuestas a los productores y comercializadores de alimentos deben ser razonables y proporcionales al objetivo de proteger la salud pública. Si existen normativas excesivamente burocráticas o que imponen cargas desmedidas sin una justificación sanitaria clara, podrían ser consideradas una extralimitación del poder de policía y vulnerar garantías constitucionales (Rivera, 2024).

La jurisprudencia ha sido constante en exigir que las limitaciones impuestas por el poder de policía sean legítimas, adecuadas, necesarias y proporcionales al fin perseguido.

Fallos 312:845, 1989 en este fallo la Corte Suprema aplica el principio de proporcionalidad como límite al poder de policía de las provincias (y, por analogía, a los municipios), asegurando que las tasas impuestas en ejercicio de este poder no se conviertan en impuestos encubiertos que restrinjan la actividad económica de manera ilegítima o desmedida. La exigencia de una relación directa y proporcional entre el costo del servicio y la tasa cobrada es un corolario del principio de razonabilidad que rige el ejercicio del poder de policía.

En síntesis, el Código Alimentario Nacional es una herramienta fundamental para el ejercicio del poder de policía con la que cuenta el Estado para garantizar la protección de la salud pública y la regulación del comercio de alimentos en Argentina. Su aplicación y fiscalización involucran a diversos niveles de gobierno y deben realizarse de manera coordinada y proporcional, respetando los derechos individuales y buscando un equilibrio entre la protección de los consumidores y la promoción de una industria alimentaria responsable y competitiva (Lorenzetti, 2023).

## Regímenes sanitarios

El ejercicio del poder de policía por parte de los municipios en materia sanitaria y bromatológica, si bien es esencial para la protección de la salud pública, interactúa de manera compleja con sus facultades tributarias. Este nivel de gobierno impone regímenes de control que, en muchos casos, se financian a través de tasas retributivas de servicios específicos, como inspecciones, análisis y habilitaciones. Sin embargo, la superposición de regulaciones y la aplicación de tasas que exceden el costo razonable de los servicios prestados pueden derivar en lo que se conoce como "voracidad fiscal", afectando la actividad económica y generando controversias constitucionales (Villegas, 2021).

La línea divisoria entre una tasa legítima destinada a cubrir el costo del control y un gravamen con fines primordialmente recaudatorios puede volverse difusa, especialmente cuando los controles se multiplican y las tasas aumentan sin una justificación clara en el incremento de los costos operativos. (Comadira, 2022)

## Voracidad Fiscal

La voracidad fiscal en este ámbito se manifiesta cuando los municipios, bajo la excusa del control sanitario y bromatológico, establecen tasas cuyo monto no guarda proporción con el servicio efectivamente prestado o cuyo objetivo principal parece ser la obtención de recursos financieros adicionales. Esta situación se agrava cuando existen regímenes de control duplicados o excesivamente burocráticos que obligan a los contribuyentes a afrontar múltiples erogaciones por la misma actividad o por controles que aportan un beneficio marginal o nulo. La proliferación de tasas por habilitaciones, inspecciones periódicas y análisis de laboratorio, sin una clara coordinación entre los niveles de gobierno, puede generar una carga económica significativa para las empresas, especialmente para las pequeñas y medianas (Spisso, 2005).

En conclusión, si bien el control sanitario y bromatológico es una función indelegable del Estado en sus diferentes niveles, su financiamiento a través de tasas debe realizarse con prudencia y proporcionalidad. La "voracidad fiscal" en este ámbito, manifestada en la imposición de tasas desmedidas o la multiplicación innecesaria de controles, puede vulnerar principios constitucionales y obstaculizar la actividad económica. Es fundamental una adecuada coordinación entre las provincias y los municipios, así como una clara delimitación de los costos de los servicios prestados, para garantizar que las tasas cumplan su función retributiva sin convertirse en herramientas de recaudación encubiertas que lesionen los derechos de los contribuyentes (Jarach, 1995).

## Vías judiciales disponibles

La protección de los derechos y garantías constitucionales en la República Argentina se articula a través de un sistema de control de constitucionalidad que habilita

diversas vías judiciales para cuestionar la validez de normas o actos que se consideran lesivos al ordenamiento fundamental (Bidart Campos, 2018). Cuando las controversias involucran de manera directa y principal a las provincias entre sí, o a una provincia con la Nación, la Constitución Nacional (art. 117) establece la competencia originaria y exclusiva de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN).

Esta vía excepcional busca asegurar la resolución pacífica y uniforme de conflictos que trascienden el interés individual y afectan el equilibrio del sistema federal (Sagüés, 2020). La competencia originaria de la CSJN se fundamenta en la necesidad de un tribunal imparcial y de máxima jerarquía para dirimir disputas que podrían comprometer la armonía entre los distintos estamentos del poder público.

## Acción declarativa de certeza

Una de las vías judiciales para acceder a la competencia originaria de la Corte Suprema es la acción declarativa de certeza, regulado en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (en adelante CPCCN). A través de esta acción, una provincia o la Nación pueden solicitar al Máximo Tribunal que declare el derecho aplicable o la interpretación de una norma constitucional o legal ante la existencia de una incertidumbre jurídica que lesiona o puede lesionar sus intereses. La acción declarativa es un instrumento preventivo que busca evitar un daño mayor derivado de la falta de claridad en el marco normativo que regula las relaciones intergubernamentales (Gelli, 2019).

Para su admisibilidad ante la competencia originaria, se requiere la existencia de un caso contencioso real y concreto, con partes legitimadas y un interés jurídico actual y específico que justifique la intervención del máximo tribunal (Gelli, 2019).

Según Tarriles y Asoc., p17, la acción declarativa de certeza:

Es una acción que habilita a introducir en la causa que provoca, una cuestión de constitucionalidad y esto es así, porque impulsa la pretensión un proceso donde el caso que se lleva a tutela judicial es concreto, real y actual, ora por la existencia

de conflicto, ora por la controversia, ora por la discrepancia, ora por la existencia de falta de certeza, ora porque la pretensión no puede resolverse sino mediante procedimiento judicial.

La acción declarativa habilita, incita, provoca, procesalmente una causa judicial y en ella el control de constitucionalidad que tutela el artículo 116 de la Constitución Nacional por la expresa función que tiene reconocida la constitución al Poder Judicial. La acción declarativa de certeza tiene por objeto, en suma, hacer cesar un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance o modalidades de una relación jurídica. En cambio, la acción declarativa de inconstitucionalidad, es una vía directa en la que se promueve un proceso cuyo objeto es el control puro de constitucionalidad.

Según Damarco, J (2025):

La ley requiere un supuesto de hecho concreto sobre el que existe un estado de incertidumbre acerca de la existencia, alcance o modalidad de una relación jurídica y que esa falta de certeza pueda producir un perjuicio o lesión actual al accionante y éste no disponga de otro remedio legal que, de modo inmediato, permita poner fin al estado de incertidumbre. La relación jurídica tiene un amplio ámbito material. Puede versar sobre distintas materias: civil, comercial, administrativa, etc. Lo relevante, lo esencial, es que se trate de una relación jurídica concreta y que la incertidumbre sobre su existencia, alcance o modalidad pueda producir un perjuicio o una lesión actual al accionante.

También el mismo autor (Damarco) menciona que, la esencia de la acción declarativa de certeza radica en su función cautelar o preventiva. Es decir, busca evitar que la incertidumbre actual se cristalice en un daño irreparable o en un litigio de mayor envergadura y complejidad. Para su procedencia, se exige la existencia de un "interés legítimo, actual y concreto" y la falta de otra vía más idónea para la tutela del derecho.

La CSJN ha transformado la acción declarativa de certeza en una vía procesal fundamental para garantizar el principio de la tutela judicial efectiva del contribuyente. En el ámbito fiscal, esta acción junto con la acción de amparo, constituyen una de las opciones procesales conferidas al contribuyente para plantear la inconstitucionalidad de una norma tributaria o de un acto administrativo, frente a las vías ordinarias previstas por la Ley N° 11.683 (Ley de Procedimiento Tributario) (Damarco, s.f.). Esto permite al contribuyente cuestionar la validez de un tributo sin esperar la instancia de ejecución fiscal, donde su capacidad de defensa se vería reducida.

En el mismo orden de ideas, J. Damarco dice que la acción declarativa de certeza no se limita exclusivamente a cuestionar la constitucionalidad de normas o actos administrativos, ya que su alcance es considerablemente más amplio. No obstante, la doctrina establecida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha favorecido su uso reiterado como vía procesal para plantear la inconstitucionalidad, consolidándose como un instrumento eficaz para garantizar el principio de tutela judicial efectiva.

Por último, Damarco sostiene que “la acción meramente declarativa de certeza prevista por el artículo 322 del CPCCN, en materia tributaria, se ha transformado en una acción de inconstitucionalidad... Tiene carácter preventivo, similar al de la acción de amparo y, conjuntamente con esta acción, son vías procesales aptas...”

La finalidad de esta acción, por lo tanto, siempre es hacer cesar un estado de incertidumbre cuando provoque un gravamen al peticionante (CSJN, sent. recaída en autos “Festival de Doma y Folklore c/Estado Nacional s/acción declarativa de derecho”, Fallos: 341:101, 20/02/2018). La doctrina del Alto Tribunal, en esta causa, indica que no es necesario el acto de determinación de oficio para que exista un “acto en ciernes” a los efectos de la procedencia de la acción declarativa de certeza. (Damarco, s.f.)

## Acción declarativa de inconstitucionalidad

Por otro lado, también está la acción declarativa de inconstitucionalidad que se erige como la vía adecuada para cuestionar la validez de las ordenanzas municipales o leyes provinciales que establecen los regímenes sanitarios y bromatológicos, cuando se alega que dichas normas son contrarias a la Constitución Nacional o a las leyes federales. A través de esta acción, se busca obtener una declaración judicial sobre la inconstitucionalidad de la norma, lo que conlleva a su inaplicabilidad en el caso concreto y sienta un precedente para futuros litigios. Su procedencia exige la existencia de un "caso" o "controversia" con un interés jurídico concreto y actual, y la demostración de que la norma impugnada genera una lesión o amenaza de lesión a los derechos del accionante (Gelli, 2019).

Estas herramientas, permiten un control tanto concreto como abstracto de la constitucionalidad, asegurando que ningún acto o norma infrinja los preceptos fundamentales establecidos en la Carta Magna. La interacción de estas diversas vías judiciales conforma un sistema robusto y complejo destinado a la protección integral de los derechos y la preservación del orden constitucional en la República Argentina (Sagués, 2020).

Un instrumento adicional que se suele incorporar a las acciones judiciales mencionadas anteriormente es la solicitud de una medida cautelar, que en ciertos casos adquieren una relevancia crucial para suspender de manera urgente la aplicación de normativas o actos administrativos que se consideran lesivos a derechos constitucionales, mientras se sustancia el proceso judicial principal (como una acción de amparo o una acción declarativa de inconstitucionalidad).

Por ejemplo, ante la imposición de una clausura de un establecimiento por supuestas infracciones sanitarias que se consideran infundadas o desproporcionadas, el afectado podría solicitar una medida cautelar de suspensión de la clausura para evitar un daño económico irreparable hasta que la justicia se pronuncie sobre el fondo o la legalidad de la medida. La acreditación del *fumus boni iuris* (la apariencia de buen derecho, basada en la alegación de inconstitucionalidad o ilegalidad del régimen o acto impugnado) y el *periculum in mora* (el peligro de un daño irreparable, como la pérdida de la fuente de ingresos o la afectación a la reputación comercial) son fundamentales para que el juez ordene la suspensión provisional de la normativa o el acto cuestionado, asegurando así la eficacia de la eventual sentencia favorable (Palacio, 2011).

En un reciente caso, el Juzgado Federal de Villa María, en el expediente “La Piamontesa SA c/Municipalidad de Río Tercero s/acción meramente declarativa de inconstitucionalidad”, dictada el 18 de marzo de 2025, declaró la inconstitucionalidad de la tasa de inspección sanitaria animal —también conocida como tasa de abasto— establecida por las ordenanzas impositiva n° 4371/2020 y tarifaria n° 4372/2020 de la Municipalidad de Río Tercero. Esta tasa era exigida a la empresa demandante por el ingreso de productos lácteos y sus derivados, elaborados en plantas industriales ubicadas fuera del ámbito territorial del municipio.

El tribunal fundamentó su decisión señalando que la actuación de la Municipalidad de Río Tercero representa una intromisión en competencias que han sido delegadas al Estado Nacional, conforme a los artículos 75 incisos 13, 18, 19, 32 y 126 de la Constitución Nacional. En particular, se consideró que la normativa local interfiere en la regulación de aspectos vinculados a la elaboración, fraccionamiento, envasado, conservación y transporte de alimentos, materias que están reguladas por el Código

Alimentario Argentino y que son competencia concurrente de las autoridades nacionales y provinciales.

Asimismo, el fallo aclaró que la existencia del poder de policía municipal no justifica la intervención en cuestiones que son de exclusiva competencia nacional, como el control de calidad de los alimentos. En consecuencia, se concluyó que la normativa impugnada constituye una restricción ilegítima a la libre circulación de productos dentro del territorio nacional, vulnerando principios constitucionales, lo que justifica su declaración de inconstitucionalidad.<sup>5</sup>

### Diferencia entre la acción declarativa de certeza y declarativa de inconstitucionalidad

La diferencia esencial radica en el foco de la controversia. La declarativa de certeza se centra en el sujeto: el juez otorga certeza al contribuyente de que, en su caso particular, la norma no es aplicable o es inválida, tutelando su derecho de propiedad. La declaración de inconstitucionalidad es un medio para llegar a esa certeza. (Damarco, J.)

En cambio, la acción declarativa de inconstitucional, cuando existe como figura procesal, se centra en la norma en sí misma, permitiendo un ataque directo y más abstracto a su validez, antes o independientemente de que se genere una incertidumbre inminente en un caso particular. No obstante, la doctrina de la CSJN ha permitido que la acción declarativa de certeza adquiera un rol preponderante en el control de constitucionalidad de las normas, siempre que se demuestre el requisito de la incertidumbre actual que afecta al actor (Fallos: 318:149, "Transportes Metropolitanos Gral. Roca S.A. c/ Estado Nacional").

En resumen, la acción declarativa de inconstitucionalidad, es una vía directa en la que se promueve un proceso cuyo objeto es el control puro de constitucionalidad. (Terrile y Asoc, p. 17)

---

<sup>5</sup> "La piamontesa SA c/Municipalidad de Río Tercero s/acción meramente declarativa de inconstitucionalidad", Expediente N° 10838/2021, 18/03/2025.

## Demanda de repetición

La demanda de repetición constituye una acción judicial mediante la cual el contribuyente solicita la devolución de tributos que considera indebidamente ingresados, ya sea por error de hecho o de derecho. En el ámbito federal argentino, esta acción se encuentra regulada por el artículo 16 de la Ley 11.683, que exige el agotamiento previo de la vía administrativa ante la AFIP o ARCA, según corresponda. Este recurso, además de su función reparadora, busca garantizar la protección del patrimonio del ciudadano frente a cobros indebidos por parte de la Administración Pública (López, 2018).

Por otra parte, la demanda de repetición tiene un carácter sustancial y procesal, ya que implica no solo la declaración de la ilegalidad del pago, sino también la restitución efectiva de los montos indebidamente cobrados. La ley establece plazos específicos para interponer la acción, y en algunos casos, la existencia de una revisión administrativa previa puede ser requisito previo para acudir a la vía judicial (López, 2018).

En casos en que la controversia involucra a una provincia o al Estado Nacional, y se vincula con la distribución de recursos coparticipables o con la validez de normas fiscales, la demanda puede tramitar directamente ante la Corte Suprema en instancia originaria, conforme a los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional. Esta vía excepcional ha sido reconocida por la jurisprudencia como un instrumento clave para preservar el equilibrio del federalismo fiscal y garantizar el respeto al principio de legalidad tributaria (Karschenboim, 2021; Sabsay y Onaindia, 2022).

No obstante, la demanda de repetición administrativa no cuestiona la validez de la tasa, sino que persigue la devolución de pagos considerados excesivos o indebidos.

En conclusión, este tipo de acción requiere de tiempo y eso genera costos implícitos, al mismo tiempo que la posibilidad de devolución de lo indebidamente pagado no está garantizado y la Administración no puede dictar la inconstitucionalidad de dicha tasa. Por lo que necesariamente si opto por esta acción debo oponer también la de inconstitucionalidad o certeza por otra vía, doblegando los gastos judiciales.

## Acción de amparo

Además existen otras herramientas como ser la acción de amparo, regulada a nivel nacional en el art. 43 de la CN y a nivel local en cada legislación provincial, se presenta como una herramienta ágil y expedita para proteger derechos fundamentales amenazados o lesionados por actos u omisiones ilegales o arbitrarias de la autoridad pública, incluyendo la imposición de regulaciones sanitarias o bromatológicas que se consideran irrazonables o desproporcionadas (Sagüés, 2020). Su procedencia requiere la existencia de un daño actual o inminente, la ilegalidad o arbitrariedad manifiesta del acto impugnado y la inexistencia de otra vía judicial más idónea.

La Constitución Nacional reformada en 1994 le confirió estatus constitucional a la acción de amparo y desde ese momento, conjuntamente con la acción de hábeas corpus y la acción de hábeas data, se constituyeron en las tres acciones procesales constitucionales previstas por nuestra Carta Magna. (Damarco, J. s.f.). La arbitrariedad o la ilegitimidad manifiesta constituyen un hecho tan claro que no requiere más que la comprobación de ellas.

En la acción de amparo, a diferencia de la acción declarativa de certeza, no existe posibilidad de prueba documental dado que el estado de incertidumbre no existe. Según el mismo autor (Damarco), dice que en la acción de amparo el que la promueve afirma su certeza y está seguro de su derecho, cuestiona un acto o una omisión que de modo arbitrario o ilegítimo viola o amenaza un derecho.

Según Damarco (s.f.), esta acción de amparo:

Se originó en una magnífica construcción pretoriana de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Entre sus requisitos, exige que los actos u omisiones que la justifiquen, sean de los particulares o del poder público, estén revestidos de una manifiesta ilegitimidad o arbitrariedad y que provoquen o que de modo inminente puedan provocar un perjuicio a los derechos del accionante. La doctrina jurisprudencial elaborada en torno a la acción creada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y las normas de la ley 16986 (de amparo), durante mucho

tiempo, determinaron que ella era admisible siempre que no existieran en el ordenamiento normativo otras vías procesales que permitieran una eficaz defensa de los derechos afectados. En materia tributaria existieron -y existen- vías procesales que permiten, a través de un proceso contencioso ordinario, lograr la invalidez de una norma. Por esta consideración, los tribunales rechazaron la acción de amparo. Sólo la admitieron, cuando la arbitrariedad o la ilegitimidad aparecían de modo claro y manifiesto, en el muy limitado y circunscripto marco.

## Competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

Es importante destacar que la competencia originaria de la Corte Suprema es de carácter excepcional y su ejercicio se limita a los supuestos expresamente previstos en la Constitución. Los conflictos que involucran a particulares o a municipios, aunque puedan tener una dimensión constitucional, deben, en principio, tramitarse por las vías judiciales ordinarias y llegar a la Corte por vía del recurso extraordinario federal, una vez agotadas las instancias inferiores. El recurso extraordinario federal (art. 14 de la Ley 48) es la vía idónea para que la Corte Suprema revise las sentencias de los tribunales superiores de cada provincia cuando se alega la violación de una norma constitucional o de un tratado federal (Morello, 2017).

La distinción entre la competencia originaria y la competencia por apelación (a través del recurso extraordinario) radica en la naturaleza de las partes y la inmediatez de la cuestión federal. En la competencia originaria, la controversia se plantea directamente ante la Corte Suprema entre sujetos de derecho público de jerarquía constitucional (Nación y provincias). En cambio, en el recurso extraordinario, la Corte actúa como tribunal de alzada para revisar decisiones de tribunales inferiores en casos donde la cuestión federal surge de un litigio entre partes diversas.

La jurisprudencia de la Corte Suprema ha sido fundamental para delimitar el alcance de su competencia originaria, estableciendo criterios claros sobre la admisibilidad de las demandas y la naturaleza de las controversias que pueden ser sometidas a su conocimiento por esta vía. El Tribunal ha enfatizado la necesidad de interpretar restrictivamente los supuestos de competencia originaria para no desnaturalizar el sistema de distribución de competencias judiciales y evitar la acumulación de causas que podrían ser resueltas por los tribunales inferiores (Lorenzetti, 2019).

En los casos de competencia originaria, el proceso ante la Corte Suprema se caracteriza por la producción de prueba, la presentación de alegatos por las partes y la emisión de un dictamen por parte del Procurador General de la Nación, cuya opinión, aunque no vinculante, suele ser de gran relevancia para la decisión final del Tribunal. La sentencia de la Corte tiene efectos directos sobre las partes en litigio y sienta un precedente importante para la interpretación de la Constitución y las leyes federales en casos similares.

Un caso relevante y relativamente reciente es "Enod S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad" (CSJN, 05/11/2024). En este fallo, la Corte se pronunció sobre la constitucionalidad de leyes provinciales que establecen regímenes diferenciales del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, gravando de forma más onerosa a los productos elaborados fuera de la Provincia de Buenos Aires. La CSJN, ejerciendo su competencia originaria, declaró inconstitucionales ciertas normas por considerar que creaban una "aduana interior" prohibida por los artículos 9, 10 y 11 de la Constitución Nacional. Este caso ilustra cómo la competencia originaria permite a la Corte intervenir directamente en conflictos donde se afectan principios federales fundamentales, incluso si la materia subyacente es provincial, al generar una distorsión en el comercio interprovincial (Gelli, 2019).

Otro caso en materia tributaria que ilustra la competencia originaria es "Mastellone Hermanos S.A. c/ Entre Ríos, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad" (CSJ 1261/2016). En este fallo, Mastellone Hermanos S.A. promovió una acción declarativa de inconstitucionalidad contra la Provincia de Entre

Ríos, cuestionando el artículo 8° de la ley provincial 9622 y sus modificaciones. Dicha normativa establecía alícuotas diferenciales en el impuesto sobre los Ingresos Brutos basándose en la ubicación del establecimiento donde se desarrollaba la actividad industrial del contribuyente. La empresa alegó que esto constituía una violación al principio de igualdad y a la prohibición de establecer aduanas interiores, vulnerando la solidaridad federal y el derecho de propiedad, principios contemplados en la Constitución Nacional. La Corte declaró su competencia originaria para entender en la causa.

Finalmente, la CSJN hizo lugar a la demanda, declarando la inconstitucionalidad de la distinción en razón de la ubicación de la sede y del establecimiento industrial del contribuyente, establecida en los artículos 7° y 8° de la ley 9622 y sus modificatorias. La Corte sostuvo que la aplicación de estas normas locales obstaculizaba el desenvolvimiento del comercio entre las provincias, lesionaba el principio de igualdad (Art. 16 de la CN) y alteraba la corriente natural del comercio (Art. 75, inciso 13, y 126 de la CN), configurando una "aduana interior" vedada por la Constitución Nacional (Art. 9° a 12).

Estos fallos son un claro ejemplo de cómo la competencia originaria permite a la Corte intervenir directamente en conflictos donde se afectan principios federales fundamentales, incluso cuando la materia subyacente es tributaria provincial, al generar una distorsión en el comercio interprovincial. Este tipo de conflictos, que a menudo giran en torno a la distribución de recursos y el impacto de políticas nacionales sobre las finanzas provinciales, demuestran la importancia de la competencia originaria para resolver directamente las disputas entre los distintos niveles de gobierno y salvaguardar el orden federal (Sagüés, 2007).

## Caso concreto

El "caso concreto" es un principio fundamental del control de constitucionalidad y de la función judicial. Se refiere a la exigencia de que los tribunales solo pueden

expedirse sobre la validez o invalidez de una norma cuando esta es aplicada a una situación real y determinada, que afecta los derechos o intereses de las partes en un litigio. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido de manera reiterada que su función no es la de un órgano consultivo ni la de declarar la inconstitucionalidad de leyes en abstracto, sino que su intervención se limita a resolver controversias jurídicas específicas donde se plantee una "cuestión federal" (Gelli, 2019). Este requisito busca asegurar que el Poder Judicial no invada las competencias de los otros poderes del Estado, especialmente el Legislativo, al emitir opiniones sobre normas que aún no han producido un perjuicio concreto.

Esta doctrina, arraigada en la tradición del sistema judicial argentino y heredada del modelo estadounidense, implica que la declaración de inconstitucionalidad de una ley por parte de un juez solo produce efectos "inter partes", es decir, únicamente para las partes involucradas en ese caso particular, y no tiene efectos derogatorios generales sobre la norma (Sagüés, 2007). Autores contemporáneos como Néstor Pedro Sagüés (2007) y María Angélica Gelli (2019) han resaltado la importancia de esta limitación, subrayando que la potestad de los jueces de controlar la constitucionalidad de las leyes se ejerce siempre en el marco de una controversia judicial real y efectiva, donde se configura una "causa" o "asunto" justiciable según lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Nacional.

A pesar de la sólida tradición del "caso concreto", el sistema argentino ha experimentado algunas flexibilizaciones o debates en torno a esta doctrina, especialmente en casos de gran repercusión social o cuando se discuten derechos de incidencia colectiva. Sin embargo, la regla general persiste en que para que un tribunal se pronuncie sobre la validez constitucional de una norma, debe existir un conflicto de intereses o una situación jurídica concreta que amerite la intervención judicial y que no pueda ser resuelta por otros medios legales. Esto garantiza la independencia judicial y la separación de poderes, al tiempo que preserva el rol del Poder Legislativo como principal creador de normas.

## Legitimación activa y pasiva

En el derecho procesal argentino, la legitimación se erige como un presupuesto insoslayable para la procedencia de la acción y la consecuente posibilidad de que el órgano jurisdiccional dicte una sentencia de mérito. Se distingue conceptualmente entre legitimación activa y legitimación pasiva. La primera se refiere a la condición que debe reunir el actor o demandante para que su pretensión sea sustanciada y se resuelva sobre el fondo del litigio. Ello implica una vinculación idónea y actual del actor con el objeto litigioso, demostrando ser el titular del derecho o interés sustancial que se invoca en la demanda (Kielmanovich, 2017).

Por su parte, la legitimación pasiva concierne a la aptitud que debe poseer el demandado para ser emplazado en el proceso y, en su caso, responder a la pretensión deducida. Es decir, debe haber una correspondencia entre la persona demandada y quien, conforme al derecho sustancial invocado, se presume como el sujeto obligado o el titular pasivo de la relación jurídica en discusión (Palacio, 2011).

La CSJN se ha pronunciado en numerosos casos, delineando los alcances de este presupuesto procesal. Dos fallos paradigmáticos que ilustran la aplicación de la legitimación en materia tributaria son "Compañía Swift de La Plata S.A. Frigorífica c/ Provincia de Buenos Aires" (Fallos 307:221) y "Parke Davis y Compañía S.A.I.C. c/ Nación Argentina (Ministerio de Economía - Dirección General Impositiva)" (Fallos 311:1044).

En el caso "Compañía Swift de La Plata S.A. Frigorífica", la CSJN analizó la legitimación activa de una empresa para reclamar la devolución de un tributo indirecto que había sido trasladado a sus compradores. La Corte sostuvo que la empresa carecía de legitimación para solicitar el reintegro de impuestos que, si bien fueron ingresados por ella, en realidad habían sido soportados económicamente por terceros. Este fallo sienta un precedente fundamental al diferenciar entre el "sujeto de jure" (quien ingresa el tributo) y el "sujeto de facto" (quien soporta la carga económica), exigiendo que el legitimado activo sea el verdadero titular del derecho al reintegro, es decir, aquel que

sufrió el menoscabo patrimonial, lo que en términos tributarios se conoce como la "legitimación por el perjuicio".

Por su parte, en "Parke Davis y Compañía S.A.I.C.", la CSJN abordó la legitimación pasiva de una empresa en un reclamo por una determinación de oficio de tributos. En este caso, la discusión giró en torno a si la empresa era la correcta destinataria de la pretensión fiscal, es decir, si era la deudora o responsable del tributo en cuestión. La Corte, al confirmar la validez de la determinación, ratificó que la legitimación pasiva recae sobre aquel que la ley tributaria define como sujeto pasivo de la obligación, ya sea como contribuyente directo o como responsable por deuda ajena.

En consonancia de ideas, en un reciente fallo de "Municipalidad de Villa Gesell c/Estado Nacional (PEN) s/amparo ley 16.986" – Corte Suprema de Justicia de la Nación, 13/2/2025, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió rechazar la acción de amparo promovida por la Municipalidad de Villa Gesell, al considerar que el municipio carecía de legitimación activa para cuestionar decisiones del Estado nacional vinculadas al régimen de coparticipación federal.

El planteo del municipio consistía en solicitar la nulidad del decreto de necesidad y urgencia 756/2018, que había derogado el decreto 206/2009. Este último había creado el denominado "Fondo Federal Solidario", compuesto por el 30% de lo recaudado por el Estado nacional en concepto de derechos de exportación sobre la soja, con destino específico.

Aunque la Cámara de Apelaciones había admitido la legitimación del municipio y ordenado continuar con el trámite de la acción, la Corte revocó dicha decisión y desestimó la demanda. Fundamentó su resolución en que la Municipalidad de Villa Gesell no mantenía una relación jurídica directa con el Estado nacional respecto del fondo cuestionado. El hecho de haber recibido una porción de esos recursos a través de la Provincia de Buenos Aires no le confería legitimación suficiente para impugnar el decreto, ya que no existía un vínculo jurídico inmediato con el Poder Ejecutivo Nacional.

El Tribunal reiteró que para que exista un “caso” o “controversia” judicialmente atendible, debe verificarse la presencia de una “parte” legítima, es decir, alguien que resulte beneficiado o afectado directamente por la decisión que se adopte en el proceso.

Estas causas reafirman la importancia de que exista una correlación entre las partes del proceso y la relación jurídica tributaria sustancial para que el Poder Judicial pueda intervenir válidamente en la controversia.

## La Legitimación Individual y la Emergencia de la Acción Colectiva

En un contexto de creciente litigiosidad masiva y ante la necesidad de garantizar una tutela judicial efectiva, surge el debate sobre la insuficiencia de la legitimación individual o pasiva tradicional, frente a problemáticas que afectan a un universo de contribuyentes (Damarco, 2021). Este capítulo analiza la tensión entre la legitimación individual clásica y la legitimación ampliada o colectiva en materia patrimonial, contrastando la posición de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) respecto a la acción de clase.

La legitimación pasiva del contribuyente afectado se configura cuando el acto estatal produce un perjuicio cierto, actual y concreto sobre su esfera jurídica. En el ámbito tributario, esto se traduce generalmente en la capacidad de impugnar una determinación de oficio, una liquidación o cualquier otra medida que impacte directamente en su patrimonio. Este enfoque garantiza el debido proceso a la parte directamente involucrada, pero resulta ineficaz cuando la controversia radica en la validez constitucional o legal de una norma de aplicación general que afecta idénticamente a una pluralidad de sujetos.

Frente a la ineficacia de la tutela individual, la noción de legitimación ampliada se postula como una herramienta de defensa procesal. Esta figura permite que un solo contribuyente (o un grupo reducido de ellos) represente los intereses de un universo de contribuyentes que se encuentran en situación fáctica y jurídica análoga, habilitando la

demanda colectiva o acción de clase. La utilidad de esta vía no es meramente procesal; responde a principios de economía procesal y, fundamentalmente, a la necesidad de dotar de acceso a la justicia a aquellos casos donde el litigio individual resulta antieconómico o logísticamente imposible de sostener. (Sagués, 2020)

## La Exclusión de la Acción de Clase en Materia Patrimonial por la CSJN

El principal obstáculo para la plena operatividad de la acción colectiva en el derecho tributario argentino reside en la delimitación efectuada por la CSJN. A partir del precedente “Halabi” (2009), el máximo tribunal sentó las bases para distinguir tres categorías de derechos: individuales, de incidencia colectiva referentes a bienes colectivos (intereses difusos), y de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos (acción de clase).

La Corte ha admitido consistentemente la acción colectiva para la tutela de los intereses difusos (v.g., defensa del consumidor, medio ambiente), toda vez que el bien jurídico afectado es indivisible y el perjuicio atañe a toda la comunidad. Sin embargo, ha sido renuente a extender esta herramienta a la protección del derecho de propiedad o a los derechos de carácter puramente patrimonial.

La jurisprudencia sostiene que las pretensiones que versan sobre la devolución de montos tributarios indebidamente cobrados o la impugnación de liquidaciones, al ser derechos divisibles y cuantificables en la esfera jurídica de cada individuo, excluyen la acción de clase. Se argumenta que, en estos casos, la tutela puede obtenerse por vía de las acciones individuales correspondientes, negando la habilitación para litigar en representación de un colectivo de contribuyentes (Gil Domínguez, 2018).

Las sentencias en acciones colectivas tienen efectos erga omnes (para todos los miembros). En cambio, la acción declarativa de certeza suele tener efectos inter partes, es decir sólo entre quienes participaron en el proceso.

## La Cuestión Práctica del Acceso a la Justicia: El Litigio de Mínima Cuantía

La restricción impuesta por la CSJN a la acción de clase en lo patrimonial genera una problemática práctica severa en los litigios de mínima cuantía. El caso de la impugnación de una tasa de abasto o de cualquier contribución de monto reducido ejemplifica claramente esta dificultad.

En este tipo de controversias, el análisis de cuánto cuesta hacerlo valer resulta determinante. Frecuentemente, el costo del juicio (honorarios profesionales, tasas judiciales, gastos administrativos) es más caro que la tasa o el monto que se busca recuperar individualmente. Esta desproporción económica actúa como un factor disuasivo, provocando una denegación práctica de acceso a la justicia para el contribuyente singular.

Si bien la suma total de los perjuicios es significativa para el colectivo, la negativa a reconocer la legitimación colectiva obliga a cada afectado a llevar adelante un pleito ruinoso. La acción de clase, en estos contextos, no es solo una opción eficiente, sino la única vía idónea para que el contribuyente pueda efectivamente ejercer su derecho a la tutela judicial efectiva, haciendo imperativa la reflexión sobre la necesidad de flexibilizar los criterios de legitimación en el ámbito tributario cuando el derecho individual se vuelve prácticamente ilusorio (Damarco, s.f, 2025).

## Relación costo-beneficio de litigar

Litigar contra tasas municipales de abasto representa una estrategia cada vez más frecuente por parte de empresas y contribuyentes que cuestionan la legalidad, razonabilidad y proporcionalidad de estos gravámenes. Las tasas de abasto han sido objeto de múltiples impugnaciones por considerarse una forma encubierta de aduana interna, prohibida por el artículo 75 inciso 13 de la Constitución Nacional (Consejo de la Magistratura de Salta, s.f.).

El análisis costo-beneficio de litigar en esta materia debe considerar tanto los gastos judiciales como los beneficios fiscales derivados de una eventual declaración de inconstitucionalidad de la gabela municipal. En el caso “Sancor Cooperativa c/Municipalidad de Esteban Echeverría”, la Cámara Federal de La Plata declaró inconstitucional una tasa de inspección de productos alimentarios, al entender que no existía una prestación efectiva del servicio que justificara el cobro (Poder Local 2025).

La doctrina ha señalado que el hecho imponible de las tasas debe estar vinculado a una prestación concreta, efectiva e individualizada por parte del municipio (Tarsitano, 2022). En ausencia de dicha prestación, el tributo pierde su naturaleza de tasa y se transforma en un impuesto encubierto, violando el principio de legalidad tributaria y el régimen de coparticipación federal (Ley 23.548).

Desde el punto de vista económico, las tasas municipales —incluidas las de abasto— representan un costo significativo para las empresas, afectando su competitividad y capacidad de inversión. Según ADEBA (2025), en algunos municipios bonaerenses las tasas pueden alcanzar montos mensuales de hasta cinco millones de pesos por sucursal, lo que ha motivado litigios estratégicos para reducir la carga tributaria.

El beneficio potencial de litigar no se limita a la devolución de lo pagado indebidamente, sino que además puede incluirse la posibilidad de obtener medidas cautelares que suspendan el cobro inmediatamente y hasta en tanto dure el pleito al mismo tiempo que funcionan como precedentes judiciales que fortalecen la posición del contribuyente frente a futuras exigencias fiscales.

No obstante, el costo de litigar incluye honorarios profesionales, tasas judiciales, tiempo procesal y el riesgo de una sentencia judicial adversa. Por ello, el análisis debe ser según el caso particular, evaluando la solidez jurídica del planteo, la jurisprudencia aplicable y la capacidad probatoria que posea el contribuyente.

En conclusión, litigar contra tasas de abasto municipales puede ser altamente beneficioso cuando se demuestra la ausencia de prestación efectiva, la violación de principios constitucionales o una efectiva doble imposición. La jurisprudencia reciente y

la doctrina especializada ofrecen fundamentos sólidos para impugnar estos tributos, aunque el éxito dependerá de una estrategia jurídica bien estructurada y del contexto particular de cada municipio.

## Acto en ciernes

En el marco del derecho administrativo argentino, el concepto de “acto en ciernes” se refiere a una manifestación de voluntad estatal que aún no ha adquirido la forma definitiva de acto administrativo, pero que revela una intención concreta de producir efectos jurídicos. Se trata de una etapa pre-formal en la que el órgano competente ha iniciado el procedimiento, pero no ha cumplido con todos los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para que el acto sea válido y eficaz. El artículo 7 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (Ley 19.549) establece los elementos esenciales del acto administrativo, entre ellos la competencia, la causa, el objeto, la finalidad, la motivación y la forma, siendo esta última la que suele faltar en los actos en ciernes (Argentina, 1972).

Desde la doctrina, Gordillo (2023) sostiene que “el acto en ciernes es una figura que permite identificar la voluntad administrativa aún no perfeccionada, pero que puede ser objeto de control judicial si afecta derechos o genera consecuencias jurídicas relevantes” (p. 412). Esta noción ha cobrado especial relevancia en contextos donde la administración pública emite comunicaciones, resoluciones preliminares o dictámenes que, aunque no formalizados como actos administrativos plenos, inciden en la esfera jurídica de los particulares.

La jurisprudencia ha reconocido la posibilidad de impugnar actos en ciernes cuando estos generan efectos concretos o anticipan decisiones administrativas que afectan derechos. En el fallo Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad c/GCBA s/amparo, la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2024) admitió la legitimación activa para cuestionar una resolución preliminar que anticipaba la aprobación de un

proyecto urbanístico, señalando que “la ausencia de formalización no impide el control judicial si el acto proyectado produce efectos jurídicos relevantes”.

En el ámbito fiscal, el acto en ciernes adquiere especial importancia cuando se trata de anticipos de liquidaciones tributarias, intimaciones o borradores de resoluciones que, aunque no definitivos, condicionan la conducta del contribuyente. La Corte Suprema, en *Federación Agraria Argentina c/Estado Nacional s/amparo* (2025), sostuvo que “la existencia de un acto en ciernes no excluye la posibilidad de tutela judicial efectiva, cuando la conducta estatal anticipa una decisión que afecta el principio de legalidad tributaria consagrado en el artículo 19 de la Constitución Nacional”.

En suma, la figura del acto en ciernes constituye una etapa procesal intermedia, situada entre la mera intención de la Administración y el perfeccionamiento formal del acto administrativo definitivo. Este reconocimiento, tanto por la doctrina especializada como por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se fundamenta en la tutela judicial efectiva. Su propósito es asegurar el acceso a la justicia y la protección de los derechos del administrado frente a manifestaciones estatales que, si bien no se han formalizado completamente, poseen una concreción lesiva o la aptitud suficiente para generar un estado de incertidumbre que afecta directamente la esfera jurídica del particular (Cassagne, 2012).

De esta manera, la habilitación del control judicial sobre estos actos preventivos se configura como un mecanismo esencial para garantizar la legalidad, la razonabilidad y la transparencia de la función administrativa (Bidart Campos, 2005). El objetivo final es precaver el daño antes de su consumación, transformando la acción judicial de certeza en una herramienta de naturaleza preventiva (Cassagne, 2017).

# Repetición de tributos

## Concepto

La acción de repetición se encuentra regulada en el Artículo 81 de la Ley N° 11.683 de Procedimiento Tributario (t.o. 1998 y modif.) y se aplica cuando se verifica cualquiera de las siguientes situaciones:

- Pago indebido: Se pagó un tributo que legalmente no se debía (p. ej., un impuesto inconstitucional o inaplicable).
- Pago en exceso: Se pagó más de lo que correspondía legalmente (p. ej., un error de cálculo, doble pago, o retenciones/percepciones mal practicadas).
- Pago sin causa: Se ingresó un monto al fisco sin que existiera una obligación tributaria que lo respaldara.

El artículo 81 de la ley 11.683, establece: “Los contribuyentes y demás responsables tienen acción para repetir los tributos y sus accesorios que hubieren abonado de más, ya sea espontáneamente o a requerimiento de la Agencia Nacional de Recaudación y Control Aduanero (ARCA).

La jurisprudencia argentina ha definido la acción de repetición como el medio por el cual el contribuyente inicia un control jurisdiccional para establecer la legalidad o constitucionalidad del tributo (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 1985).

Para poder iniciar la acción de repetición se exige el requisito de pago previo, el cual está relacionado con el principio de pague primero y repita después, “solve et repete”. Y que a su vez, ese pago se haya realizado sin justa causa, según el art. 63 de la ley 11.683.

Según J. Damarco, tiene dicho que:

cuando se hace referencia al principio solve et repete se está indicando que para la procedencia de la acción judicial es necesario el pago del impuesto determinado por el fisco. En otras palabras, el pago del impuesto es un requisito de procedencia de la acción. Se trata de un requisito procesal. Si no se demuestra que se pagó el impuesto, el juez rechazará in limine la demanda. No le dará trámite y la

desestimaré o rechazará. Ello resulta ser así, porque... La acción judicial se concreta en una demanda de repetición. Si no se abonó el impuesto nada se puede repetir.

Tiene dicho el mismo autor (Damarco) que:

No hace falta agregar más consideraciones para demostrar que el principio solve et repete significa que uno de los sujetos de la relación jurídico tributaria está ubicado, jurídicamente, en una situación de superioridad que le permite, antes de iniciarse la discusión judicial de la cuestión controvertida, obtener de la otra parte el cumplimiento de la obligación.

## Procedimiento aplicable

El procedimiento aplicable para la acción o demanda de repetición se rige principalmente por el Artículo 81 de la Ley N° 11.683 de Procedimiento Tributario (t.o. 1998 y modif.), y difiere en sus etapas iniciales dependiendo de si el pago del tributo fue espontáneo o a requerimiento del fisco.

Si el contribuyente realizó el pago de manera espontánea, es decir, sin que mediara una determinación de oficio o exigencia previa del fisco, tiene la obligación de presentar un reclamo administrativo formal ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) o el organismo de recaudación local (Rodríguez, 2017). Esta etapa administrativa es esencial, ya que busca darle al fisco la oportunidad de expedirse sobre la legitimidad del pedido de devolución.

Una vez interpuesto el reclamo administrativo por un pago espontáneo, la Administración cuenta con un plazo de tres meses para resolverlo. Si la respuesta es una resolución denegatoria o si transcurre el plazo de tres meses sin que haya una respuesta expresa (lo que se conoce como denegatoria tácita), el contribuyente queda habilitado para acceder a la vía judicial. En este punto, tiene la opción de presentar su demanda contenciosa ante la Justicia Nacional de Primera Instancia o ante el Tribunal Fiscal de la Nación (Argentina.gob.ar, s.f.). Si el proceso concluye de forma favorable al contribuyente, el fisco no solo debe devolver los montos, sino también reconocer los intereses resarcitorios correspondientes desde la fecha de interposición del reclamo (Rodríguez, 2017).

Por otro lado, si el pago se realizó a requerimiento del fisco (por ejemplo, tras una determinación de oficio), el contribuyente puede optar por iniciar la acción de repetición directamente en la vía judicial si no ha impugnado la liquidación original, lo que marca una diferencia trascendente con otros regímenes (Rodríguez, 2017).

## Diferencia con la devolución

La “devolución” se diferencia del instituto de la “repetición”, en razón de que esta última comprende aquellos pagos cuya improcedencia se vincula necesariamente con el concepto de hecho imponible, que involucra una discusión acerca de la causa legal del pago, esto es la existencia o medida de la obligación, de manera que excede el marco de una simple y rápida devolución.<sup>6</sup>

Según Calello (2020), la repetición trata de un pago sin justa causa jurídica, o sea que ha pagado un impuesto sin ser exigible. Mientras que la devolución, en cambio, se ha efectuado de acuerdo al derecho pero que por un acontecimiento posterior deviene en exceso, la característica diferencial resulta ser un pago debido legalmente pero realizado en exceso (pp 884-885).

Según la misma autora, ambos institutos se distinguen con relación a los procedimientos aplicables como así también al modo de computar los plazos de la prescripción.<sup>7</sup>

## Sujetos legitimados para repetir

La ley establece que los contribuyentes y demás responsables tienen legitimación para repetir los tributos y sus accesorios abonados de más, por ello los titulares de la

---

<sup>6</sup> Cám. Nac. Cont. Adm. Fed. Sala I, 24/10/2013, Amarga Chica - Bajada de Palo (UTE) c/EN-AFIP DGI- S/R. 387/2006 y 38/2006.

<sup>7</sup> Baldo, A. Becherman, S. Calello, C. Chicolino, R. Crivella, A. De Luca, M. Diez, F. Domínguez, S. Iglesias Araujo, F. Januszewski, K. Koss, R. Liberman, S. Maggiolo, A. Mastandrea, A. Melzi, F. Parera, M. Pérez, D. Piano, A. Radiminski, C. Rofrano, O. Schneir, A. Sericano R. Vegas, R. Vergara, A y Ziccardi, H. (2020) *Procedimiento Tributario, 75° Aniversario de la Ley N° 11.683. Ampliada y Actualizada*. Edicon.

acción son: los contribuyentes o responsables por deuda propia, los responsables por deuda ajena y los agentes de recaudación (percepción y retención).

Según Calello (2020), los responsables solidarios y sustitutos sólo pueden ser sujetos activos de la acción de repetición si de su pago indebido deriva un perjuicio personal (pp 888).

En el caso de los responsables se debe condicionar la viabilidad de la acción, a la demostración efectiva de que han sufrido un detrimento en su patrimonio a consecuencia del pago del tributo. (Calello, 2020)

## ¿Por qué la demanda de repetición no es suficiente para la interposición contra tasas de abasto ilegítimas?

La acción de repetición exhibe limitaciones estructurales para abordar la ilegitimidad de tasas inconstitucionales (como las de abasto), dado que su configuración es esencialmente resarcitoria, actuando únicamente con posterioridad al pago del tributo y al perjuicio ya consumado (Corti, 2018).

Mientras que el problema generado por las tasas de abasto ilegítimas es anterior y restrictivo. Es decir, porque hay que interponer demanda previa y la necesidad del contribuyente es que se declare la inconstitucionalidad del tributo, situación que no puede hacerse a través de esta vía (de repetición). No solo por el tiempo y costo que conlleva la misma, sino por la imposibilidad de inconstitucionalidad porque la administración no puede dictarla.

La real necesidad del contribuyente no es meramente la devolución de lo pagado indebidamente (*solutio indebiti*), sino la declaración preventiva de la inconstitucionalidad o ilegalidad de la norma en sí misma, evitando así el desembolso continuado de un gravamen ilegítimo. Esta protección anterior y restrictiva (que previene la afectación patrimonial antes de que ocurra) no puede lograrse eficientemente mediante la repetición. Por estas razones, la doctrina y la jurisprudencia han reconocido la superioridad y la naturaleza preventiva de la acción declarativa de

certeza (también conocida como acción meramente declarativa) como el mecanismo idóneo para cuestionar la validez constitucional de normas de carácter general antes de que se consume el daño (Cassagne, 2017).

La cuestión de fondo es de naturaleza Constitucional, las tasas de abasto son aquellas que imponen las municipalidades por el mero ingreso de productos alimenticios a su jurisdicción, con base en una inspección que duplica o avanza sobre las competencias de organismos federales o provinciales de control sanitario (García Belsunce, 2003).

No resuelve la causa de fondo, la repetición no busca la declaración de inconstitucionalidad o inaplicabilidad general de la norma que crea la tasa; su objetivo es la restitución del dinero.

La ilegitimidad reside en que estas tasas constituyen una barrera aduanera interior o valla aduanera, violando directamente los principios de la Constitución Nacional de Argentina, particularmente los artículos que garantizan: la libre circulación de bienes (Arts. 9, 10, 11), la prohibición de establecer aduanas provinciales (Art. 75, inc. 13), la supremacía de la legislación nacional y la competencia federal en materia de comercio (Art. 31 y 75, inc. 13).

La Acción de Repetición no detiene la restricción, el objetivo del contribuyente que impugna la tasa de abasto no es solo recuperar el dinero pagado (lo que lograría con la repetición), sino impedir que se le siga exigiendo el pago en el futuro para poder circular y comercializar libremente sus productos. La repetición solo ataca el efecto patrimonial del pago indebido, pero no suspende la aplicación. El proceso de repetición se inicia después de que se realizó el pago. Mientras dura el juicio (que puede tardar años), el municipio puede seguir exigiendo la tasa, obligando al contribuyente a seguir pagando para no ver obstaculizada su actividad comercial (Rodríguez, 2020).

En resumen, mientras que la demanda de repetición es la herramienta para la devolución del dinero, es insuficiente para resolver la afectación a la libertad de comercio y la violación constitucional que implica el cobro continuado de una tasa de abasto ilegítima.

## Antecedente jurisprudenciales

### “Sucesores de Alfredo Williner S.A. c/ Municipalidad de Posadas s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”

En esta causa, se interpone una acción meramente declarativa de inconstitucionalidad contra la tasa de inspección sanitaria y de aptitud bromatológica de los productos alimenticios que comercializa la actora en la jurisdicción de la demandada. En primera instancia, la Cámara Federal de Posadas declaró incompetente a la justicia federal para conocer la acción meramente declarativa de inconstitucionalidad interpuesta por Sucesores de Alfredo Williner S.A., al considerar que la controversia versaba sobre normas locales y no reunía los requisitos de competencia excepcional federal (Monti y Marchisio, 2016).

Disconforme, la actora presentó recurso extraordinario ante la Corte Suprema, argumentando que la tasa de inspección higiénica, sanitaria y bromatológica impuesta por la Municipalidad de Posadas vulnera directamente la Constitución Nacional (arts. 9, 10, 11, 12, 31, 75 incs. 13 y 18), el Código Alimentario Argentino y su decreto reglamentario, y contraviene la prohibición de aduanas interiores y el régimen de libre circulación de mercaderías (Monti y Marchisio, 2016).

En cuanto a la procedencia formal, el dictamen recuerda que, aún cuando las resoluciones sobre competencia no son sentencias definitivas, se admite recurso cuando se deniega el fuero federal reclamado, como ocurre en este caso (Monti y Marchisio, 2016).

Respecto al fondo, el análisis distingue entre competencia federal fundada en materia (interpretación de normas constitucionales y leyes nacionales) y la fundada en las personas (pleitos entre habitantes de distintas provincias). El dictamen concluye que la cuestión planteada encuadra en la primera categoría, pues la empresa cuestiona actos municipales mediante prescripciones constitucionales relacionadas con el comercio interjurisdiccional y la cláusula comercial (art. 75 inc. 13), lo cual otorga un «manifiesto

contenido federal» al litigio y excluye la competencia provincial (Monti y Marchisio, 2016).

Finalmente, se propone declarar mal denegado el recurso extraordinario, hacer lugar a la queja, revocar la sentencia apelada y remitir las actuaciones a la justicia federal de primera instancia para su tramitación (Monti y Marchisio, 2016).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación (2017) acogió la queja de Sucesores de Alfredo Williner S.A. contra la Cámara Federal de Posadas por haber declarado la incompetencia del fuero federal para entender en una acción meramente declarativa de inconstitucionalidad contra la Municipalidad de Posadas. El Tribunal consideró formalmente admisible el recurso al configurarse una denegación del fuero federal, y determinó que la cuestión tenía “manifiesto contenido federal” porque exigía interpretar el Código Alimentario Nacional para definir si la tasa de inspección sanitaria y bromatológica local excedió las atribuciones municipales y lesionaba garantías constitucionales. En consecuencia, la Corte revocó la sentencia apelada, declaró competente a la justicia federal y ordenó remitir las actuaciones al tribunal de origen para su sustanciación.

### “Milkaut S.A. Mendoza, Provincia de s/acción declarativa de certeza”

En la causa, Milkaut S.A. interpuso ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación una acción declarativa de certeza conforme al art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, cuestionando la constitucionalidad de los arts. 1° y 3° de la ley provincial 6.959 (modificada por la 8.006) y su decreto reglamentario 1.216/09 de Mendoza, que imponen una “tasa por servicios de inspección” a los productos lácteos en tránsito federal. La empresa sostuvo que sus plantas cuentan con habilitación de SENASA y que los productos están certificados para libre circulación nacional, por lo que el gravamen constituía un obstáculo al comercio interjurisdiccional protegido por la

Constitución (arts. 9, 10, 11, 31, 75 inc. 13 y 126) y el Código Alimentario Argentino (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2016).

El dictamen elaborado por Monti y Marchisio (2012) en el que la empresa Milkaut S.A. interpone ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en juicio originario, una acción de certeza prevista en el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Milkaut solicita que se declare la inconstitucionalidad de la ley provincial 6.959 (modificada por la 8.006) y su decreto reglamentario 1216/09, que establecen la tasa por “servicios de inspección de productos, subproductos y derivados de origen animal”. Según la actora, dicho gravamen impone un tributo sobre la introducción de productos lácteos –certificados por el Servicio Nacional de Control de Alimentos y reconocidos como de libre circulación en todo el país–, violando las disposiciones del Código Alimentario Argentino (ley 18.284 y decreto 815/99) y los artículos 9, 10, 11, 75 inc. 13, 126 y 31 de la Constitución Nacional, que prohíben aduanas interiores y garantizan la libre circulación de mercaderías (Monti & Marchisio, 2012).

En respaldo de su petición cautelar, Milkaut exige que la Provincia de Mendoza y COPROSA-MEN se abstengan de efectuar controles sanitarios de los productos en tránsito federal y de exigir el pago de la tasa hasta que se emita sentencia definitiva. El dictamen concluye que la controversia presenta “manifiesto contenido federal” y resulta análoga al caso Logística La Serenísima S.A. y otros c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad (2010), cuya competencia originaria correspondió a la Corte. Por ello, se opina que el asunto debe tramitarse bajo la competencia originaria del Máximo Tribunal (Monti y Marchisio, 2012).

Logística La Serenísima S.A. y otros promovieron ante la Corte Suprema una acción originaria de inconstitucionalidad contra la Provincia de Mendoza para que se declare nula la tasa “Derechos por servicios de inspección de productos, subproductos y derivados de origen animal” establecida por la ley provincial 6959 (modificada por la 8006) y reglamentada por el decreto 1216/09. Alegaron que la exigencia de pago previo al ingreso y comercialización de productos lácteos en tránsito federal vulnera la libre circulación nacional garantizada por el Código Alimentario Argentino (ley 18.284 y

decreto 815/99) y la Constitución Nacional (arts. 9, 10, 11, 12, 31 y 75 inciso 13) (Monti & Marchisio, 2013).

El dictamen destacó que los establecimientos de las actoras están habilitados por SENASA y ANMAT para tráfico federal e internacional y que las autoridades provinciales sólo pueden realizar controles higiénico-sanitarios en las “bocas de expendio”, conforme al decreto reglamentario. En cambio, el régimen impugnado obliga al transportista a informar anticipadamente a la Dirección Provincial de Ganadería y a COPROSAMEN, sujetando la liberación de la mercadería al pago de la tasa y obstruyendo su comercialización en Mendoza antes de la venta al público (Monti y Marchisio, 2013).

Desde la perspectiva del federalismo y la cláusula comercial, la Procuración concluyó que la regulación del comercio interjurisdiccional es competencia exclusiva del gobierno nacional y que cualquier poder de policía local no puede entorpecer ese intercambio. Por imponer un tributo y un control previo al consumo masivo, los arts. 1° y 3° de la ley 6.959 contravienen la primacía de las normas federales y se estimaron inconstitucionales, recomendando hacer lugar a la demanda (Monti y Marchisio, 2013).

El Tribunal declaró su competencia originaria y otorgó la medida cautelar solicitada, ordenando a Mendoza y a la Fundación COPROSA-MEN abstenerse de exigir el pago de la tasa o de controlar higiénico-sanitariamente los productos antes de su venta definitiva. En el fallo de fondo, la Corte sostuvo que la fiscalización y el control de productos en tránsito federal corresponde exclusivamente a los organismos nacionales —SENASA y ANMAT—, mientras que las provincias sólo pueden verificar condiciones sanitarias en la “boca de expendio” (arts. 19 y 36 del decreto PEN 815/99). Al gravar previamente la liberación para consumo masivo, la normativa mendocina interfiere en la libre circulación y contradice la cláusula comercial federal, razón por la cual se declaró la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

## “Cepas Argentinas SA c/Córdoba, Provincia de s/acción declarativa de certeza”

Cepas Argentinas S.A. promovió ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación una acción declarativa de certeza conforme al artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, impugnando el artículo 22 de la ley impositiva provincial 10.324 (vigente en 2016) y normas conexas (art. 215, inc. 23 del Código Tributario provincial y art. 146 del decreto 1205/2015). La demandante, dedicada a la producción y comercialización de bebidas con plantas industriales fuera de Córdoba, sostuvo que la aplicación coactiva de alícuotas agravadas (4 % o 4,75 %) frente al 0,5 % que pagan quienes tienen establecimiento en la provincia generaba un perjuicio financiero y configuraba una “aduana interior” prohibida por la Constitución Nacional (arts. 9–12, 75.13, 126) y el principio de libre comercio interjurisdiccional (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2025).

Antes de entrar al fondo, la Corte declaró su competencia originaria (arts. 116–117 CN) y concedió la medida cautelar solicitada, autorizando a Cepas Argentinas a tributar al 0,5 % de manera provisional y suspendiendo cualquier actuación administrativa o judicial tendiente a imponer la alícuota agravada hasta la sentencia definitiva. La Procuradora Fiscal había dictaminado inicialmente que la actora carecía de un “caso” suficiente, pero el tribunal entendió que la exigencia forzosa del pago y la negativa expresa de la provincia a permitir la alícuota menor generaban un estado de incertidumbre y lesión actual que justificaban la acción preventiva (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2025).

En su contestación, la Provincia de Córdoba defendió el régimen retroactivo como una política legítima de fomento industrial, amparada en su potestad tributaria para promover la industria local (art. 125 CN y art. 75.18 CN), y negó discriminación al sostener que la alícuota más baja correspondía únicamente a la actividad efectivamente desarrollada en su territorio, mientras la actora ejercía allí meramente funciones de comercialización (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2025).

La Corte analizó la procedencia de la acción declarativa de certeza recordando su doctrina: la falta de certeza sobre la “existencia, alcance o modalidades” de la relación jurídica —aquí, la obligación de tributar la alícuota agravada— y la lesión actual derivada del pago coactivo constituyen un caso contencioso idóneo. Rechazó la visión de que la actora pudiera simplemente variar sus declaraciones juradas para provocar un control administrativo, pues la controversia había superado el estadio de mera conjetura y exigía un pronunciamiento jurisdiccional para evitar mayores daños (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2025).

En el fallo de fondo, la Corte sostuvo que la aplicación del artículo 22 de la ley 10.324 obstaculiza el comercio entre provincias al establecer una diferencia de gravamen según la ubicación del establecimiento, violando el principio de igualdad (art. 16 CN) y la cláusula comercial (art. 75.13 y 126 CN). Al erigir una barrera económica interna a favor de productores locales, se configuró una aduana interior vedada por la Constitución, por lo que declaró inconstitucional el artículo 22 de la ley 10.324. Imputó costas a la Provincia de Córdoba (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2025).

## **“Refinería del Norte S.A. c/Municipalidad de La Banda del Río Salí s/ inconstitucionalidad.”**

Se trata de un fallo reciente, que data del 25 de Junio de 2025, en el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió el recurso extraordinario federal interpuesto por Refinería del Norte S.A. contra la Municipalidad de La Banda del Río Salí y revocó la sentencia que había declarado válido el “Tributo Económico Municipal” (TEM) establecido por las ordenanzas 1585/2012 y 1623/2013 (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2025).

Refinería del Norte S.A., dedicada a la producción y venta de combustibles líquidos, alegó que el TEM reproduce íntegramente el hecho imponible y la base gravable del impuesto provincial sobre los ingresos brutos previsto en la ley 23.966, cuya provincia de Tucumán asumió no superar una tasa global del 3,5 %, y que además

infringe el artículo 9 b de la ley de coparticipación federal (ley 23.548) al imponer un tributo local análogo a uno nacional (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2025).

La Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de Tucumán y luego la Corte Suprema provincial rechazaron la demanda contra el municipio, sosteniendo que la autonomía municipal reconocida por la Constitución provincial habilita la creación de “tributos” y que sólo la demostración de un efecto confiscatorio justificaría declarar la invalidez de la gabela local (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2025).

Al resolver la queja, la Corte Nacional consideró que el TEM no es una tasa retributiva de servicios, sino un impuesto de naturaleza general, por lo que no queda excluido de la prohibición de aplicar gravámenes locales análogos a los nacionales distribuidos por la ley 23.548 (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2025).

La Corte aplicó el criterio de “analogía sustancial” conforme a la doctrina de Dino Jarach y concluyó que el TEM y el IVA gravan la misma operación —venta de combustibles líquidos— con definiciones de hecho imponible esencialmente coincidentes, de modo que resultan análogos a efectos de la ley federal de coparticipación (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2025).

Si bien la ley 23.966 establece un régimen especial de coparticipación de los ingresos fiscales derivados de los combustibles, dicho régimen no exime a los municipios del cumplimiento de la obligación asumida por la provincia al adherir a la ley 23.548 de no aplicar gravámenes locales análogos a los nacionales distribuidos (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2025).

La sentencia provincial fue declarada arbitraria por omitir el examen debido de las normas de coparticipación que limitan la potestad tributaria municipal y por no considerar los planteos dirigidos a demostrar la analogía del TEM con gravámenes nacionales (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2025).

En consecuencia, la Corte Nacional revocó la decisión de Tucumán y ordenó remitir los autos para que el tribunal de origen dicte un nuevo pronunciamiento ajustado a las restricciones impuestas por las leyes de coparticipación federal y el convenio

marco sobre combustibles, reafirmando la supremacía del orden tributario federal y la necesidad de evitar la doble imposición interna (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2025).

## “Sancor Cooperativas Unidas Limitada c/ Municipalidad de Esteban Echeverría s/ acción declarativa de certeza”

El 11 de abril de 2025 la Cámara Federal de La Plata – Sala II conoció la acción declarativa de certeza interpuesta por Sancor Cooperativas Unidas Limitada, que solicitó declarar la inconstitucionalidad de la “Tasa por Inspección de Productos Alimenticios” establecida en los artículos 7.1 a 7.21 de la Ordenanza Fiscal e Impositiva de Esteban Echeverría por vulnerar los artículos 9, 10, 11, 31, 75 inc. 13 y 126 de la Constitución Nacional y las normas del Código Alimentario Argentino (Ley 18.284) (Cámara Fed. La Plata, Sala II, 2025).

La actora es una cooperativa de productores lecheros cuyos establecimientos, debidamente habilitados y certificados conforme al Código Alimentario Argentino, elaboran y exportan productos lácteos. Para ingresar al municipio sus transportistas debían pasar por un “Centro de control bromatológico” carente de infraestructura de laboratorio, donde la empresa La Longar S.A. sellaba facturas y remitos con la leyenda “visado” y luego cobraba mensualmente la tasa impugnada, sin que en ningún momento se realice un control sanitario efectivo (Cámara Fed. La Plata, Sala II, 2025).

El régimen legal nacional asigna el control de inocuidad, sanidad y salubridad de los alimentos al SENASA y a la ANMAT mediante el Código Alimentario Argentino y su decreto reglamentario 815/99. Ese decreto establece que las autoridades provinciales y municipales sólo pueden inspeccionar en “bocas de expendio” y que los certificados nacionales deben ser reconocidos sin costo adicional (Decreto 815/99, arts. 4 y 19–36), prohibiendo cobros suplementarios por trámites ya realizados por organismos nacionales (Cámara Fed. La Plata, Sala II, 2025).

El juez de primera instancia del Juzgado Federal N° 3 de Lomas de Zamora admitió la demanda de Sancor, declaró inaplicable la tasa municipal frente a los productos introducidos al territorio de Esteban Echeverría y ordenó a la comuna abstenerse de exigir el pago o visado para evitar la distribución interjurisdiccional de dichos bienes (Cámara Fed. La Plata, Sala II, 2025).

Al resolver el recurso de apelación, la Cámara –por mayoría en el voto del juez Di Lorenzo– concluyó que la ordenanza impugnada colisiona con la legislación federal, afectando el principio de supremacía constitucional (art. 31 CN) y configura una doble imposición prohibida por ella. Ese voto impuso confirmar la sentencia de primera instancia y rechazó la apelación del municipio (Cámara Fed. La Plata, Sala II, 2025).

El tribunal desestimó los agravios de forma y fondo, ponderó el carácter preventivo de la acción declarativa de certeza y condenó en costas al Municipio de Esteban Echeverría en primera instancia, sin imponer costas de alzada por falta de sustanciación del recurso (art. 68 CPCC). Finalmente, remitió los autos para que se continúe con el trámite de fondo conforme a lo decidido (Cámara Fed. La Plata, Sala II, 2025).

## Antecedentes de doctrina

Gastón Vidal Quera (2025) analiza la sentencia de la Cámara Federal de La Plata – Sala II, del 14 de abril de 2025, que confirmó la declaración de inconstitucionalidad de la “Tasa por Inspección de Productos Alimenticios” impuesta por la Municipalidad de Esteban Echeverría (Sancor Cooperativas Unidas Limitada c. Municipalidad de Esteban Echeverría, Expte. 52973/2016) (Vidal Quera, 2025).

La empresa demandante, una cooperativa de productores lecheros, demostró que sus transportistas debían presentar facturas y remitos en un “Centro de control bromatológico” sin equipamiento de laboratorio, donde se limitaba a sellar (“visar”) la documentación a cargo de la firma privada La Longar S.A., sin efectuar prueba sanitaria alguna (Vidal Quera, 2025).

El fallo recuerda que el control de los alimentos está regulado por el Código Alimentario Argentino (Ley 18.284) y su decreto reglamentario 815/1999, que reserva a organismos nacionales (SENASA y ANMAT) la fiscalización de la inocuidad y atribuye a autoridades locales únicamente inspecciones en “bocas de expendio” (Decreto 815/1999, art. 19; Vidal Quera, 2025).

Asimismo, el artículo 36 del decreto 815/1999 establece que las habilitaciones y certificaciones nacionales deben ser reconocidas por todas las jurisdicciones “sin implicar mayores costos” (Vidal Quera, 2025). La tasa municipal, al cobrar por un trámite de visado de certificados nacionales, infringía esa prohibición y configuraba una doble imposición trasladada finalmente al consumidor.

La Cámara concluyó que la municipalidad excedió su poder de policía al exigir un pago por un servicio ya prestado por la autoridad federal, lesionando el principio de supremacía (art. 31 de la Constitución Nacional) y obstaculizando la libre circulación de mercancías (arts. 9, 10, 11 y 126 de la Constitución Nacional) (Vidal Quera, 2025).

En síntesis, el tribunal sostuvo que no basta con la autonomía municipal para legitimar una tasa que solo revisa documentación nacional y que impide la aplicación uniforme del régimen alimentario federal. Por ello confirmó la inexigibilidad de la tasa cuestionada y reafirmó que los municipios solo pueden inspeccionar en las bocas de expendio sin generar costos adicionales al exportador ni al consumidor final (Vidal Quera, 2025).

Lorena M. Almada (2025) revisa la evolución reciente de la jurisprudencia nacional sobre tributos municipales y concluye que, aunque los municipios disponen de potestad tributaria propia, ésta está condicionada por los límites impuestos por la Constitución Nacional y los regímenes federales de coparticipación, lo que restringe su capacidad para gravar concurrentemente las mismas bases imponibles que la Nación o las provincias (Almada, 2025).

La autora recuerda que la tasa debe corresponder a un servicio público concreto, individualizado y efectivamente prestado, conforme al criterio establecido en Cía.

Química SA c. Municipalidad de Tucumán (Fallos 236:22), por lo que las comunas carecen de plena autodeterminación fiscal y deben ceñirse a los marcos superiores que les delegan sus competencias tributarias (Almada, 2025).

En Aeropuertos Argentina 2000 SA c. Comuna de Delfín Gallo (15/4/2025), la Corte Suprema revocó un fallo que había autorizado una contribución municipal destinada a financiar servicios de contralor, higiene y seguridad, al advertir que la norma no explicaba racionalmente la vinculación entre esos “servicios comunales” y la alícuota impugnada, ni probó la efectiva prestación de los mismos (Almada, 2025).

De manera similar, en Western Unión SRL c. Municipalidad de Merlo (10/4/2025), la Corte anuló el cobro de una tasa por inspección, seguridad e higiene porque el municipio no demostró que las actividades de la empresa requerían un servicio estatal distinto o más intenso del fiscalizado ordinario, evitando así la doble imposición por un mismo hecho imponible (Almada, 2025).

La Corte también rechazó, el 13/2/2025, la acción de amparo iniciada por la Municipalidad de Villa Gesell para impugnar un decreto nacional que suprimió el Fondo Federal Solidario (DNU 756/2018). El tribunal sostuvo que el municipio carecía de relación jurídica directa con el Estado nacional respecto del fondo y, por ende, de legitimación activa para litigar la inconstitucionalidad del decreto (Almada, 2025).

Almada expone luego el conflicto suscitado por la resolución 267/2024 de la Secretaría de Industria y Comercio, que prohíbe incluir tasas municipales en facturas de servicios públicos. El Juzgado Federal de San Martín (19/2/2025) desestimó amparos de siete municipios bonaerenses, pero la Cámara de La Plata (Sala III, 29/4/2025) admitió medidas cautelares al entender que la norma nacional interfería con la autonomía financiera municipal y ponía en riesgo la continuidad de servicios esenciales (Almada, 2025).

Entre fallos provinciales, la Sala II de Tucumán declaró inconstitucional la contribución sobre inmuebles de la Comuna de Huasa Pampa (29/3/2025) por no

acreditar la prestación de servicios individualizados al inmueble gravado, conforme al requisito de divisibilidad de la tasa (Almada, 2025).

El Juzgado Federal de Villa María (18/3/2025) anuló la tasa de inspección sanitaria animal de Río Tercero porque invadía facultades nacionales de control de calidad de alimentos y obstaculizaba la libre circulación de productos, reservada al SENASA y la ANMAT bajo el Código Alimentario Argentino (Almada, 2025).

Finalmente, la Corte de Santa Fe desestimó en mayo de 2025 recursos de inconstitucionalidad contra tasas de reciclado y disposición de neumáticos fuera de uso, al verificar que las comunas no habían probado la prestación de un servicio individualizado, reiterando que la tasa requiere un correlato efectivo entre el gravamen y la contraprestación estatal (Almada, 2025).

En síntesis, Almada concluye que la jurisprudencia viene consolidando la exigencia de un servicio individualizado para legitimar las tasas municipales, limita la potestad impositiva local frente a normas federales de coparticipación y enfatiza la supremacía de la legislación nacional en materia de control sanitario y funciones esenciales del Estado (Almada, 2025).

## Conclusión

El análisis realizado demuestra que, ante la imposición de controles sanitarios municipales que trascienden su legítima función de policía y gravan la mera circulación intrajurisdiccional de bienes, la acción declarativa de certeza surge como el mecanismo judicial más idóneo para discutirla. Esta vía, prevista en el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, permite al contribuyente obtener de manera expedita una aclaración sobre la existencia, alcance y modalidades de la obligación tributaria antes de sufrir un perjuicio irreparable por cobros indebidos. Al habilitar la suspensión inmediata de la tasa cuestionada mediante medidas cautelares, evita tanto el desembolso previo como el colapso de litigios posteriores de repetición, al incorporar la solicitud de devolución en la misma acción. De modo tal de evitar doblar los gastos judiciales.

La concurrencia de potestades tributarias en los distintos niveles de gobierno —municipal, provincial y nacional— debe ejercerse dentro de los márgenes que marca la Constitución Nacional y los convenios de coparticipación. Las tasas retributivas de servicios, para mantener su naturaleza jurídica, deben responder a contraprestaciones concretas y proporcionales al costo real del servicio brindado. Cuando los municipios convierten en aranceles de entrada o en “aduanas interiores” las tasas de inspección sanitaria, distorsionan la libre circulación garantizada por los artículos 9º, 10 y 11 de la Carta Magna y lesionan el principio de unidad económica previsto en el artículo 75 inciso 13.

La comparación con otras vías —la demanda de repetición, la acción de amparo y la acción declarativa de inconstitucionalidad— revela que ninguna ofrece simultáneamente la preventiva suspensión de la tasa, el exámen sustantivo de su justificación y la interlocución directa con la Corte Suprema. La demanda de repetición, aunque repara económicamente a posteriori, carece de vocación preventiva. El amparo provee una mayor celeridad, pero exige que el daño consumado o inminente sea manifiesto y no contempla prueba documental por lo que no revisa en profundidad la validez normativa. La acción de inconstitucionalidad, por su parte, suele requerir el agotamiento de instancias locales y no priva de efectos al acto cuestionado.

El principio de carga probatoria dinámica se revela esencial para equilibrar la relación entre la Administración y el contribuyente. En la acción declarativa de certeza, corresponde a la parte que se encuentre en mejores condiciones de probar o demostrar la efectividad y la proporcionalidad del servicio sanitario que sustenta la tasa, que en la mayoría de los casos será la autoridad municipal interviniente. Este reparto razonable del “onus probandi” refuerza la exigencia de motivación y transparencia en los actos tributarios, reduciendo el abuso de potestades y promoviendo la confianza en el sistema.

La adopción sistemática de la acción declarativa de certeza contribuirá a uniformar criterios sobre la imposición de tasas municipales y a prevenir la proliferación de tributos encubiertos que entorpecen el comercio interjurisdiccional. Asimismo, su uso reiterado, incentivará a los municipios a diseñar regímenes de control sanitario coherentes con los estándares federales —Código Alimentario Argentino y decretos reglamentarios— y a enfocarse en la prestación genuina de tales servicios.

Numerosos fallos confirman la eficacia de esta vía. En “Sucesores de Alfredo Williner S.A. c/ Municipalidad de Posadas” (CSJN, 2017), la Corte declaró la competencia federal y ordenó la suspensión del cobro de la tasa bromatológica por invadir atribuciones nacionales. En “Milkaut S.A. c/ Mendoza” (CSJN, 2016) y “Logística La Serenísima S.A. c/ Mendoza” (Monti y Marchisio, 2013), se invalidaron regímenes locales que obstaculizaban el comercio interjurisdiccional al exigir tasas sobre tránsito federal. Más recientemente, en “Cepas Argentinas SA c/Córdoba, Provincia de s/Acción declarativa de certeza” (CSJN 03/06/2025) y “Refinería del Norte S.A. c/ Municipalidad de La Banda del Río Salí s/ inconstitucionalidad” (CSJN, 25/06/2025), la Corte garantizó la libre circulación y la primacía de las normas federales de coparticipación y de control de alimentos. En la Cámara Federal de La Plata, la acción declarativa de certeza permitió a Sancor blindar la distribución de productos lácteos al anular la “tasa por inspección de productos alimenticios” de Esteban Echeverría (Cámara Fed. La Plata, Sala II, 2025).

Este acervo jurisprudencial demuestra que la acción declarativa de certeza es una herramienta poderosa para preservar los principios constitucionales de libre circulación, unidad económica y supremacía federal. Su utilización sistemática incentivará a los

municipios a diseñar regímenes de control armonizados con los estándares nacionales, reduciendo la litigiosidad y fortaleciendo la seguridad jurídica. Asimismo, promoverá un sistema tributario local más equitativo, donde las tasas retributivas financien servicios concretos y las recaudaciones que no se sujeten a la normativa puedan ser defendidas judicialmente.

En definitiva, la acción declarativa de certeza se presenta como la vía más idónea ya que, fortalece la supremacía constitucional, protege el patrimonio de las empresas y consumidores, y garantiza un ambiente tributario previsible y armónico. Esta vía judicial, al conjugar prevención y tutela federal, emerge como la ruta más eficaz para discutir el régimen de control sanitario, bromatológico y tributario municipal, salvaguardando el principio de libre circulación y la unidad del mercado nacional. No obstante, los elevados costos de acceso a la justicia y la prolongada duración de estos procesos, constituyen factores que deben ser cuidadosamente considerados al evaluar la relación entre la tasa fiscal y el costo intrínseco de discutirla.

## Referencias bibliográficas

- Bercaitz, M. (2023). *Derecho Administrativo: Parte General*. Editorial Astrea.
- Bidart Campos, G. J. (2018). *Manual de la Constitución Reformada*. Ediciones Ediar.
- Caivano, R. (2021). *Actualización y desafíos del Código Alimentario Argentino*. Revista de Derecho Administrativo, (25), 45-62.
- Constitución de la Nación Argentina. Ley N° 24.430. 03-01-1995.
- Comadira, J. C. (2022). *Derecho municipal: tasas y contribuciones*. Rubinzal-Culzoni.
- Damarco, J. (2021). *Derecho Procesal Tributario*. Editorial Astrea.
- Damarco, J. H. (s.f.). El debido proceso en la ley 11683, la tutela judicial efectiva en el ordenamiento jurídico nacional y la acción meramente declarativa de certeza.
- Ferrer, A., & Crosetti, C. (2022). *El control alimentario en Argentina: Aspectos normativos y desafíos de gestión*. Revista de Salud Pública, 38(2), 187-195.
- García Belsunce, (2003). *Tratado de tributación (Vol. II)*. Buenos Aires: Astrea
- García Vizcaino, C. (2022). *Derecho tributario argentino*. La Ley.
- Gelli, M. A. (2019). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada (7a ed.)*. La Ley.
- Giuliani Fonrouge, C. M., & Navarrine, S. J. (2019). *Derecho financiero y tributario*. Buenos Aires: La Ley.
- Gil Domínguez, A. (2018). *El precedente "Halabi" y los derechos de incidencia colectiva*. La Ley.
- Gordillo, A. (2023). *Tratado de derecho administrativo (Tomo 3)*. Fundación de Derecho Administrativo.
- Hernández, A. (2011). *Federalismo fiscal y coordinación interjurisdiccional*. Revista de Derecho Público, (23), 45–67.

- Jarach, D. (1995). *Finanzas públicas y derecho tributario*. 4ª ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Jarach, M. (1995). *Derecho tributario*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Kielmanovich, J. L. (2017). *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Comentado y Anotado (10a ed.)*. Abeledo Perrot.
- Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N.º 19.549. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley 11.683 (1998). Ley de Procedimiento Tributario (t.o. 1998 y modif.).
- Lorenzetti, R. L. (2019). *Teoría de la Decisión Judicial: Fundamentos del Razonamiento Jurídico*. Rubinzal-Culzoni Editores.
- Lorenzetti, R. L. (2023). *Tratado de los Derechos Fundamentales*. Rubinzal-Culzoni Editores.
- Morello, A. M. (2017). *El Recurso Extraordinario*. Librería Editora Platense.
- Palacio, L. E. (2011). *Derecho Procesal Civil (8ª ed. actualizada)*. AbeledoPerrot.
- Peyrano, J. W. (2016). *Las Cargas Probatorias Dinámicas, hoy*. La Ley Online.
- Peyrano, R. (2016). *La carga de la prueba en el proceso tributario*. Revista de Derecho Tributario, 45(2), 87-102.
- Rivera, J. C. (2024). *Derecho Constitucional*. LexisNexis.
- Roberto S. (2021). *Procedimiento Tributario “75º Aniversario de la Ley 11.683” Ampliada y Actualizada*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Edicon.
- Rodríguez, M. J. (2017). *El reclamo administrativo tributario previo a la acción de repetición*. Revista de Derecho Tributario, 7(8), 779-798.
- Sabsay, D. A., & Onaindia, J. M. (2022). *La Constitución de los argentinos: Análisis y comentario de su texto*. Errepar-Erreius.
- Sagüés, N. P. (2007). *Elementos de derecho constitucional (4a ed.)*. Astrea.

- Sagüés, N. P. (2020). *Derecho Constitucional*. Editorial Astrea.
- Santiago, A. N. (2020, 29 de mayo). *Carga de la prueba en el Código Civil y Comercial de la Nación*. Microjuris Argentina al Día.
- Santiago, A. (2020). *La carga probatoria en los procedimientos administrativos y judiciales*. Revista de Derecho Administrativo, 38(1), 45-60.
- Spisso R. (2005). *Derecho Constitucional Tributario*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Spisso, R. (2011). *Derecho Constitucional Tributario (5a ed.)*. Abeledo Perrot.
- Spisso, R. (2019). *Derecho Constitucional Tributario (7a ed.)*. La Ley.
- Spisso, R. (2020). *Acciones y Recursos en materia tributaria. (5ta ed.)*. Abeledo Perrot.
- Villegas, Héctor B. (2021) *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley.

## Citas jurisprudenciales:

Aeropuertos Argentina 2000 S.A. c/ Comuna de Delfin Gallo y otro s/contencioso administrativo (15/4/2025). Expediente: FTU 000205/2008/1/RH001

Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA. (2024). Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad c/GCBA s/amparo. EXP 12718/2018-0

Cámara Federal de La Plata – Sala II, Poder Judicial de la Nación. (2025, 11 de abril). Sancor Cooperativas Unidas Limitada c. Municipalidad de Esteban Echeverría s/ acción declarativa de certeza (Exp. n.º 52973/2016). La Plata, Argentina.

Compañía Swift de La Plata S.A. c/ Municipalidad de Avellaneda. CSJN. Fallos 313:1476, 1990.

Compañía Swift de La Plata S.A. Frigorífica c/ Provincia de Buenos Aires. CSJN. Fallos 307:221, 1985.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2025). Federación Agraria Argentina c/Estado Nacional s/amparo. Fallos: 348:1123.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2009). “Halabi, Ernesto c/ P.E.N. – ley 25.873 – dto. 156/06 s/amparo ley 16.986”. Fallos: 332:111.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2016, 15 de marzo). Milkaut S.A. c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de certeza (Expediente CSJ 834/2012).

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2017, 13 de junio). Sucesores de Alfredo Williner S.A. c/ Municipalidad de Posadas s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad (Expediente FPO 7884/2014/1/RH1).

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2025, 25 de junio). Refinería del Norte S.A. c/ Municipalidad de La Banda del Río Salí s/ inconstitucionalidad (Expediente CSJ 1867/2021/RH1).

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2025, 3 de junio). Cepas Argentinas S.A. c/ Córdoba, Provincia de s/ acción declarativa de certeza (Expediente CSJ 1196/2016).

Enod S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad, CJSN. Fallos CSJ 230/2011, 2024.

Festival de Doma y Folklore c/Estado Nacional s/acción declarativa de derecho, CSJN. Fallos: 341:101. 17/04/2018

Hidroeléctrica Norpatagónica S.A. c/ Neuquén, Provincia del s/ Cobro de pesos, CSJN. Fallos: 310:1537. 18/08/1987

Laboratorios Raffó S.A. c/Municipalidad de Córdoba. CSJN. Fallos 337:1181, 2014.

La piamontesa SA c/Municipalidad de Río Tercero s/acción meramente declarativa de inconstitucionalidad, Juzgado Federal Villa María, Expediente N° 10838/2021, 18/03/2025.

Mastellone S.A. c/Entre Ríos, Provincia s/acción declarativa de inconstitucionalidad. CSJN. Fallos CSJ 1261/2016, 2024.

Parke Davis y Compañía S.A.I.C. c/ Nación Argentina (Ministerio de Economía - Dirección General Impositiva). CSJN. Fallos 311:1044, 1988.

Vidal Quera, G. (2025, 28 de abril). Inconstitucionalidad de la “Tasa por Inspección de Productos Alimenticios” resuelta por la Cámara Federal de La Plata. Práctica Integral Buenos Aires. CFP Expediente 14833/2018/TO1/6/CFC1

Yacimientos Petrolíferos Fiscales Sociedad del Estado c/ Provincia de Salta. CJSN. Fallos 312:845, 1989.

## Anexos

### ANEXO I: Modelo de escrito de acción declarativa.

#### **NOTA PREVIA:**

Terrile y Asoc, (p. 17) ha expresado que:

La Corte ha adoptado mayoritariamente el mecanismo del artículo 322 del CPCCN. interpretando que la declaración de certeza implica hacer cesar un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance o modalidades de una relación jurídica, siempre que esa falta de certeza produzca un perjuicio o lesión actual al actor y este no disponga de otro medio legal para ponerle término en forma inmediata.

Es una acción que habilita a introducir en la causa que provoca, una cuestión de constitucionalidad y esto es así, porque impulsa la pretensión un proceso donde el caso que se lleva a tutela judicial es concreto, real y actual, ora por la existencia de conflicto, por la controversia, por la discrepancia, por la existencia de falta de certeza, porque la pretensión no puede resolverse sino mediante un procedimiento judicial.

La acción declarativa de certeza habilita, incita, provoca, procesalmente una causa judicial y en ella el control de constitucionalidad que tutela el artículo 116 de la Constitución Nacional, por la expresa función que tiene reconocida la constitución al Poder Judicial.

En cambio, la acción declarativa de inconstitucionalidad, es una vía directa en la que se promueve un proceso cuyo objeto es el control puro de constitucionalidad. (Terrile y Asoc, p. 17)

Fuente:

<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.terrileyasociados.com.ar/post/la-acci-n-declarativa-de-inconstitucionalidad.pdf>

PROMUEVE ACCIÓN DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOLICITA MEDIDA CAUTELAR. PRESENTA CASO FEDERAL

Sr. Juez Federal:

\_\_\_\_\_, en nombre y representación de **EMPRESA ANEXO 1 S.A.**, con el patrocinio letrado de \_\_\_\_\_, abogado, inscripto en el T° \_\_ F° \_\_ del \_\_\_\_\_, constituyendo domicilio conjuntamente con él en \_\_\_\_\_, domicilio electrónico [27305098634@notificaciones.abog.ar](mailto:27305098634@notificaciones.abog.ar), a V.S. me presento y respetuosamente digo:

## **I. PERSONERÍA**

Conforme surge de la copia del poder que acompaño (ver Anexo I), la que declaro bajo juramento es fiel a su original e instrumenta un mandato vigente, acredito que soy apoderado de **EMPRESA ANEXO 1 S.A.** con domicilio en \_\_\_\_\_, Rafaela, Provincia de Santa Fe (en adelante “mi mandante”).

En tal carácter, solicito ser tenido por parte y con el domicilio constituido en el lugar más arriba indicado.

## **II. OBJETO**

### **1. PRETENSIÓN PRINCIPAL**

En el carácter invocado, vengo a promover acción declarativa de certeza contra la Municipalidad de Los Aromos en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, a fin de que se disipe el estado de incertidumbre y se declare la inconstitucionalidad de la “Tasa de Inspección Higiénica, Sanitaria y de Aptitud Bromatológica” contemplada en el Código Fiscal Municipal, Título XVIII, Capítulo II y de la Ordenanza Fiscal y la Ordenanza Tributaria, Capítulo VI, artículo 39 (en adelante “el “CFM” y “la OF”, respectivamente) y de las normas y/o instrucciones reglamentarias y/o complementarias dictadas o que se dicten en su consecuencia (la normativa impugnada se acompaña como Anexo II).

Como se demostrará a lo largo de esta presentación, la declaración de certeza que se solicita encuentra su fundamento en que la “Tasa de Inspección

Higiénica, Sanitaria y de Aptitud Bromatológica” es violatoria de los arts. 9, 10, 11, 12, 31, 33 y 75 incisos 13 y 18 de la Constitución Nacional. Ello por cuanto la “Tasa de Inspección Higiénica, Sanitaria y de Aptitud Bromatológica” vulnera la prohibición de establecer aduanas interiores, el principio de jerarquía normativa, la garantía de razonabilidad y el reparto de competencias entre la Nación, las Provincias y los Municipios.

## 2. PRETENSIÓN CAUTELAR

A fin de asegurar la vigencia de los derechos constitucionales conculcados, con carácter previo a todo trámite solicito a V.S. que decrete en forma urgente una medida cautelar de no innovar en los términos del art. 230 del Código Procesal, ordenando a la Municipalidad de Los Aromos que en tanto se encuentre en trámite esta acción declarativa, se abstenga de:

a. adoptar cualquier acción, procedimiento, medida y/o acto administrativo que directa o indirectamente procure exigir el pago de la “Tasa de Inspección Higiénica, Sanitaria y de Aptitud Bromatológica”;

b. exigir a mi mandante la adopción de cualquier tipo de conducta, formal o material, en relación con la “Tasa de Inspección Higiénica, Sanitaria y de Aptitud Bromatológica”;

c. adoptar cualquier tipo de medida que de un modo directo o indirecto esté destinada a obstaculizar o impedir la introducción y comercialización por parte de mi mandante de productos alimenticios en la jurisdicción municipal, incluyendo asimismo la adopción de cualquier medida en relación con la “Tasa de Inspección Higiénica, Sanitaria y de Aptitud Bromatológica” respecto de los comerciantes locales.

## 3. PRETENSIÓN DE REPETICIÓN DE LO PAGADO COACTIVAMENTE

Sin perjuicio de lo expuesto y para el caso de que V.S. haga lugar a la presente acción declarativa de certeza, se solicita expresamente se ordene la repetición de las sumas que, en concepto de tasa de abasto bromatológica, hayan sido abonadas por ésta parte en forma coactiva por la Municipalidad demandada.

Ello así, toda vez que el pago forzado de tributos cuya ilegitimidad o inconstitucionalidad se declare judicialmente, habilita el derecho a la devolución de lo indebidamente percibido, conforme lo dispone el artículo XX de la Ley de Procedimiento Administrativo y la doctrina sentada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (conf. Fallos 312:262, "Filcrosa S.A. c/ Estado Nacional"). En consecuencia, solicito se condene a la demandada a restituir a mi parte las sumas indebidamente cobradas, con más sus intereses legales desde la fecha de cada pago y hasta su efectiva devolución.

### III. LEGITIMACIÓN PROCESAL

#### A. Interés Económico Directo y Concreto

Mi mandante, **EMPRESA ANEXO 1 S.A.** (en adelante, "EA1"), es una sociedad legalmente constituida que se dedica a la **producción y comercialización de productos alimenticios** de consumo masivo. Dichos productos son introducidos, distribuidos y vendidos en la jurisdicción de la **Municipalidad de Los Aromos** (en adelante, "el Municipio") y, por lo tanto, EA1 se encuentra alcanzada de manera directa e ineludible por la obligación tributaria impuesta mediante la impugnada **"Tasa de Inspección Higiénica, Sanitaria y de Aptitud Bromatológica"** (en adelante, "la Tasa").

La **Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN)** ha sentado la doctrina de que la acción declarativa de inconstitucionalidad requiere la existencia de un **"caso"** o **"controversia"** (art. 116 de la Constitución Nacional), lo que se traduce en un **interés legítimo, actual y concreto** que debe acreditar quien la promueve. Este interés se configura cuando el actor se encuentra directamente afectado por la norma cuya validez constitucional se cuestiona.

En el presente caso, la Tasa genera una **afectación patrimonial directa y actual** a EA1, ya que su actividad se ve gravada con un costo que se considera inconstitucional. Por lo tanto, EA1 posee un **interés económico y jurídico suficiente** para obtener un pronunciamiento judicial que ponga fin a la incertidumbre y evite la aplicación de una norma que conculca sus derechos y garantías constitucionales.

### **B. Afectación Actual e Inminente de Derechos Constitucionales**

La Tasa impugnada, al pretender gravar la introducción y/o comercialización de mercaderías provenientes de otras jurisdicciones, se erige como una **barrera para el comercio interjurisdiccional** y una verdadera **aduanas interior**. Esta circunstancia coloca a EA1 en una situación de **grave y actual vulneración** de las siguientes garantías constitucionales:

1. **Libre Circulación y Comercio Interjurisdiccional** (Arts. 9, 10, 11 y 12 CN): La Tasa opera como un obstáculo para el libre tráfico de bienes, contraviniendo la prohibición de establecer aduanas interiores.
2. **Jerarquía Normativa y Supremacía Federal** (Art. 31 CN): Al avanzar sobre facultades que la Constitución Nacional ha delegado al Gobierno Federal (Arts. 75 incs. 13 y 18), la normativa municipal afecta el orden de prelación establecido por la Ley Suprema.
3. **Garantía de Razonabilidad** (Art. 33 CN): La Tasa, al no configurar una contraprestación por un servicio efectivamente prestado por el Municipio (tributo con aptitud de tasa), deviene en un **impuesto encubierto o un gravamen desproporcionado**, resultando irrazonable y confiscatorio en los términos de la jurisprudencia de la CSJN en materia tributaria ("**Fallos: 312:1527", "332:798"**, entre otros).

El peligro de que el Municipio intente la aplicación, cobro o ejecución de la Tasa es **inminente**, pues se encuentra vigente y es de aplicación inmediata. Ante la existencia de una amenaza concreta a la esfera de derechos de EA1 y la configuración de un **estado de incertidumbre sobre la aplicación de la norma**, se justifica la presente

acción declarativa para obtener un pronunciamiento que restablezca la plena vigencia de la Constitución Nacional.

Por todo lo expuesto, EA1, a través de su apoderado, se encuentra **plenamente legitimada** para interponer la presente acción en defensa de sus derechos constitucionales conculcados, solicitando que V.S. tenga por acreditada la personería y la legitimación procesal invocada.

#### **IV. COMPETENCIA**

##### **a. Competencia federal de razón de la materia**

Conforme surge del art. 116 de la Constitución Nacional, corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y la decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación -con la reserva hecha en el inciso 12 del art. 75- y por los tratados con las naciones extranjeras.

Receptando esta regla, el art. 2° inc. 1° de la Ley N° 48 establece que los Jueces nacionales de sección, es decir los Jueces federales, conocerán en primera instancia en las causas que sean especialmente regidas por la Constitución Nacional, las leyes que haya sancionado y sancionare el Congreso y los tratados públicos con naciones extranjeras.

Por su parte, de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación se desprende que “[p]ara que un causa se diga especialmente regida por la Constitución Nacional, las leyes sancionadas por el Congreso y los tratados públicos con naciones extranjeras, conforme a lo dispuesto en los arts. 2°, inc. 1°, ley 48, de suerte que su conocimiento corresponda por razón de la materia a la jurisdicción privativa de la justicia federal, es necesario que el derecho que pretende hacer valer por medio de una demanda en juicio esté directamente e inmediateamente fundado en un artículo de la Constitución, de la ley o del tratado (Fallos 21:498; 28:93; 43:117 y 220;

55:114; 115: 356; 128:422; 306:1363; 311:1900; 313:1046; 327:4846).” (HARO, Ricardo, “La competencia federal”, 2º Edición, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2006, pág. 120).

Asimismo, se ha resuelto que *“la competencia federal prevista por los arts. 116 de la Constitución Nacional y 2º inc. 1º de la ley 48 procede cuando el derecho que se pretende hacer valer se funda directa e inmediatamente en uno o varios artículos de la Constitución Nacional, en leyes federales o en tratados con las naciones extranjeras, es decir, cuando lo medular de la disputa versa sobre el sentido y los alcances de esos preceptos, cuya adecuada hermenéutica resulta esencial para la justa solución del litigio (Fallos: 311:1900, entre muchos otros).”* (Fallos 326:1372).

Sobre este punto, nuestro Máximo Tribunal tiene dicho que cuando se pongan en discusión leyes provinciales o municipales integrantes del derecho público local bajo pretexto de su repugnancia con disposiciones de la Constitución Nacional, *“[c]aben tres procedimientos y jurisdicciones según la calidad del vicio imputado: a) si son violatorios de la Constitución Nacional, tratados con las naciones extranjeras o leyes federales, debe irse directamente a la Justicia Nacional; b) si se arguye que una ley es contraria la Constitución Provincial o un decreto contrario a la ley del mismo orden, debe ocurrirse a la Justicia Provincial; c) si se sostiene que la ley, el decreto, etc. son violatorios de las instituciones provinciales y nacionales debe irse primeramente ante los estrados de la Justicia Provincial y, en su caso, llegar a esta Corte por el recurso extraordinario del art. 14 de la ley 48’.”* (Fallos 176:315; 311:1558; 319:744, entre otros).

Como se demostrará a lo largo de esta presentación, nos encontramos en el escenario descrito en el apartado a) del párrafo precedente. En este sentido, mi mandante solicita a su vez, la declaración de inconstitucionalidad, dado que la “Tasa de Inspección Higiénica, Sanitaria y de Aptitud Bromatológica” viola directamente:

1. El reparto de competencias entre los tres niveles de gobierno (Nación, Provincias y Municipios) contemplado en los incisos 13 y 18 del art. 75 de la Constitución Nacional, y su norma reglamentaria, la Ley N° 18.284 (el Código Alimentario Argentino), que impide que los Municipios efectúen controles sanitarios sobre alimentos en tránsito y únicamente los autoriza en “bocas de expendio”.

2. La prohibición de establecer aduanas interiores y el correlativo régimen de circulación interno libre de gravámenes, contemplada en los arts. 9, 10, 11 y 12 de la Constitución Nacional.

3. El principio de jerarquía normativa previsto en el art. 31 de la Constitución Nacional, en atención a que las normas impugnadas se contraponen a normas de jerarquía superior (artículos de la Constitución Nacional y el Código Alimentario Argentino, normativa de carácter federal).

4. La garantía de razonabilidad prevista en el art. 33 de la Constitución Nacional en lo atinente a la utilización de tasas como especie tributaria.

En relación con la violación del reparto de competencias previsto en los incisos 13 y 18 del art. 75 de la Constitución Nacional, cabe señalar que **ninguna legislación provincial o municipal puede contraponerse a lo que establece una norma de carácter federal como la Ley N° 18.284**. Por lo demás, las controversias que resulten de la aplicación de esta norma (la Ley N° 18.284) resultan de competencia federal, dada la naturaleza federal del Decreto 2194/94 -Sistema Nacional de Alimentos<sup>8</sup>.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, reiteradamente, se manifiesta sobre la naturaleza federal del Código Alimentario Argentino y así ha resuelto que “[e]l conocimiento y decisión de las causas regidas por leyes de policía federal de alcance nacional, dictadas por el Congreso Nacional como consecuencia de la facultad que le otorga el art. 67, inc. 16 (hoy art. 75, inc. 18), de la Ley

---

<sup>8</sup> La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha admitido la procedencia formal del recurso extraordinario federal en situaciones en las que se discutía la aplicación del Código Alimentario Argentino “[p]or encontrarse en tela juicio la inteligencia de una norma carácter federal como es el Decreto 2194/94 -Sistema Nacional de Alimentos-” (Fallos 324:4367 y doctrina de Fallos 323:1635; 312:912, entre otros).

*Fundamental, corresponde a los tribunales federales, por lo que el recurso previsto en el art. 12 de la ley 18.284 (Código Alimentario Nacional), interpuesto contra una decisión administrativa firme de la Dirección de Ganadería del Ministerio de Asuntos Agrarios de Buenos Aires, debe sustanciarse ante el magistrado federal con jurisdicción sobre el lugar de comisión de la infracción.” (Fallos 311:1330, citado por HARO, Ricardo, Ob. cit., pág. 142).*

Por su parte, la Procuración General de la Nación dictaminó en un caso generado con motivo de un conflicto entre actos adoptados por las autoridades de una Provincia y las normas del Código Alimentario Argentino que *“la materia sobre la que versa el pleito tiene un manifiesto contenido federal, en la medida que los actos cuestionados serían presuntamente contrarios a leyes y decretos nacionales -en el caso, el Código Alimentario Nacional y el decreto 2126/71- alegándose que, con fundamento en el ejercicio del poder de policía sanitario local, la provincia se habría arrogado funciones que no le competen, excediéndose en sus facultades y lesionando con su proceder derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional (doctrina de Fallos: 115:167; 292:625 y sus citas; 311:810 y 1588; 313:98 y 548; entre otros)”* criterio que fue compartido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Fallos 325:388, criterio reiterado en el dictamen de Fallos 327:3202).

Más recientemente, al dictaminar sobre la competencia de la Corte Suprema de la Justicia de la Nación para conocer en una causa promovida contra la Provincia de Mendoza y en la que se impugna una normativa análoga a aquella que resulta objeto de autos, la Dra. Laura Monti sostuvo que *“en el sub lite, el planteamiento que efectúan las actoras reviste un manifiesto contenido federal y, por ende, es apto para surtir la competencia originaria de la Corte pues, según se desprende de los términos de la demanda - a cuya exposición de los hechos se debe atender de modo principal para determinar la competencia, según los arts. 4° y 5° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y doctrina de Fallos: 306:1056; 308:1239 y 2230-, las actoras cuestionan dos disposiciones locales por ser contrarias en forma directa y exclusiva a la Constitución Nacional, al Código Alimentario Argentino*

*y su decreto reglamentario, afectando así el comercio interjurisdiccional de los productos lácteos que elaboran.*

*En efecto, toda vez que el asunto en examen se vincula con el comercio interprovincial, la cuestión reviste naturaleza federal (art. 75, inc. 13 de la Ley Fundamental y Fallos: 188:27; 199:326; 271:211; 277:237; 312:1495; 321:2501; 323:1534), pues exige dilucidar si la actuación de las autoridades locales invade el ámbito que le es propio a la Nación en esa materia.*

*En tales condiciones, considero que la causa se encuentra entre las especialmente regidas por la Constitución Nacional, a las que alude el arto 2º, inc. 1º, de la ley 48, en tanto versa sobre la preservación de las órbitas de competencia entre los poderes del Gobierno Federal y los de una provincia, lo que hace competente a la justicia nacional para entender en ella (conf. doctrina de Fallos: 325:388 in re “Kraft Foods Argentina” y 327:3202 en la causa “Molinos Río de La Plata S.A.” y sus citas).” (Dictamen del 29 de octubre de 2010 en la causa “Logística La Serenísima S.A. y Otros c/ Mendoza, Provincia de s/ Acción Declarativa de Inconstitucionalidad” (S.C.L.238, L.XLVI). **La Corte Suprema de Justicia de la Nación hace suyo el dictamen de la Procuración el 14 de febrero de 2012** (Ver Anexo II).*

En relación a mi mandante, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “**Empresa Anexo 1 S.A. , provincia de s/Acción declarativa de inconstitucionalidad**” (Letra S N° 788, Año 2012, Tomo 48) del 18 de diciembre de 2012, resolvió declarar la competencia originaria con cita del precedente “Logística La Serenísima” antes citado (Ver Anexo III).

Se advierte así que tanto la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como la Procuración General de la Nación entienden que las controversias que se generen en torno de la aplicación de las normas del Código Alimentario Argentino resultan de exclusiva competencia federal: (i) competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en caso de que se trate de la contraparte una provincia o (ii) competencia de un juez federal de primera instancia en caso de la contraria sea una municipalidad.

### **b. Competencia federal en razón del territorio**

V.S. resulta competente en razón del territorio para conocer en autos dado que la Justicia Federal con asiento en Los Aromos tiene jurisdicción sobre el territorio de la Municipalidad de Los Aromos. Allí concurren tanto el domicilio de la demandada como el lugar donde se realizan los actos que la Municipalidad pretende gravar con la “Tasa de Inspección Higiénica, Sanitaria y de Aptitud Bromatológica” (art. 5° incisos 3 y 4 del Código Procesal).

## **V. ANTECEDENTES**

### **La actividad desarrollada por mi mandante**

**EMPRESA ANEXO 1 S.A.** elabora y comercializa productos lácteos, abarcando una amplia gama de familias de productos que está comprendida principalmente por: leches frescas, leches en polvo, quesos, dulce de leche y crema. Dichos productos se comercializan bajo la marca “GOLD”. Se adjunta como Anexo IV etiquetas de distintos productos elaborados por mi mandante.

Mi mandante posee plantas elaboradoras ubicadas en la Provincia de Santa Fe (ver Anexo IV) y un depósito ubicado en Los Aromos (Ver Anexo V). Estas plantas cuentan con las habilitaciones, certificaciones y aprobaciones de las autoridades competentes del Sistema Nacional de Control de Alimentos, estando plenamente garantizada la salubridad y aptitud para el consumo humano de todos los productos elaborados (ver Anexos IV y V).

A continuación, se analizará la normativa municipal impugnada y el modo en que mi mandante se ve afectada por ella.

**b. La “Tasa de Inspección Higiénica, Sanitaria y de Aptitud Bromatológica”**

El Capítulo II del Título XVIII del Código Fiscal establece la “Tasa de Inspección Higiénica, Sanitaria y de Aptitud Bromatológica” (en adelante “la Tasa” o “el Tributo”).

El artículo 176 del Código Fiscal establece el hecho imponible de la siguiente manera *“Por los servicios de inspección o reinspección veterinaria y/o bromatológica y por los derechos de piso, prestados por la Municipalidad de Los Aromos para mercaderías en tránsito y aquellas destinadas al Municipio, se pagará la tasa, derecho u otro gravamen que establezca la Ordenanza Tributaria o Especial.*

*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, a los efectos de otros tributos.*

*No se considerará mercadería en tránsito aquella que ingrese y egrese del ejido Municipal sin ser descargada del medio de transporte. La reglamentación establecerá la forma de acreditación de dicha circunstancia.*

*Comprenden también el Hecho Imponible de éste Capítulo los Derechos de Inscripción de abastecedores o introductores, de faena de ganado menor y carnet de feriante; y los servicios de Inspección Higiénica, Sanitaria y/o de Aptitud Bromatológica que la Comuna realice sobre:*

*a) Productos alimenticios: sujetos a inspección y/o reinspección, destinados al Municipio, cuando se elaboren, produzcan, fraccionen, introduzcan, industrialicen y/o faenen en establecimientos situados dentro o fuera del mismo;*

*b) Profilaxis de la rabia” (lo resaltado es propio).*

Conforme el artículo 177 del Código Fiscal **“Son contribuyentes los frigoríficos, introductores o mataderos y/ o las personas físicas y firmas comerciales con o sin personería jurídica que operen con ellos, quienes soliciten faenar animales y los propietarios de productos alimenticios, vehículos y/o locales destinados**

*a la comercialización de los mismos sometidos a inspecciones o reinspecciones; los abastecedores por cuenta de quienes se realice la faena o los establecimientos que efectúen dicha tarea” (lo resaltado es propio).*

El artículo 178 del Código Fiscal establece la responsabilidad solidaria para “... c) **Quienes introduzcan productos o subproductos de origen animal y/o vegetal de otros Municipios de la Provincia de Misiones u Jurisdicción Subnacional, los que deberán como requisito previo para el desarrollo de su actividad, inscribirse en los registros Municipales y abonar los tributos correspondientes”** (lo resaltado es propio).

En lo que interesa a la presente causa, el artículo 179 del Código Fiscal establece la base imponible “*Por la Inspección Veterinaria de mataderos, frigoríficos, 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 gravamen establecido por la Ordenanza Tributaria o Especial*”.

El pago de los gravámenes, tasas y/o derechos establecidos en este Capítulo se debe efectuar en el momento de realizar la inspección o al confeccionarse la liquidación respectiva (conf. art. 180 del Código Fiscal).

El artículo 39 de la Ordenanza Tributaria cuantifica a la tasa en los siguientes términos: Por Inspección Bromatológica de productos alimenticios frescos, enfriados y/o congelados, **que sean introducidos a la Ciudad de Los Aromos** por contribuyentes inscriptos en el Padrón de Comercio Municipal, con inspección de origen, deberán abonar: (i) por cada 10 kg. de chacinados, embutidos o fiambres \$ 0,60; (ii) por cada 100 kg. de subproductos lácteos, excepto leche en polvo \$3,00; y (iii) por cada 100 litros de leche líquida \$ 0,90.

De lo expuesto hasta aquí, cabe concluir que:

1. La normativa cuestionada prevé una tasa, cuyo hecho imponible -en lo que respecta a mi mandante- encontraría sustento en la prestación de un servicio divisible consistente en ***“los servicios de Inspección Higiénica, Sanitaria y/o de Aptitud Bromatológica que la Comuna realice sobre: a) Productos alimenticios: sujetos a inspección y/o reinspección, destinados al Municipio, , cuando se elaboren, produzcan, fraccionen, introduzcan, industrialicen y/o faenen en establecimientos situados dentro o fuera del mismo”*** (artículo 176 del Código Fiscal).

2. La base imponible de la tasa está dada por la cantidad del producto alimenticio de que se trate (expresada en kilogramos o litros) que haya sido introducida en la jurisdicción de la Municipalidad de Los Aromos.

3. Los productos cuyo servicio de inspección justificaría el cobro de la tasa son aquellos introducidos en la jurisdicción de la Municipalidad de Los Aromos con destino a consumo por clientes domiciliados en esa jurisdicción.

4. Las mercaderías en tránsito se encuentran exentas del pago de la tasa, en tanto y en cuanto no sea *“descargada del medio de transporte”*.

5. Quienes, como mi mandante, introducen alimentos en jurisdicción de la Municipalidad de Los Aromos, como los comerciantes locales responden solidariamente por el pago de la tasa (y son también solidariamente pasibles de la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento).

### **c. La proyección de la tasa sobre las actividades desarrollada por mi mandante**

En los apartados precedentes se describieron tanto las actividades desarrolladas por mi mandante como la forma en que tanto el Código Fiscal como la Ordenanza Tributaria estructuran la Tasa de Inspección Higiénica, Sanitaria y de Aptitud Bromatológica que se impugna. En este apartado se analizará la incidencia de esta tasa en las actividades de mi mandante, es decir el modo en que se ve afectada por la ilegítima pretensión fiscal la Municipalidad de Los Aromos.

Como se dijo, mi mandante desarrolla sus actividades a nivel nacional, lo que implica que sus productos sean introducidos con destino a consumo final en jurisdicción de la Municipalidad de Los Aromos, y por ende se encuentren alcanzados por la tasa.

En este sentido, cada vez que se efectúa un transporte de mercaderías desde algún lugar fuera de la jurisdicción de la Municipalidad de Los Aromos y con destino a este Municipio, mi mandante debe obligatoriamente dirigirse al puesto de control de la Municipalidad de Los Aromos, ubicado en Ruta 198 km 12 1/2.

Una vez allí, mi mandante debe exhibir las facturas y remitos correspondientes a la carga ante personal de la Municipalidad. Posteriormente, el personal interviene las facturas y remitos.

Una vez emitida la liquidación, mi mandante concurre a la Municipalidad a abonar la Tasa. Se acompañan como Anexo VI copias certificadas de las liquidaciones emitidas por la Municipalidad y de los correspondientes comprobantes de pago.

Más allá de la existencia de un puesto de control bromatológico, debe destacarse que **la Municipalidad de Los Aromos no efectúa ningún control bromatológico y/o sanitario sobre los productos que son ingresados en su territorio.** Las tareas desarrolladas por el personal del puesto de control bromatológico se circunscriben a: 1) la revisión del tipo y la cantidad de los productos ingresados en jurisdicción de la Municipalidad (a fin de cotejar esa información con aquella detallada en las declaraciones juradas confeccionadas por mi mandante); y 2) practicar la liquidación.

Se advierte que el procedimiento descripto aparece como un dispositivo destinado exclusivamente a gravar el ingreso de productos alimenticios -regidos por el Código Alimentario Argentino, Ley N° 18.284, y oportunamente

controlados por las autoridades nacionales de aplicación de este régimen en jurisdicción de la Municipalidad de Los Aromos.

Por lo demás, si hipotéticamente algún sujeto introdujera productos alimenticios en jurisdicción de la Municipalidad de Los Aromos sin pasar previamente por el puesto de control bromatológico (y consiguientemente sin que las facturas y remitos de esos alimentos sean visados), al llegar a destino no le sería permitido descargar esos productos. En este sentido, y en atención a la solidaridad prevista por la normativa municipal (ver apartado b precedente), los comerciantes locales de la Municipalidad Los Aromos no reciben ningún tipo de producto alimenticio si sus facturas y remitos no se encuentran visados por la Municipalidad.

Por otra parte, debe ponerse de resalto el incumplimiento con el procedimiento descrito precedentemente, lo mismo que la falta de pago de la Tasa, harían pasibles a los contribuyentes y responsables de la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 75 del Código Fiscal.

Conforme surge del Acta de Constatación -que se adjunta como Anexo VII- el Jefe del Departamento de la Dirección de Control Bromatológico indicó que *“en caso de incumplimiento existe la posibilidad que se le intervenga las mercaderías, se labre un acta y quede liberado a lo que determine un Juez, ya sea el pago de una multa, la liberación de la mercadería o el decomiso si correspondiere, cada Municipio actúa en forma autónoma”*.

De lo expuesto se advierte que la actividad desarrollada por mi mandante, vinculada a productos alimenticios sujetos a reglamentación y control federal y que permanecen cerrados e inalterados desde su origen hasta la boca de expendio al público, se ve gravemente afectada por la pretensión fiscal de la Municipalidad de Los Aromos en relación con la Tasa. En este sentido, o bien abona la Tasa e introduce productos alimenticios en jurisdicción de la Municipalidad de Los Aromos, o no lo hace y no puede comerciar en el Municipio. Es decir que, **de no someterse a la ilegítima**

**pretensión fiscal de la Municipalidad de Los Aromos se vería marginada e impedida de poder operar en esa jurisdicción.**

Surge así con claridad el estado de incertidumbre que motiva la promoción de esta demanda, dado que mientras que el Código Alimentario Argentino y la Constitución Nacional impiden que la Municipalidad de Los Aromos pueda realizar controles en tránsito sobre productos alimenticios así como que grave su ingreso en su jurisdicción; el Código Fiscal la habilitan a la Municipalidad a realizar ambas cosas, obligando asimismo a mi mandante a pagar la Tasa como condición necesaria para poder introducir productos alimenticios en esa jurisdicción.

## **VI. ADMISIBILIDAD DE LA VÍA PROCESAL: ACCIÓN DECLARATIVA**

Conforme se desarrollará a continuación, se verifican en esta causa todos los extremos necesarios para la procedencia de la acción declarativa de certeza, teniendo en cuenta tanto las normas procesales aplicables (art. 322 del Código Procesal) como la doctrina sentada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación a partir de Fallos 310:606.

En este sentido, en autos “se está frente a una solicitud que no tiene carácter meramente consultivo ni importa una indagación simplemente especulativa sino que responde a un ‘caso’ y busca precaver los efectos de un acto concreto -al que se atribuye ilegitimidad y lesión al régimen constitucional federal- y fijar las relaciones legales que vinculan a las partes en conflicto.” (Fallos 323:1206, considerando 3° y Fallos 322:2598).

a. Existencia de una situación de incertidumbre respecto del alcance de una relación jurídica.

En autos existe una marcada incertidumbre respecto de la constitucionalidad de la pretensión de cobro esgrimida por la Municipalidad de Los Aromos con sustento en el Código Fiscal.

En este sentido, y como se desarrollará más adelante, la pretensión fiscal de la Municipalidad se contrapone con los arts. 9, 10, 11, 12, 31, 33 y 75 inc. 13 e inc. 18 de la Constitución Nacional. Así, mientras que el Código Alimentario Argentino y la Constitución Nacional impiden que la Municipalidad de Los Aromos pueda realizar controles en tránsito sobre productos alimenticios así como que grave su ingreso en su jurisdicción; el Código Fiscal la habilita a la Municipalidad a realizar ambas cosas.

Por este motivo, mi mandante se encuentra en una situación de incertidumbre ya que, no obstante lo dispuesto en los arts. 9, 10, 11, 12, 31, 33 y 75 inc. 13 e inc. 18 de la Constitución Nacional, se encuentra obligada a abonar la Tasa como condición para poder introducir la mercadería en el municipio de Los Aromos.

El hecho de que mi mandante se haya visto obligado a abonar la Tasa excluye sostener que se trata de un sometimiento voluntario al régimen jurídico municipal que la consagra ni que consienta la ilegítima pretensión de la Municipalidad de Los Aromos, ni que tampoco lo hayan hecho en el pasado. De las consideraciones precedentes surge que si mi mandante ha abonado la Tasa coaccionada por la circunstancia de que esa era la única alternativa para poder comerciar en la Municipalidad de Los Aromos.

Es decir que, mi mandante no tuvo opción real alguna: o abonaban la Tasa o se abstenía de comerciar en jurisdicción de Los Aromos, hecho que impiden sostener la existencia de un “sometimiento voluntario” (ver Anexo VII, Acta de Constatación).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación rechazó la existencia de sometimiento voluntario a un régimen jurídico con fundamento en que la actora había

carecido de opciones reales frente al régimen impugnado. El Máximo Tribunal sostuvo que “la inexistencia de opciones para no realizar tales actos, impide calificar de voluntario su cumplimiento en los términos de la doctrina aplicada por el a quo para decidir la causa.” (Fallos 310:1431, considerando 5°).

En este orden de ideas Mairal sostuvo que “[c]uando la ley establece un régimen optativo, que conlleva simultáneamente beneficios y cargas, no es atendible, en principio, el cuestionamiento de dichas cargas por quien ha optado de gozar de tales beneficios [...] pero cuando la norma no otorga opción alguna sino que exige del particular una determinada conducta y, más aún, sanciona draconianamente su incumplimiento, el acatamiento de esa norma carece de la espontaneidad, libertad y voluntariedad necesarias para configurar una renuncia de derechos.” (MAIRAL, Héctor A., “El acatamiento de un reglamento dictado por el Banco Central no impide su ulterior impugnación” en “IV Congreso sobre aspectos jurídicos de entidades financieras. 1ras Jornadas de Derecho Bancario”, IAEL, Buenos Aires, 1988, pág. 171).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que la regla del sometimiento voluntario exige que se verifique un cumplimiento también voluntario, precisando que “de las constancias de la causa no se desprende con nitidez que la actora haya efectuado actos de acatamiento voluntario a las facultades tributarias ejercidas por el Poder Ejecutivo. Así, ni la inscripción por parte de la actora en el registro que ordena crear el art. 4° del decreto 2736/91 -instrumentado por la resolución 38/92 del Instituto Nacional de Cinematografía-, ni el único pago del impuesto que parece haber efectuado aquélla, en las condiciones que expone a fs. 55, traducen una clara voluntad de someterse a las normas impugnadas en el sub lite. Por el contrario, dichos actos revelan -más bien- la intención de no quedar marginada del circuito de comercialización de videos.” (Fallos 318:1154, considerando 6°).

La analogía de la situación descripta con aquella en la que se encuentra mi mandante es clara, puesto que debe necesariamente abonar la Tasa a fin de no quedar marginada de la actividad comercial en Los Aromos.

b. Los efectos adversos de la situación de incertidumbre respecto de mi mandante

Sobre este punto, el Máximo Tribunal tiene dicho que resulta necesario que exista una actividad administrativa que afecte al administrado de modo suficientemente directo, y que dicha afectación tenga concreción bastante (cfr. considerando V del dictamen de la Sra. Procuradora General de la Nación que hace suyo la Corte Suprema en Fallos 322:264 y sus citas; Fallos 312:1003). El requisito de concreción bastante se verifica en autos ya que mi mandante se ve obligada a abonar la Tasa como condición para poder introducir productos en la Municipalidad de Los Aromos.

Si mi mandante hipotéticamente no cumpliera con el pago de la Tasa, no sólo los comerciantes radicados en el ejido de la Municipalidad de Los Aromos no recibirían los productos alimenticios sino que asimismo serían pasibles de las sanciones contempladas en el Código Fiscal (que comprende la aplicación de multas).

Se advierte así el modo en que la situación de incertidumbre denunciada se proyecta sobre mi mandante generándole un perjuicio actual y concreto, en atención a que se encuentra ante la disyuntiva de pagar la Tasa o dejar de operar en jurisdicción de la Municipalidad de Los Aromos.

c. No se trata de una indagación académica o de carácter consultivo

El cumplimiento con este requisito se verifica con claridad en autos, dado que mi mandante poseen un interés directo en que se haga cesar el estado de incertidumbre existente y se declare a su respecto la inconstitucionalidad de la Tasa. En particular, cabe reiterar que esta falta de certeza se origina en la colisión entre la pretensión de la Municipalidad de Los Aromos de cobrar la Tasa y lo establecido en los

arts. 9, 10, 11, 12, 31, 33 y 75 inc. 13 e inc. 18 de la Constitución Nacional. Es decir, en la pretensión del Municipio de cobrar un tributo que supone el establecimiento de una aduana interior y que a su vez, al vulnerar las disposiciones del Código Alimentario Argentino, es violatorio del régimen de distribución de competencias entre la Nación, las Provincias y los Municipios.

Cabe destacar que, si bien a la fecha no se ha materializado un acto administrativo de determinación o ejecución fiscal en mi contra, la sola existencia de la ordenanza municipal que establece la tasa de abasto bromatológica, sumada a las reiteradas intimaciones y requerimientos de pago cursados por la Municipalidad, configuran un ‘acto en ciernes’ que genera una situación de incertidumbre jurídica real y actual respecto de la exigibilidad y legitimidad de la referida tasa. Esta circunstancia justifica la promoción de la presente acción declarativa de certeza, en tanto la amenaza concreta de aplicación de la tasa afecta mis derechos e intereses legítimos, tornándose necesario obtener una declaración judicial que disipe dicha incertidumbre y prevenga eventuales perjuicios.

Asimismo, y conforme surge del Acta de Constatación en caso de no pagar se vería imposibilitada de comercia (Ver Anexo VII).

d. Inexistencia de una vía legal alternativa para salvaguardar los derechos de mi mandante

La verificación de este requisito es también manifiesta. De la lectura de los antecedentes que motivan esta presentación se advierte que se encuentran reunidos los requisitos exigidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación para considerar configurado un caso que pueda ser resuelto por los Tribunales con arreglo al art. 116 de la Constitución Nacional y al 2° de la Ley N° 27.

En este sentido, el Máximo Tribunal entiende que se configura un caso cuando existe una actividad administrativa que afecta un interés legítimo, el grado

de afectación ocasionado por esta actividad es suficientemente directo, y que esa actividad administrativa tenga concreción bastante, sea mediante actos concretos o enciernes del poder administrador (Fallos 320:1556, considerandos 5° y 6°). Estos tres requisitos se cumplen en autos, a saber:

1. existe una actividad administrativa que afecte un interés legítimo: la pretensión de la Municipalidad de cobrar la Tasa, tributo que resulta repugnante a la Constitución Nacional y a normativa de carácter federal dictada en su consecuencia (el Código Alimentario Argentino).

2. el grado de afectación generado por esta actividad administrativa es suficientemente directo: mi mandante se encuentran entre la disyuntiva de abonar la Tasa o dejar de comerciar en jurisdicción de Los Aromos (ver en el Anexo VII el acta de constatación).

3. esta actividad administrativa tiene concreción bastante mediante actos concretos del Municipio: la pretensión de la Municipalidad de Los Aromos de cobrar la Tasa impide que mi mandante puedan desarrollar sus actividades con arreglo a lo establecido en la Constitución Nacional.

e. Existencia de un caso que puede dar lugar a una controversia judicial

Dadas circunstancias en que se encuentran mi mandante la acción declarativa aquí intentada constituye la vía más idónea para poner fin al estado de incertidumbre originado por la pretensión de la Municipalidad de Los Aromos de cobrar la Tasa.

Ante la situación descrita, mi mandante se ve obligada a acudir a los estrados de V.S. a solicitar que se asegure la vigencia efectiva de la Constitución Nacional. Se reitera que en las presentes circunstancias mi mandante se encuentra en la disyuntiva de abonar la Tasa o abstenerse de ejercer sus actividades en la jurisdicción de Los Aromos (en atención a la solidaridad contemplada en el Código Fiscal, los comerciantes locales no reciben productos que hayan abonado la Tasa).

Por lo demás, cabe destacar que los argumentos constitucionales aquí planteados no pueden ser abordados en el contencioso provincial.

En consecuencia, dada la existencia de un conflicto de derecho objetivo y subjetivo que excede el marco del simple reclamo tributario y se centra en la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno (Nación, Provincia y Municipio), la presente acción se configura como el medio procesal más apropiado y eficaz para obtener la necesaria tutela judicial efectiva y preventiva.

Analizados los requisitos de procedencia de la acción declarativa aquí intentada, a continuación se desarrollan los fundamentos de la pretensión de mi mandante: el modo en que la Tasa resulta repugnante la Constitución Nacional.

## **VI. FUNDAMENTOS**

### **a. Vulneración del reparto de competencias entre la Nación, las Provincias y los Municipios**

Conforme surge del art. 75 inc. 13 de la Constitución Nacional, compete exclusivamente al Gobierno Nacional (por intermedio del Poder Legislativo) la regulación del comercio interjurisdiccional. En ejercicio de esta competencia (que es exclusiva del Gobierno Nacional) se dictó la Ley N° 18.284<sup>9</sup> (el Código Alimentario Argentino) que establece un régimen federal de control de alimentos y que garantiza asimismo su libre circulación y comercialización en todo el territorio nacional.

En este sentido, el art. 3° de esta norma dispone que “[l]os *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 e acuerdo al lugar*

---

<sup>9</sup> B.O. 28/07/1969.

*donde se produzcan, elaboren o fraccionen, podrán comercializaren, 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.”*

Esto implica que una vez que la autoridad competente autoriza la elaboración del alimento, éste puede circular sin trabas por todo el territorio de la Nación. Por lo demás, y en lo que respecta la verificación de las condiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial de los productos en la jurisdicción de destino, esta previsión no implica una habilitación a la Municipalidad de Los Aromos para que cobre la Tasa por el ingreso de la mercadería en su territorio.

Así, el art. 2° establece que *“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.”* Conforme se desarrollará, **dentro del Sistema Nacional de Control de Alimentos establecido al amparo de la Ley N° 18.284 los Municipios tienen una injerencia residual, limitada exclusivamente a la realización de controles en las bocas de expendio.** Todos los demás controles son de competencia exclusiva de las autoridades nacionales, provinciales o de la Ciudad de Buenos Aires.

Las normas contenidas en la Ley N° 18.284 se complementan con las previsiones de reglamentación, el Decreto N° 815/99 cuyos arts. 1° y 2° establecen el Sistema Nacional de Control de Alimentos. Ambas normas constituyen la columna vertebral del ordenamiento nacional en materia alimentaria, establecen las condiciones y requisitos de elaboración, fraccionamiento, envasado, conservación y transporte de alimentos en todo el territorio nacional (cfr. art. 3° del Decreto 815/99).

El art. 4° del Decreto N° 815/99 establece que *“[e]l 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).”*

En lo que respecta al SENASA, el art. 13 inc. a) del Decreto N° 815/99 dispone que este organismo podrá “[c]oncurrir en el ámbito de su competencia para hacer cumplir el CAA, la Ley N° 18.284 y sus disposiciones reglamentarias [...]” y el inc. c) contempla la potestad de “[r]egistrar 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 el presente decreto. Asimismo, registrará y fiscalizará los medios de transporte en el área de su competencia.”

La competencia del ANMAT está prevista en el art. 14 del Decreto N° 815/99, que dispone que este organismo por intermedio del Instituto Nacional de Alimentos (INAL) está encargado 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.” Por su parte, en el inciso a) de este artículo se establece como responsabilidad primaria del INAL la de “[e]ntender en el control y fiscalización de la inocuidad, salubridad y sanidad de aquellos productos que se hallan bajo su competencia, asegurando el fiel cumplimiento de la Ley N° 18.284, y sus normas modificatorias y complementarias, en especial de los alimentos acondicionados para la venta al público, incluyendo sus insumos que sean de su competencia, y los materiales en contacto con alimentos, actividades, procesos y tecnologías, controlando y detectando todos aquellos efectos adversos a la salud humana que de su consumo pudiera derivar, así como también la presencia en los mismos de residuos o sustancias nocivas.”

Por su parte, el art. 15 inc. c) del Decreto N° 815/99 establece como potestad del INAL la de “[c]ontrolar y fiscalizar los establecimientos que

*elaboren, fraccionen y almacenen, productos alimenticios destinados al consumo humano”.*

A su turno, y en consonancia con el art. 2° de la Ley N° 18.284, el art. 16 del Decreto N° 815/99 dispone que “[I]as autoridades sanitarias de cada provincia, Gobierno Autónomo de la CIUDAD DE BUENOS AIRES y municipios serán responsables de aplicar el CAA dentro de sus respectivas jurisdicciones.” La actuación de los municipios se encuentra limitada. En este sentido, el art. 19 del Decreto N° 815/99 limita las potestades municipales de control, al disponer que “[I]as 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.**” (lo resaltado es propio).

Esta limitación se ve reflejada también en el art. 17 del Decreto N° 815/99, norma que prevé que “[I]as autoridades provinciales y del Gobierno Autónomo de la CIUDAD DE BUENOS AIRES percibirán las tasas que abonen los establecimientos por la prestación de servicios en el área de su competencia.” Alcanza con leer esta norma para advertir que los Municipios no son mencionados. Esto es así ya que en tanto el ejercicio de sus facultades de control se encuentra limitado a las bocas de expendio, los municipios se encuentran excluidos de la posibilidad de percibir las tasas del art. 17 del Decreto N° 815/99.

A la luz de lo expuesto, y con arreglo a la competencia exclusiva de la Nación en lo que respecta a la regulación del comercio interjurisdiccional prevista en el art. 75 inc. 13 de la Constitución Nacional, se dictaron la Ley N° 18.284, el Código Alimentario Argentino, el Decreto N° 815/99 y demás legislación complementaria. Estas normas establecen el Sistema Nacional de Control de Alimentos, dentro del cual el SENASA y la ASSAL en la Provincia de Santa Fe tienen a su cargo el control de los establecimientos elaboradores de alimentos y de estos productos. Como correlato de estas facultades exclusivas de control, los certificados de aptitud emitidos

por estos organismos garantizan el libre tránsito de las mercaderías controladas desde su despacho en origen hasta la boca de expendio.

El Sistema Nacional de Control de Alimentos fue establecido con el objetivo de preservar la salud de todos los habitantes del país, incluidos los residentes de la Municipalidad de Los Aromos. Por este motivo, la Municipalidad no podría alegar que los servicios cuya prestación daría sustento al cobro de la Tasa tienen por finalidad preservar la salud de los habitantes de esa jurisdicción. Este objetivo está acabadamente cumplido por el control ejercido por las autoridades nacionales de control (el SENASA y la ASSAL), cuyos certificados de aptitud garantizan el libre tránsito de las mercaderías desde su despacho en origen hasta la boca de expendio.

La Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria (ASSAL) emite el “registro Nacional de Establecimiento” (RNE) mediante el cual certifica que los establecimientos donde mi mandante “*elabora sus productos de acuerdo a las exigencia del Código Alimentario Argentino, y los mismos serán de libre circulación y comercialización en todo el territorio de la República Argentina*” (lo resaltado es propio, ver Anexo IV)<sup>10</sup>.

En el mismo sentido el SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria) emite el “Certificado de Inscripción de Establecimientos Elaborador de Productos Lácteos” donde certifica que **los productos elaborados en el establecimiento de mi mandante quedan “habilitados[s] para realizar Tráfico Federal e Internaiconal”** (lo resaltado es propio, ver Anexo IV).

---

<sup>10</sup> Los establecimientos se encuentran ubicados en Ruta Provincia 23 S/N, Suardi – Ripamonti, Provincia de Santa Fe (elaboración de quesos); Boulevard Independencia N° 356/8, El Trébol, Provincia de Santa Fe (elaboración de quesos); Ruta Provincial N° 39, 1 km. al Oeste de Ruta 34, Arrufo, Provincia de Santa Fe (elaboración de quesos); Ruta Provincial N° 70, km. 74, Bella Italia, Castellanos, Santa Fe (elaboración de leche y productos lácteos fluidos no esterilizados, elaboración de leche y productos lácteos fluidos esterilizados, leche y productos lácteos en polvo, leches fermentadas, crema de leche, manteca, postres lácteos, quesos, quesos fundidos y/o procesados, quesos rallado y dulce de leche).

En relación a los productos en particular también los organismos del Sistema Nacional de Alimentos otorgan certificados (Registro Nacional de Producto Alimenticio, RNPA) donde constan que **cada producto** fue “*elaborado de acuerdo a las exigencia del Código Alimentario Argentino es de libre circulación y comercialización en todo el territorio de la República Argentina*” (lo resaltado es propio, ver Anexo IV)<sup>11</sup>.

El SENASA, periódicamente, realiza inspecciones de los establecimientos de mi mandante donde indica que “*el establecimiento REUNE CONDICIONES para el mantenimiento de la habilitación oportunamente otorgada*” y realiza análisis de muestras de productos (ver Anexo IV).

Cabe reiterar en este punto que en el marco del Sistema Nacional de Control de Alimentos únicamente se reconoce a los Municipios competencia para realizar **controles en las bocas de expendio** de las mercaderías. Esto implica que la Municipalidad de Los Aromos sólo podría efectuar controles en aquellos comercios en los que se vendan con destino a consumo los productos elaborados y/o comercializados por mi mandante.

Lo esencial en la causa que este es el entendimiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en las causas (L.238.XLVI "Logística La Serenísima S.A. y otros c/Mendoza, Provincia de s/acción declarativa de inconstitucionalidad", M.890 .XLVII "Molfino Hermanos Sociedad Anónima c/Mendoza, Provincia de s/acción declarativa de certeza", sentencias del 14 de febrero del 2012 y S.78S. XLVIII “**Sucesores de Alfredo Williner S .A. c/Mendoza, Provincia de s/amparo**”, del 18 de diciembre de 2012) donde resolvió:

*“Decretar la medida cautelar pedida y ordenar a la Provincia de Mendoza que se abstenga de exigir el pago de la ‘tasa retributiva por derecho de*

---

<sup>11</sup> A modo de ejemplo, se encuentran las copias certificadas y legalizadas de algunos de los productos: crema de leche pasteurizada libre de gluten, manteca extra con sal libre de gluten, leche entera en polvo libre de gluten, dulce de leche, yogur descremado dietético edulcorado sabor vainilla reducido en calorías libre de gluten, yogur entero endulzado con dulce de leche, queso reggianito libre de gluten, queso tybo, libre de gluten sin tacc, queso cremoso libre de gluten sin tacc, queso mozzarella libre de gluten).

*servicio de inspección’ en los términos previstos en la ley local 6959 (modificada por la ley 8006), y de impedir u obstaculizar el ingreso, la distribución y la comercialización de los productos lácteos y derivados elaborados por ‘Sucesores de Alfredo Williner Sociedad Anónima’, e introducidos en ‘tránsito federal’ a su territorio, hasta tanto se dicte sentencia en esta causa” (ver Anexos II y III).*

El fundamento de la Corte Suprema de Justicia para otorgar la cautelar es claro *“resultan suficientemente acreditadas la verosimilitud en el derecho y la configuración de los presupuestos establecidos en los incs. 1º y 2º del art. 230 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación para acceder a la medida pedida, en tanto la Provincia de Mendoza pretende realizar inspecciones higiénico-sanitarias de los productos elaborados en otras jurisdicciones e ingresados a su territorio para su comercialización, en lugares distintos al previsto a esos efectos en el Sistema Nacional de Control de Alimentos, esto es, en las ‘bocas de expendio’ (art. 19 del decreto 815/99)”* (lo resaltado es propio, ver Anexos II y III).

De lo expuesto surge que la Tasa carece de todo fundamento jurídico, violando directamente el reparto de competencias entre la Nación, las Provincias y los Municipios previsto en el art. 75 inc. 13 e inc. 18 de la Constitución Nacional. Conforme se vio, al amparo de estas normas se estableció el Sistema Nacional de Control de Alimentos, y **dentro de este sistema las facultades de control de los Municipios se encuentran limitadas a las bocas de expendio** (conf. jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en las causas “Logística La Serenísima S.A.”, “Molfino Hnos. S.A.” y “Sucesores de Alfredo Williner S.A.” antes citada).

También fue reconocido por la Justicia Federal en relación a otros casos en los que también se impugnaron tributos municipales análogos a la Tasa, y en los cuales se acogieron las demandas instauradas<sup>12</sup>. Entre estos precedentes, cabe

---

<sup>12</sup> Juzgado Federal de Lomas de Zamora N° 3, 29 de octubre de 2008, “*Instituto Nacional de Vitivinicultura c/ Municipalidad de Almirante Brown s/Acción Meramente Declarativa*”, considerando 4º; 6 de marzo de 2009, “*Aguas Danone de Argentina S.A. c/Municipalidad de Lanús s/Acción Declarativa*”, considerando 4º; y 1º de diciembre de 2010, “*BVA S.A. c/ Municipalidad de Ezeiza s/ Acción Declarativa de Inconstitucionalidad*”.

destacar la sentencia dictada por la Cámara Federal de Apelaciones con asiento en Mar del Plata, en la que se sostuvo que “[I]as facultades de las provincias y los municipios esta acotadas a lo dispuesto en el art. 19 de la citada norma, ‘... serán las encargadas de realizar los controles en las bocas de expendio.’ Queda así claro que el control será solamente en las bocas de expendio y no en cualquier etapa de la comercialización [...]” y que “[e]n este orden de ideas, es que la norma municipal [que contemplaba un tributo análogo a la Tasa] deviene contraria al sistema organizado por el Código Alimentario Argentino (Ley 18.284), el Decreto 815/99, el SENASA y la ANMAT, estando los municipios únicamente facultados para la realización de controles en las bocas de expendio y no así una vez ingresados los productos en la jurisdicción de los mismos.” (Cámara Federal de Apelaciones de Mar del Plata, 2 de septiembre de 2011, “Aguas Danone de Argentina S.A. y otros c/ Municipalidad Partido General Pueyrredón s/ Acción Declarativa”).

Cabe destacar que la Corte Suprema de Justicia, en un caso análogo con el de autos, declaró la inconstitucionalidad de una de una ley local que exigía una revisión sanitaria adicional a las previstas en normas federales, como condición para la introducción de plantas en la Provincia de Mendoza. En este precedente, el Máximo Tribunal hizo suyo el dictamen del Procurador General en el que se expresó que “[I]as trabas opuestas por dicha ley a la introducción de plantas en Mendoza, obstaculizan el comercio interprovincial y favorecen injustamente al vivero oficial y a los particulares de dicha -provincia, estableciendo una barrera que la legislatura local careció de facultades para crear. Equivalen a actos de guerra económica, ya que las plantas, como cualquier otra mercancía, pueden circular libremente de un extremo a otro del territorio argentino, una vez cumplidos los requisitos que el Congreso Nacional establezca a su respecto. Certificado por agentes del gobierno federal que los frutales con que comerciaba Rosauer estaban sanos, las autoridades provinciales debieron admitir la exactitud de esas afirmaciones oficiales; es la doctrina del caso resuelto por VE. en el fallo t. 170, pág. 71, y confirmado por otros posteriores, declarando que la provincia de Buenos Aires no tuvo el derecho de

*someter a nuevo examen productos químicos que llevaban certificado de pureza por el Departamento Nacional de Higiene.” (Fallos 179:169).*

A todo evento, si a pesar de lo expuesto se entendiera que bajo el art. 75 inc. 13 de la Constitución Nacional los Municipios tienen mayores competencias, debe tenerse presente que el art. 75 inc. 18 de la Constitución Nacional habilita al Congreso Nacional a limitar las potestades municipales en procura del bienestar de la Nación. Al amparo de esta norma se estableció el Sistema Nacional de Control de Alimentos, que acotó la competencia de los Municipios a la realización de controles en las bocas de expendio de las mercaderías amparadas por certificados del ASSAL o del SENASA.

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reconocido desde antiguo la facultad de la Nación de regular las competencias propias de las Provincias y los Municipios con fundamento el art. 75 inc. 18 de la Constitución Nacional, inclusive en lo atinente a su poder tributario y su poder de policía, sin que ello implique una afectación ilegítima de sus respectivas autonomías (ver Fallos 68:227, entre muchos otros). En este orden de ideas, la Corte Suprema de Justicia de la Nación también sostuvo que las limitaciones a los poderes locales establecidas en el Código Alimentario Argentino son legítimas ya que se fundan en la cláusula de progreso (art. 75 inc. 18 de la Constitución Nacional). Así, se expresó que “[e]l conocimiento y decisión de las causas regidas por las leyes de policía federal de alcance nacional, dictadas por el Congreso Nacional como consecuencia de la facultad que le otorga el art. 67, inciso 16, de la Ley Fundamental, corresponde a los tribunales federales, por lo que el recurso previsto en el artículo 12 de la Ley 18.284 (Código Alimentario Nacional), interpuesto contra una decisión administrativa firme de la Dirección de Ganadería del Ministerio de Asuntos Agrarios de Buenos Aires, debe sustanciarse ante el magistrado federal con jurisdicción sobre el lugar de comisión de la infracción.” (Fallos 311:1331).

Por lo hasta aquí expuesto, y en lo que resulta pertinente a la acción declarativa promovida por mi mandante, cabe concluir que:

1. El art. 75 inc. 13 de la Constitución Nacional acuerda a la Nación competencia exclusiva para regular el comercio interjurisdiccional.

2. El Código Alimentario Argentino, dictado por el Congreso de la Nación en ejercicio de las potestades que le corresponden según el art. 75 inc. 13 de la Constitución Nacional, es la norma fundamental que establece un régimen legal que garantiza la libre circulación de alimentos por todo el territorio nacional.

3. Las disposiciones del Código Alimentario Argentino son aplicables por las autoridades sanitarias nacionales, provinciales o de la Ciudad de Buenos Aires en su respectiva jurisdicción de acuerdo con las competencias delimitadas en dicha norma.

4. El régimen del Código Alimentario Argentino sólo confiere a los Municipios facultades para efectuar controles en las bocas de expendio de los productos amparados por certificados de aptitud emitidos por las autoridades nacional de control.

5. El acotamiento de las facultades municipales no implica un avasallamiento de sus atribuciones, sino que supone una medida legítima que puede adoptar la Nación al amparo del art. 75 incs. 13 y 18 de la Constitución Nacional.

7. Consecuentemente, la pretensión de efectuar controles **antes** de que los productos lleguen a las bocas de expendio viola el Código Alimentario Argentino y sus disposiciones reglamentarias, que revisten la naturaleza de normativa federal, produciendo una interferencia en el comercio interjurisdiccional que resulta incompatible con las previsiones de la Constitución Nacional.

8. Conectado con el punto anterior, no se discute en autos la existencia ni el alcance del poder tributario de la Municipalidad de Los Aromos, sino que se impugna la Tasa por resultar repugnante a la Constitución Nacional y a normas federales emitidas en su consecuencia (el Sistema Nacional de Control de Alimentos).

**b. Vulneración de la prohibición de establecer aduanas interiores**

La Tasa viola de manera directa los arts. 9, 10, 11 y 12 de la Constitución Nacional en tanto en la práctica supone el establecimiento de una aduana interior.

El art. 9° de la Constitución Nacional establece que “[e]n todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso”. A su turno, el art. 10 dispone que “[e]n 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”. Y el art. 11 prevé que “[l]os 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”.

En relación con las normas transcriptas y el art. 12 de la Constitución Nacional (que establece que “los buques destinados de una provincia a otra, no serán obligados a entrar, anclar y pagar derechos por causa de tránsito, sin que en ningún caso puedan concederse preferencias a un puerto respecto de otro, por medio de leyes o reglamentos de comercio”) se ha dicho que conforman “un régimen de circulación libre y exenta de gravámenes” (MILLER, Jonathan; GELLI, María A. y CAYUSO, Susana, “Constitución y Poder Político”, 1ª Edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1987, t. I, pág. 914).

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha afirmado al respecto que el poder de establecer aduanas o de imponer derechos a la importación y exportación de las mercaderías, es exclusivamente delegado por el art. 9 de la Constitución Nacional, y que el interior de la República es libre de derechos de

circulación de los efectos de producción nacional, según lo dispuesto por el art. 10 de la Ley Fundamental (Fallos 3:131).

El Máximo Tribunal ha sostenido asimismo que los artículos 9, 10 y 11 de la Constitución Nacional, procuran que el territorio nacional sea un único espacio económico, impidiendo que cualquier provincia pueda hostilizar el comercio de los productos originarios de las otras (Fallos 149:137), siendo ello un aspecto esencial del programa económico de la Constitución, enderezado a construir *“un solo país para un solo pueblo pues no habría Nación si cada provincia se condujera económicamente como una potencia independiente”* (Fallos 178:9).

La sabiduría de nuestra Constitución llega al extremo de prever en su propio texto que las provincias eventualmente habrían de violar la prohibición de aplicar derechos de tránsito recurriendo al expediente de rodear a tales derechos de tránsito de la apariencia de tratarse de otro tributo. Con tal motivo, establece que ningún derecho puede imponerse a los productos por el hecho de transitar el territorio *“cualquiera sea su denominación”*.

Cabe destacar que si bien la Constitución Nacional fulmina el establecimiento de aduanas interiores haciendo referencia a las Provincias como destinatarias de esta prohibición, es evidente que esta interdicción se extiende también a las Municipalidades. Es decir que la Constitución Nacional establece que las aduanas sólo pueden ser federales, estando vedado tanto a las Provincias como a los Municipios el establecimiento de las llamadas aduanas interiores. Así, si bien algunos de los precedentes de la Corte Suprema de la Nación involucran a Provincias resultan enteramente aplicables en autos.

Compartiendo este temperamento, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que un tributo recaudado por la Municipalidad de Salta y que gravaba la introducción de azúcar proveniente de la Provincia de Jujuy resultaba inconstitucional

por vulnerar la libre circulación garantizada por el art. 11 de la Constitución Nacional (Fallos 30:332).

En otro caso, en el que la Municipalidad de La Plata pretendía aplicar un derecho de inspección técnica sobre menudencias de animales introducidas en esa jurisdicción, el Máximo Tribunal sostuvo que ese tributo violaba los arts. 9, 10 y 11 de la Constitución Nacional en tanto se aplicaba a un frigorífico que, al igual que mi mandante, se hallaba sujeto al control de las autoridades nacionales (Fallos 199:36).

En el presente caso, el Código Alimentario Argentino y sus normas reglamentarias establecen las condiciones y controles que deben observar los productos alimenticios, garantizando su libre circulación por todo el país, de modo que resulta **absolutamente injustificable la pretensión de la Municipalidad de Los Aromos de efectuar un control fuera de las bocas de expendio y perseguir por ello el cobro de la Tasa, cercenando la libre circulación de bienes y violando el principio de jerarquía normativa consagrado en el art. 31 de la Constitución Nacional.**

Al respecto, el Máximo Tribunal sostuvo que la eliminación de las aduanas interiores implicó una abolición de privilegios en el tratamiento de productos por razón de su procedencia, impidiendo que una provincia hostilice el comercio de los productos de otra, o establezca diferencias entre los productos que salían y aquellos que permanecían o ingresaban en su territorio (Fallos 91:180; 100:364; 125:133; 134:259).

Por su parte, el Procurador General ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación tuvo oportunidad de sostener que *“lo que caracteriza a la aduana es constituir una barrera económica, un dique diferencial, por cuya virtud se alteren los valores de los productos que vienen de fuera, colocándolos en condiciones más desfavorables que los similares locales.”* (Dictamen emitido en el precedente de Fallos 178:308). Esta doctrina fue receptada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que sostuvo que para dirimir la duda acerca de si un tributo local aplicable sobre el ingreso de mercaderías a una jurisdicción municipal es un impuesto al tránsito,

corresponde analizar si la gabela se impone de igual modo a la mercadería de origen foráneo y a la local que sea de la misma calidad, especie y tenga la misma finalidad, advirtiendo que la constatación de un trato diferencial indica la presencia de una aduana interior (Fallos 217:857).

En el caso, la Tasa debe abonarse por los supuestos controles bromatológicos que deben realizarse a los productos que “se introducen” en jurisdicción de la Municipalidad de Los Aromos. Esto quiere decir que los productos elaborados en dicha jurisdicción no se encuentran sujetos al pago del tributo aquí cuestionado. Al respecto, cabe recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que “[l]as provincias no pueden afectar el comercio o la libre circulación de mercaderías (arts. 9 a 11 de la Constitución Nacional), eventualidad que se produce cuando el gravamen establecido por las autoridades locales funciona como un derecho aduanero afectando la entrada, el tránsito y salida de un producto o cuando las mercaderías son gravadas en forma diferencial en razón de su destino.” (Fallos 316:1962).

Asimismo, en un caso en el que se impugnaba un tributo municipal análogo a la Tasa, se sostuvo que “[l]a reiteración de una tasa por un servicio ya cumplido, justificada como ejercicio del poder de policía del municipio, podría interpretarse como una traba a la libre circulación de mercaderías que está garantizada por la Constitución Nacional (art. 9, 10, 11 y 12).” (Juzgado Federal de San Martín N° 2, 14 de septiembre de 2011, “Peñaflor S.A. c/ Municipalidad de La Matanza s/ Acción Declarativa”). En este precedente se declaró la inconstitucionalidad del tributo que se pretendía cobrar.

En autos, la Tasa funciona como una aduana interior atento a que grava únicamente a aquellas mercaderías que “son introducidas” en jurisdicción de la Municipalidad de Los Aromos y no incide sobre aquellos productos elaborados en el Municipio.

De lo expuesto surge con claridad que la Tasa supone una afectación ilegítima a la libre circulación de bienes, y que por este motivo resulta inconstitucional por violatoria de los arts. 9, 10, 11 y 12 de la Constitución Nacional.

**c. Vulneración del principio de jerarquía normativa**

El Gobierno Federal, a través de la Ley N° 18.284, del Código Alimentario Argentino y del Decreto N° 815/99, estableció un régimen federal para el control de los productos alimentarios en tránsito federal, el denominado Sistema Nacional de Control de Alimentos. Esta normativa, de evidente carácter federal, prevalece sobre la legislación provincial y municipal, la cual debe adecuarse a ella.

Por ello, resultan inconstitucionales las normas impugnadas, en tanto establecen la Tasa, tributo que se encuentra en pugna con el Código Alimentario Argentino y sus normas complementarias y reglamentarias, normas que ostentan una mayor jerarquía con arreglo a lo dispuesto en el art. 31 de la Constitución Nacional.

De lo expuesto, como asimismo de la prueba aportada, surge que la Municipalidad de Los Aromos, con la sanción de las Ordenanzas Impugnadas y a través de su pretensión de cobro de la Tasa, no respeta ninguna de las limitaciones que normativa federal estipula en lo que atinente al control de productos alimenticios amparados por certificados de aptitud emitidos por el SENASA y el ASSAL (ver Anexo IV). Por el contrario, el Municipio pretende ejercer el control de estos productos en lugares diferentes a las bocas de expendio en franca violación de la normativa federal y, por ende, en del principio de jerarquía normativa establecido en el art. 31 de la Constitución Nacional.

La Nación ha utilizado el Código Alimentario Argentino y sus normas complementarias y reglamentarias como instrumento de gobierno respecto de una materia que está delegada a su competencia, según lo dispuesto en el art. 75 incs. 13 y 18 de la Constitución Nacional, y con la finalidad de evitar que se entorpezca el

comercio interjurisdiccional y se establezcan aduanas interiores. La normativa impugnada importa un inequívoco avance sobre la legislación dictada por el Congreso Nacional en la materia, importa el desconocimiento de la protección que la Nación da al comercio interjurisdiccional y, en definitiva, lesiona palmariamente el principio de supremacía establecido en el art. 31 de la Constitución Nacional que establece en lo que aquí interesa que *“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 ellas”*.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió en casos similares declarar la inconstitucionalidad de la normativa tributaria establecida por un Municipio por la cual se gravaban con derechos de ocupación de espacio público a la instalación de cableados telefónicos. Para así resolver, el Máximo Tribunal señaló la evidente incompatibilidad que se advertía entre la normativa municipal y la disposición contenida en la legislación nacional relativa a las telecomunicaciones, por la cual se exime a tales cableados de todo tributo relativo a la ocupación de espacios públicos (Fallos 320:162).

En particular, en un caso análogo al que nos ocupa, la Cámara Federal de Apelaciones con asiento en Mar del Plata sostuvo que *“las normas que en los municipios dicten en ejercicio de sus atribuciones legislativas deben necesariamente subordinarse a las normas que dicte el Estado Nacional, ello en virtud del principio de Supremacía”*(Cámara Federal de Apelaciones de Mar del Plata, 2 de septiembre de 2011, “Aguas Danone de Argentina S.A. y otros c/ Municipalidad Partido General Pueyrredón s/ Acción Declarativa”).

#### **d. Vulneración de la garantía de razonabilidad**

La Corte Suprema de Justicia de la Nación a partir del precedente *“Compañía Química S.A.”* (Fallos 312:1575) delineó los contornos que deben presentar las tasas como especie tributaria para satisfacer las garantías constitucionales que

condicionan su legitimidad. El criterio establecido en este precedente recepta la noción de tasa imperante a nivel doctrinario y permanece inalterado a la fecha (Fallos 325:1370, considerando 7º y Fallos 332:1503).

En este sentido, en el entendimiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación existe un requisito fundamental respecto de las tasas, como es que al cobro de dicho tributo debe corresponder siempre la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio relativo a algo no menos individualizado (bien o acto) del contribuyente (Fallos 312:1575, considerando 7º y sus citas incluyendo Fallos 236:22).

En el caso de la Tasa, el requisito de la concreta, efectiva e individualizada prestación del servicio no se encuentra satisfecho. Conforme se expuso precedentemente, el servicio de inspección cuya prestación daría sustento al cobro de la Tasa es en realidad inexistente. Más allá de su nombre, la estación de control bromatológico es un predio en el cual funcionarios de la Municipalidad de Los Aromos se limitan a relevar las facturas y remitos que amparan los productos introducidos por mi mandante en jurisdicción municipal. Y esto con la única finalidad de computar su cantidad y su clase y poder corroborar las cifras posteriormente informadas por mi mandante a los efectos de la liquidación y el pago de la Tasa.

No hay una inspección técnica de los productos introducidos en jurisdicción municipal, ni tampoco se toman muestras de éstos. Por lo demás, no existe en la estación bromatológica un laboratorio en el que se puedan analizar las muestras tomadas de los productos relevados. Las tareas desarrolladas en la estación bromatológica se circunscriben a la recolección de toda la información necesaria para corroborar la veracidad de las cifras informadas por mi mandante a los efectos de la liquidación de la Tasa.

Por lo demás, aún en el hipotético caso de que se admitiera que la colocación de un sello en un factura legitima el cobro de la Tasa, ello no alcanzaría a

satisfacer la exigencia que se desprende de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Es que la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio que habilite el cobro de la Tasa sólo puede referirse a un servicio para cuya prestación el Municipio posea competencia, extremo que no se verifica en autos.

Al respecto, cabe recordar que es doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que *“las normas jurídicas son susceptibles de ser cuestionadas en cuanto a su constitucionalidad cuando resultan irrazonables, en la inteligencia de que la irrazonabilidad se configura cuando no se adecuan a los fines cuya realización procuran o consagran una manifiesta iniquidad.”* (Fallos 304:972; 305:159; 308:418).

De esta forma, es claro que la Tasa esa irrazonable porque: a) pretende retribuir un servicio que la Municipalidad carece de competencia para prestar, y que en la práctica funciona como una aduana interior; y b) el servicio que dice ser su contraprestación no es prestado por la Municipalidad. Por este motivo, la Tasa también resulta inconstitucional por violentar la garantía de razonabilidad contemplada en el art. 33 de la Constitución Nacional.

Por último, y en relación con la inexistencia de los servicios que serían la contraprestación de la Tasa, se deja expresa constancia de que no le compete a mi mandante acreditar este extremo. Por el contrario, la prueba de su existencia respecto de mi mandante le corresponde a la Municipalidad de Los Aromos. Al respecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en un caso en el que se impugnaba una tasa que retribuía supuestos servicios de inspección veterinaria, sostuvo que correspondía a la Provincia la carga de la prueba acerca de la efectiva prestación de los servicios (Fallos 275:407).

Esta carga también recae sobre los Municipios. Así, el Máximo Tribunal sostuvo que *“[l]a carga de probar el costo del servicio de mantenimiento de calles pavimentadas y de tierra no puede imponerse a la empresa de transportes, pues constituiría una exigencia procesal de imposible cumplimiento que frustraría el derecho*

*sustancial.*” La carga de probar el costo del servicio prestado como contraprestación del cobro de una tasa implica asimismo la prueba de la existencia del servicio en sí mismo.

A la luz de lo expuesto, y si la Municipalidad -más allá de las inconstitucionalidades denunciadas en los apartados precedentes- alegara la existencia de los servicios que serían la contraprestación de la Tasa, le correspondería a ella acreditar su efectiva e individualizada prestación.

## **VII. CUESTIÓN JUSTICIABLE**

La presente acción declara una cuestión justiciable en los términos de los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional (CN), pues se verifica un "caso" o "controversia" que exige la intervención del Poder Judicial Federal.

### **A. Configuración del "Caso"**

Existe un conflicto de intereses actual, concreto e inminente entre mi mandante, EMPRESA ANEXO 1 S.A. (EA1), y la Municipalidad de Los Aromos, derivado de la aplicación de la "Tasa de Inspección Higiénica, Sanitaria y de Aptitud Bromatológica" (la Tasa).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) exige, para habilitar la instancia judicial, que el litigio se centre en la determinación de derechos que se alegan lesionados o amenazados y que la sentencia produzca un efecto útil al poner fin a la controversia (doctrina de Fallos: 310:819; 327:4330). En este caso, la controversia se centra en:

La Validez Constitucional de la Norma: Se cuestiona la legalidad de la Tasa en sí misma, al avanzar sobre facultades no delegadas por las Provincias a los Municipios y, fundamentalmente, por conculcar normas de jerarquía federal.

La Amenaza de Lesión a Derechos Federales: La Tasa implica una violación directa a las cláusulas constitucionales de libre circulación y comercio interjurisdiccional (Arts. 9, 10, 11 y 12 CN), pues actúa como una "aduanas interior" encubierta .

#### B. Cuestión de Naturaleza Federal y Tributaria

La controversia excede el mero ámbito de la autonomía municipal o el derecho local, para erigirse en una cuestión federal de orden público, ya que se compromete el sistema de distribución de competencias tributarias y de comercio establecido por la CN (Arts. 75 incs. 13 y 18, y 31 CN).

La jurisprudencia tributaria federal es clara al establecer que:

Prohibición de Aduanas Interiores: Los gravámenes locales que, bajo la apariencia de una tasa o de un poder de policía, establecen un obstáculo al tránsito o al comercio interprovincial, resultan inconstitucionales por invadir una órbita exclusiva del Congreso Nacional (Fallos: 312:1527, "Molinos Río de la Plata c/ Provincia de Buenos Aires"; 320:1322, "Ingenio y Refinería San Martín del Tabacal c/ Provincia de Salta").

Aptitud de Tasa vs. Impuesto: La Tasa solo es constitucionalmente válida si existe una contraprestación efectiva e individualizada del servicio municipal, y no si su base imponible o monto están ligados al valor o cantidad de la mercadería introducida, lo que la convierte en un impuesto encubierto, violatorio del principio de razonabilidad (Art. 33 CN) (Fallos: 327:3755, "Municipalidad de La Banda c/ Provincia de Santiago del Estero").

El debate se circunscribe, por ende, a la colisión de normas de distinta jerarquía y jurisdicción, constituyendo un verdadero "caso" judicial en el que la decisión de V.S. será imprescindible para preservar la supremacía de la Constitución Nacional y el orden económico federal.

## VIII. CUESTIÓN DE PURO DERECHO

La presente acción declarativa de inconstitucionalidad debe ser resuelta como cuestión de puro derecho, en los términos del artículo 359 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (CPCCN).

### A. Innecesariedad de Prueba en Materia Fáctica

La controversia se centra exclusivamente en la interpretación y aplicación de normas jurídicas de jerarquía constitucional y federal a hechos que resultan pacíficos e inconclusos, o que se encuentran debidamente acreditados con la prueba documental que se acompaña (Anexos I y II).

Los hechos relevantes para la decisión son:

- La existencia y vigencia de la "Tasa de Inspección Higiénica, Sanitaria y de Aptitud Bromatológica" (la Tasa) en la normativa municipal.

- El alcance de dicha Tasa, que grava la introducción y comercialización de mercaderías provenientes de extraña jurisdicción (hecho que se prueba con la documentación de mi mandante, EMPRESA ANEXO 1 S.A. (EA1)).

- La naturaleza jurídica del gravamen, que, según la argumentación, desvirtúa la figura de la tasa para convertirse en un impuesto encubierto o aduana interior.

- Dado que el debate esencial versa sobre la validez constitucional de la norma —su supuesta violación a la prohibición de aduanas interiores (Arts. 9, 10, 11 y 12 CN), el principio de razonabilidad (Art. 33 CN) y el reparto de potestades tributarias (Arts. 75 incs. 13 y 18 CN)—, la decisión no depende de la producción de

prueba sobre hechos controvertidos, sino del juicio de constitucionalidad que V.S. debe ejercer.

### **B. Delimitación del Marco Legal**

La litis queda constreñida a determinar si la Ordenanza Fiscal y la Ordenanza Tributaria de la Municipalidad de Los Aromos, al establecer la Tasa con las características impugnadas, han invadido la esfera de atribuciones reservada a la Nación en materia de comercio interjurisdiccional, lo que constituye una típica cuestión de derecho.

Por lo tanto, solicitamos que, una vez agotada la etapa de acompañamiento de prueba documental y luego de sustanciado el traslado de la demanda a la contraria, se declare la causa como de puro derecho y se llame a autos para sentencia.

### **IX. SOLICITA URGENTE DICTADO DE MEDIDA CAUTELAR DE “NO INNOVAR”**

Mi parte solicita a V.S. que, previo a todo trámite, y en forma urgente, solicito a V.S. que previo a todo trámite dicte una medida cautelar en los términos del art. 230 del Código Procesal, ordenando a la Municipalidad de Los Aromos que en tanto se encuentre en trámite esta acción declarativa de inconstitucionalidad, se abstenga de:

a. adoptar cualquier acción, procedimiento, medida y/o acto administrativo que directa o indirectamente procure exigir el pago de la “Tasa de Inspección Higiénica, Sanitaria y de Aptitud Bromatológica” a mi mandante;

b. exigir a mi mandante la adopción de cualquier tipo de conducta, bien formal o material, en relación con la “Tasa de Inspección Higiénica, Sanitaria y de Aptitud Bromatológica”;

c. adoptar cualquier tipo de medida que de un modo directo o indirecto esté destinada a obstaculizar o impedir la introducción y comercialización por parte de mi mandante de productos alimenticios en la jurisdicción municipal, incluyendo asimismo la adopción de cualquier medida en relación con la “Tasa de Inspección Higiénica, Sanitaria y de Aptitud Bromatológica” respecto de los comerciantes locales.

La medida cautelar que se pide es procedente por cuanto se verifican en el caso todos los requisitos que establece el artículo 230 del Código Procesal.

Previo a considerarlos individualmente, señalamos a V.S. que existe jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y del Fuero Federal en los cuales se han impugnado tributos municipales análogos a la Tasa y en los que se decretaron medidas cautelares como la que aquí se solicita (Juzgado Federal de Lomas de Zamora N° 3, 16/02/2005, “Peñaflor S.A., Bodegas Trapiche S.A. y BVA S.A. c/Municipalidades de Posadas y Almirante Brown s/Acción Meramente Declarativa”; 28/03/2005, “Bodegas y Viñedos López c/ Municipalidad de Almirante Brown y otros s/Amparo”; 06/04/2005, “Instituto Nacional de Vitivinicultura c/Municipalidad de Posadas s/Acción Declarativa de Inconstitucionalidad”; Juzgado Federal de La Plata N° 4, 12/11/2008, “Peñaflor S.A. c/ Municipalidad de La Plata s/ Acción de Inconstitucionalidad”, entre otros).

En relación a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ya se indicó que el Máximo Tribunal otorgó una cautelar a mi mandante y a otras empresas lácteas en una causa donde la Provincia de Mendoza exigía el pago de una tasa análoga a la presente (L.238.XLVI "Logística La Serenísima S.A. y otros c/Mendoza, Provincia de s/acción declarativa de inconstitucionalidad", M.890 .XLVII "Molfino Hermanos

Sociedad Anónima c/Mendoza, Provincia de s/acción declarativa de certeza", sentencias del 14 de febrero del 2012 y S.78S. XLVIII "Empresa Anexo 1 S .A. c/Catamarca, Provincia de s/amparo", del 18 de diciembre de 2012) donde resolvió: "*Decretar la medida cautelar pedida y ordenar a la Provincia de Mendoza que se abstenga de exigir el pago de la 'tasa retributiva por derecho de servicio de inspección' en los términos previstos en la ley local 6959 (modificada por la ley 8006), y de impedir u obstaculizar el ingreso, la distribución y la comercialización de los productos lácteos y derivados elaborados por 'Sucesores de Alfredo Williner Sociedad Anónima', e introducidos en 'tránsito federal' a su territorio, hasta tanto se dicte sentencia en esta causa*" (ver Anexos II y III).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación también ha dicho que la sola circunstancia de tratarse de una acción declarativa no excluye la procedencia de medidas precautorias, en tanto éstas tienden a evitar el riesgo de que, durante el transcurso del proceso, la sentencia que pudiera reconocer o actuar el derecho pierda virtualidad, añadiendo que ese riesgo puede existir no sólo en el supuesto de las acciones de condena sino también en las demandas declarativas de certeza, en la medida que se afecte de cualquier manera aquél cuyo reconocimiento se persigue (Fallos 313:1152, considerando 3°).

#### **a. Verosimilitud en el derecho**

La verosimilitud del derecho es evidente, a la luz de lo que se expuso a lo largo de esta presentación, y a todo lo cual nos remitimos en honor a la brevedad.

#### **b. Peligro en la demora**

Con respecto a la situación de peligro en la demora, debe señalarse en primer lugar que la Constitución Nacional, a través de lo dispuesto en sus artículos 9, 10, 11 y 12 procura que el territorio nacional sea un único espacio económico, impidiendo que cualquier jurisdicción provincial o municipal pueda hostilizar el

comercio de los productos originarios de las otras (Fallos 149:137), siendo ello un aspecto esencial del programa económico de la Constitución, enderezado a construir “*un solo país para un solo pueblo pues no habrá Nación si cada provincia se comporta económicamente como una potencia independiente*” (Fallos 178:9).

La aplicación por parte de la Municipalidad de Los Aromos de la Tasa, tributo que en los hechos constituye un derecho de tránsito, genera un inmediato perjuicio a la vigencia del programa económico de la Constitución y a la vigencia y disfrute del derecho constitucional de transitar y ejercer industria lícita.

Se debe tener presente que el bien jurídico “*salud pública*” se encuentra adecuadamente resguardado por los controles que efectúan las autoridades nacionales competentes (SENASA y ASSAL), cuyos certificados de aptitud garantizan el libre tránsito de las mercaderías controladas desde su despacho en origen hasta la boca de expendio (único lugar donde podría el municipio efectuar los controles bromatológicos correspondientes) (ver Anexo IV).

En caso en que la medida que se peticiona no sea otorgada, mi representada se encontrará impedida de ejercer la libertad de tránsito y comercio que le garantiza la Constitución Nacional en condiciones tales que, en caso de obtener una sentencia favorable, el perjuicio sufrido respecto de sus derechos constitucionales no tendrá chance de ser reparado.

Ver al respecto el Acta de Constatación adjuntada como Anexo VII, donde surge que en caso de que mi mandante no se someta a la imposición requerida por el Municipio se vería impedida de comerciar.

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho que para la concesión de medidas precautorias como la de autos, el peligro en la demora debe establecerse tomando en cuenta “*los diversos efectos que podría provocar la aplicación de las disposiciones impugnadas*” (“Central Dock Sud S.A. c/ Buenos Aires,

Provincia de s/ Acción Declarativa”, C. 83 XXXIV, sentencia del 20 de octubre de 1998 y Fallos 314: 1312), doctrina que es plenamente aplicable al caso, atento la situación descripta más arriba. En este sentido, mi mandante se encontrará imposibilitada de comerciar en las condiciones de libertad que establece la Constitución Nacional de no someterse a la ilegítima pretensión municipal.

Por otra parte, aún si se considerara que los perjuicios carecen de magnitud suficiente, debe destacarse ante la palmaria inconstitucionalidad de la Tasa pierden relevancia, resultando procedente la medida cautelar peticionada. Sobre este punto, la jurisprudencia considera que “*a mayor verosimilitud en el derecho cabe no ser tan exigente en la gravedad e inminencia del daño.*” (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, 17 de diciembre de 1992, “Los Cipreses S.A.”; Sala IV, 31 de marzo de 1992, “O.S.P.E.G.Y.P.E.”; Sala II, 9 de abril de 1992, “Continental Illinois National Bank and Trust Company of Chicago”; Sala I, 29 de septiembre de 1993, “Diver S.A.”, entre otros).

### **c. Contracautela**

En relación a la contracautela, se debe tener presente que es un medio que sirve para asegurar que el eventual crédito de resarcimiento por los daños y perjuicios que pudieran resultar en caso de que la presente demanda sea rechazada.

Mi mandante, como es público y notorio conocimiento, es una empresa de gran envergadura, por lo que se dan las circunstancias para que pueda ser considerada como una “*persona reconocidamente abonada*” en los términos del art. 200 inc. 1º del Código Procesal.

Se ofrece, en consecuencia, para el cumplimiento de este recaudo la caución juratoria de la aquí demandante. En subsidio, se ofrece un seguro de caución.

Con base en lo antes expuesto, y en orden a lo normado en los arts. 195, 230 y concordantes del Código Procesal, se solicita a V.S. que previo a todo trámite dicte una medida cautelar en virtud de la cual, y hasta que recaiga sentencia definitiva en la presente causa, ordene a la Municipalidad de Los Aromos abstenerse de: a) adoptar cualquier acción, procedimiento, medida y/o acto administrativo que directa o indirectamente procure exigir el pago de la “Tasa de Inspección Higiénica, Sanitaria y de Aptitud Bromatológica” a mi mandante; b) exigir a mi mandante la adopción de cualquier tipo de conducta, bien formal o material, en relación con la “Tasa de Inspección Higiénica, Sanitaria y de Aptitud Bromatológica”; y c) adoptar cualquier tipo de medida que de un modo directo o indirecto esté destinada a obstaculizar o impedir la introducción y comercialización por parte de mi mandante de productos alimenticios en la jurisdicción municipal, incluyendo asimismo la adopción de cualquier medida en relación con la “Tasa de Inspección Higiénica, Sanitaria y de Aptitud Bromatológica” respecto de los comerciantes locales.

## **X. PRUEBA**

Se acompaña como prueba documental:

**ANEXO I:** Copia del poder.

**ANEXO II:** Dictamen del 29 de octubre de 2010 en la causa “Logística La Serenísima S.A. y Otros c/ Mendoza, Provincia de s/ Acción Declarativa de Inconstitucionalidad” (S.C.L.238, L.XLVI). **La Corte Suprema de Justicia de la Nación hace suyo el dictamen de la Procuración el 14 de febrero de 2012.**

**ANEXO III:** Fallo del 18 de diciembre de 2012 en la causa “Sucesores de Alfredo Williner S.A. /c Mendoza, provincia de /s Acción declarativa de inconstitucionalidad” (Letra S N° 788 Año 2012 Tomo 48).

**ANEXO IV:** Copia certificada y legalizada de habilitaciones, certificaciones y aprobaciones de las autoridades competentes del Sistema Nacional de Control de Alimentos y etiquetas de los productos elaborados por mi mandante.

**ANEXO V:** Copia certificada y legalizada del certificado de Inscripción y Registro de la Municipalidad de Los Aromos.

**ANEXO VI:** Copias certificadas de las liquidaciones emitidas por la Municipalidad y de los correspondientes comprobantes de pago.

**ANEXO VII:** Acta de Constatación.

Se acompaña como prueba pericial:

**ANEXO VIII:** certificación de ausencia de prestación del servicio que cobra el Municipio por la tasa de abasto.

**ANEXO IX:** sumario de decomiso de mercadería por ausencia de pago de la tasa de manera previa al ingreso al Municipio y retención de los productos por tiempo indeterminado.

## **XI. TRÁMITE DE LA ACCIÓN**

A fin de poder ejercer acabadamente su derecho de defensa, y atento la naturaleza de las cuestiones planteadas, mi mandante solicita que se imprima a esta demanda el trámite establecido para los procesos ordinarios.

## **XII. MANIFIESTA EN RELACIÓN A LA TASA DE JUSTICIA**

Conforme surge del Capítulo II de esta presentación mi mandante no persiguen resarcimiento alguno por parte de la Municipalidad de Los Aromos con la promoción de esta demanda. Todo lo contrario, se solicita a V.S. que despeje el estado de incertidumbre existente en torno de la Tasa, declarando su inconstitucionalidad.

Por este motivo, y de conformidad con el criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Fallos 320:1620), nos encontramos en autos ante un

juicio no susceptible de apreciación pecuniaria y respecto del cual corresponde el pago de la tasa de justicia por monto indeterminado con arreglo a lo previsto en el art. 6° Ley N° 23.898.

### **XIII. AUTORIZACIONES**

Se autorice al Dr. \_\_\_\_\_, abogado y procurador, inscripto en las Matrículas de rigor, a revisar y retirar el expediente, retirar copias de Secretaría, mandamientos, cédulas, oficios, presentar escritos, como así también efectuar desgloses y sacar fotocopias.

Destaco asimismo que el autorizado queda expresamente facultado para dejar nota en el libro de asistencias del Juzgado.

### **XIV. RESERVAS**

En tanto las consecuencias del hipotético rechazo de esta presentación o su falta de resolución en los términos solicitados, importarían una lesión a los derechos de raigambre constitucional que amparan a mi mandante, formulo expresa reserva del derecho de recurrir a la Corte Suprema de Justicia de la Nación por medio del recurso extraordinario previsto en el artículo 14 de la Ley 48.

### **XV. PETITORIO**

Por todo lo expuesto, a V.S. solicito:

1. Me tenga por presentado, por parte en el carácter invocado y por constituido el domicilio
2. Con carácter previo, decrete la medida cautelar solicitada.
3. Se tenga por acompañada la prueba documental

4. Se haga lugar a la prueba pericial ordenándose su producción.
5. Se declare formalmente procedente la demanda declarativa instaurada, y se ordene que tramite bajo las reglas del juicio ordinario.
6. Se haga lugar a la repetición de las sumas abonadas coactivamente.
7. Se corra traslado de la demanda a la Municipalidad de Los Aromos, con costas.
8. Se tenga presente la reserva del caso federal
9. Se tenga presente las autorizaciones conferidas.

Proveer de conformidad,  
**SERÁ JUSTICIA**

## ANEXO II: Modelo de escrito de medida cautelar.

SUMARIO: MEDIDA CAUTELAR C/MUNICIPALIDAD DE LOS AROMOS

Peticionante: XXXXXXXXXX

Cautelado: EMPRESA ANEXO 1 S.A.

Materia: SOLICITA MEDIDA CAUTELAR

SEÑOR JUEZ:

XXXXXXXXXX, abogado inscripto al T° XXXXX F°xxxxx  
xxxxx, Legajo CPA N° xxxxxx, CUIT e Ingresos Brutos xxxxxxxxx, IVA Responsable  
monotributo, letrado apoderado de la parte actora, constituyendo domicilio electrónico  
27305098634@notificaciones.abog.ar, a V. S. respetuosamente digo:

I.- PERSONERIA:

Que conforme lo justifico con la copia simple del poder general judicial que acompaño, que declaro bajo juramento es fiel transcripción de su original y se encuentra vigente, acredito que EMPRESA ANEXO 1 S.A, con domicilio real en \_\_\_\_\_, Rafaela, Provincia de Santa Fe me ha otorgado mandato para que actuando en su nombre y representación intervenga en todos los asuntos de su interés y en el carácter invocado solicito desde ahora se me tenga y reconozca por parte en el domicilio constituido indicado precedentemente.

II.- OBJETO:

A fin de asegurar la vigencia de los derechos constitucionales conculcados, con carácter previo a todo trámite solicito a V.S. que decrete en forma urgente una medida cautelar de no innovar en los términos del art. 230 del Código Procesal, ordenando a la Municipalidad de Los Aromos que en tanto se encuentre en trámite esta acción declarativa de inconstitucionalidad, se abstenga de:

a. adoptar cualquier acción, procedimiento, medida y/o acto administrativo que directa o indirectamente procure exigir el pago de la “Tasa de Inspección Higiénica, Sanitaria y de Aptitud Bromatológica”;

b. exigir a mi mandante la adopción de cualquier tipo de conducta, formal o material, en relación con la “Tasa de Inspección Higiénica, Sanitaria y de Aptitud Bromatológica”;

c. adoptar cualquier tipo de medida que de un modo directo o indirecto esté destinada a obstaculizar o impedir la introducción y comercialización por parte de mi mandante de productos alimenticios en la jurisdicción municipal, incluyendo asimismo la adopción de cualquier medida en relación con la “Tasa de Inspección Higiénica, Sanitaria y de Aptitud Bromatológica” respecto de los comerciantes locales.

### III.- HECHOS:

Mi parte solicita a V.S. que, previo a todo trámite, y en forma urgente, solicito a V.S. que previo a todo trámite dicte una medida cautelar en los términos del art. 230 del Código Procesal, ordenando a la Municipalidad de Los Aromos que en tanto se encuentre en trámite esta acción declarativa de inconstitucionalidad, se abstenga de:

a. adoptar cualquier acción, procedimiento, medida y/o acto administrativo que directa o indirectamente procure exigir el pago de la “Tasa de Inspección Higiénica, Sanitaria y de Aptitud Bromatológica” a mi mandante;

b. exigir a mi mandante la adopción de cualquier tipo de conducta, bien formal o material, en relación con la “Tasa de Inspección Higiénica, Sanitaria y de Aptitud Bromatológica”;

c. adoptar cualquier tipo de medida que de un modo directo o indirecto esté destinada a obstaculizar o impedir la introducción y comercialización por parte de mi mandante de productos alimenticios en la jurisdicción municipal, incluyendo asimismo la adopción de cualquier medida en relación con la “Tasa de Inspección Higiénica, Sanitaria y de Aptitud Bromatológica” respecto de los comerciantes locales.

La medida cautelar que se pide es procedente por cuanto se verifican en el caso todos los requisitos que establece el artículo 230 del Código Procesal.

Previo a considerarlos individualmente, señalamos a V.S. que existe jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y del Fuero Federal en los cuales se han impugnado tributos municipales análogos a la Tasa y en los que se decretaron medidas cautelares como la que aquí se solicita (Juzgado Federal de Lomas de Zamora N° 3, 16/02/2005, “Peñaflor S.A., Bodegas Trapiche S.A. y BVA S.A. c/Municipalidades de Posadas y Almirante Brown s/Acción Meramente Declarativa”; 28/03/2005, “Bodegas y Viñedos López c/ Municipalidad de Almirante Brown y otro s/Amparo”; 06/04/2005, “Instituto Nacional de Vitivinicultura c/Municipalidad de Posadas s/Acción Declarativa de Inconstitucionalidad”; Juzgado Federal de La Plata N° 4, 12/11/2008, “Peñaflor S.A. c/ Municipalidad de La Plata s/ Acción de Inconstitucionalidad”, entre otros).

En relación a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ya se indicó que el Máximo Tribunal otorgó una cautelar a mi mandante y a otras empresas lácteas en una causa donde la Provincia de Mendoza exigía el pago de una tasa análoga a la presente (L.238.XLVI "Logística La Serenísimas S.A. y otros c/Mendoza, Provincia de s/acción declarativa de inconstitucionalidad", M.890 .XLVII "Molfino Hermanos Sociedad Anónima c/Mendoza, Provincia de s/acción declarativa de certeza", sentencias del 14 de febrero del 2012 y S.78S. XLVIII “Empresa Anexo 1 S .A. c/Catamarca, Provincia de s/amparo”, del 18 de diciembre de 2012) donde resolvió: *“Decretar la medida cautelar pedida y ordenar a la Provincia de Mendoza que se abstenga de exigir el pago de la ‘tasa retributiva por derecho de servicio de inspección’ en los términos previstos en la ley local 6959 (modificada por la ley 8006), y de impedir u obstaculizar el ingreso, la distribución y la comercialización de los productos lácteos y derivados elaborados por ‘Sucesores de Alfredo Williner Sociedad Anónima’, e introducidos en ‘tránsito federal’ a su territorio, hasta tanto se dicte sentencia en esta causa”* (ver Anexos II y III).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación también ha dicho que la sola circunstancia de tratarse de una acción declarativa no excluye la procedencia de medidas precautorias, en tanto éstas tienden a evitar el riesgo de que, durante el transcurso del proceso, la sentencia que pudiera reconocer o actuar el derecho pierda virtualidad, añadiendo que ese riesgo puede existir no sólo en el supuesto de las acciones de condena sino también en las demandas declarativas de certeza, en la medida que se afecte de cualquier manera aquél cuyo reconocimiento se persigue (Fallos 313:1152, considerando 3°).

#### IV.- FUNDAMENTOS:

##### a. **Verosimilitud en el derecho**

La verosimilitud del derecho es evidente, a la luz de lo que se expuso a lo largo de esta presentación, y a todo lo cual nos remitimos en honor a la brevedad.

##### b. **Peligro en la demora**

Con respecto a la situación de peligro en la demora, debe señalarse en primer lugar que la Constitución Nacional, a través de lo dispuesto en sus artículos 9, 10, 11 y 12 procura que el territorio nacional sea un único espacio económico, impidiendo que cualquier jurisdicción provincial o municipal pueda hostilizar el comercio de los productos originarios de las otras (Fallos 149:137), siendo ello un aspecto esencial del programa económico de la Constitución, enderezado a construir “*un solo país para un solo pueblo pues no habrá Nación si cada provincia se comporta económicamente como una potencia independiente*” (Fallos 178:9).

La aplicación por parte de la Municipalidad de Los Aromos de la Tasa, tributo que en los hechos constituye un derecho de tránsito, genera un inmediato perjuicio a la vigencia del programa económico de la Constitución y a la vigencia y disfrute del derecho constitucional de transitar y ejercer industria lícita.

Se debe tener presente que el bien jurídico “*salud pública*” se encuentra adecuadamente resguardado por los controles que efectúan las autoridades nacionales competentes (SENASA y ASSAL), cuyos certificados de aptitud garantizan el libre tránsito de las mercaderías controladas desde su despacho en origen hasta la boca de expendio (único lugar donde podría el municipio efectuar los controles bromatológicos correspondientes) (ver Anexo IV).

En caso en que la medida que se peticiona no sea otorgada, mi representada se encontrará impedida de ejercer la libertad de tránsito y comercio que le garantiza la Constitución Nacional en condiciones tales que, en caso de obtener una sentencia favorable, el perjuicio sufrido respecto de sus derechos constitucionales no tendrá chance de ser reparado.

Ver al respecto el Acta de Constatación adjuntada como Anexo VII, donde surge que en caso de que mi mandante no se someta a la imposición requerida por el Municipio se vería impedida de comerciar.

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho que para la concesión de medidas precautorias como la de autos, el peligro en la demora debe establecerse tomando en cuenta “*los diversos efectos que podría provocar la aplicación de las disposiciones impugnadas*” (“Central Dock Sud S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de s/ Acción Declarativa”, C. 83 XXXIV, sentencia del 20 de octubre de 1998 y Fallos 314: 1312), doctrina que es plenamente aplicable al caso, atento la situación descripta más arriba. En este sentido, mi mandante se encontrará imposibilitada de comerciar en las condiciones de libertad que establece la Constitución Nacional de no someterse a la ilegítima pretensión municipal.

Por otra parte, aún si se considerara que los perjuicios carecen de magnitud suficiente, debe destacarse ante la palmaria inconstitucionalidad de la Tasa pierden relevancia, resultando procedente la medida cautelar peticionada. Sobre este punto, la jurisprudencia considera que “*a mayor verosimilitud en el derecho cabe no ser tan exigente en la gravedad e inminencia del daño.*” (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, 17 de diciembre de 1992, “Los Cipreses S.A.”; Sala IV, 31 de marzo de 1992, “O.S.P.E.G.Y.P.E.”; Sala II, 9 de abril de 1992, “Continental Illinois National Bank and Trust Company of Chicago”; Sala I, 29 de septiembre de 1993, “Diver S.A.”, entre otros).

**c.            Contracautela**

En relación a la contracautela, se debe tener presente que es un medio que sirve para asegurar que el eventual crédito de resarcimiento por los daños y perjuicios que pudieran resultar en caso de que la presente demanda sea rechazada.

Mi mandante, como es público y notorio conocimiento, es una empresa de gran envergadura, por lo que se dan las circunstancias para que pueda ser considerada como una “*persona reconocidamente abonada*” en los términos del art. 200 inc. 1º del Código Procesal.

Se ofrece, en consecuencia, para el cumplimiento de este recaudo la caución juratoria de la aquí demandante. En subsidio, se ofrece un seguro de caución.

#### VI.-MEDIDA SOLICITADA:

Con base en lo antes expuesto, y en orden a lo normado en los arts. 195, 230 y concordantes del Código Procesal, se solicita a V.S. que previo a todo trámite dicte una medida cautelar en virtud de la cual, y hasta que recaiga sentencia definitiva en la presente causa, ordene a la Municipalidad de Los Aromos abstenerse de: a) adoptar cualquier acción, procedimiento, medida y/o acto administrativo que directa o indirectamente procure exigir el pago de la “Tasa de Inspección Higiénica, Sanitaria y de Aptitud Bromatológica” a mi mandante; b) exigir a mi mandante la adopción de cualquier tipo de conducta, bien formal o material, en relación con la “Tasa de Inspección Higiénica, Sanitaria y de Aptitud Bromatológica”; y c) adoptar cualquier tipo de medida que de un modo directo o indirecto esté destinada a obstaculizar o impedir la introducción y comercialización por parte de mi mandante de productos alimenticios en la jurisdicción municipal, incluyendo asimismo la adopción de cualquier medida en relación con la “Tasa de Inspección Higiénica, Sanitaria y de Aptitud Bromatológica” respecto de los comerciantes locales.

#### VII.- PRUEBA:

a.- DOCUMENTAL: Se acompaña la enunciada en el sumario.-

#### VIII.-TRÁMITE PREFERENCIAL Y URGENTE:

Considerando que la medida que se solicita requiere ser trabada en la brevedad posible a los fines de evitar que el transcurso del tiempo actúe en perjuicio de los derechos del peticionante, solicito se confiera a este proceso trámite preferencial y urgente.

#### PETITORIO:

Por todo lo expuesto a V. S. solicito:

- 1) Se me tenga por presentado y parte en el carácter invocado.-
- 2) Se tenga por agregada la documental y ofrecida la prueba.

- 3) Oportunamente se decrete la medida cautelar solicitada por las sumas totales consignadas, con más lo que se presupueste para responder a intereses, costos y costas procesales.

Proveer de conformidad que,

**SERÁ JUSTICIA.-**

## ANEXO III: Modelo de escrito de acción de amparo.

PROMUEVE ACCIÓN DE AMPARO.

**SEÑOR JUEZ:**

XXXXXXXXXX, abogado, T ° \_\_ F° \_\_ del Colegio de Abogados de Santa Fe, con domicilio constituido en calle Santa Fe 1600, en representación de "Empresa Anexo 1 S.A.", domicilio electrónico [27305098634@notificaciones.abog.ar](mailto:27305098634@notificaciones.abog.ar), conforme acredita con poder que se acompaña, a V.S. respetuosamente me presento y digo:

### I. PERSONERÍA

Que conforme surge del instrumento poder que se adjunta, soy apoderado de la firma "Empresa Anexo 1 S.A.", persona jurídica regularmente constituida conforme a las leyes de la República Argentina, con domicilio legal en Gral de San Martín 1234, y facultades suficientes para promover la presente acción, lo que solicito se tenga por acreditado.

### II. OBJETO

Que vengo a interponer acción de amparo, conforme lo previsto en el artículo 43 de la Constitución Nacional, el artículo 25 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe y la Ley Provincial N.º 10.000, contra el Municipio de Los Aromos, con domicilio en calle Las Araucarias 5678, a fin de que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de la tasa de abasto que dicho ente pretende cobrar a mi representada, por resultar ilegítima, confiscatoria y violatoria de garantías constitucionales, solicitando el cese inmediato de su exigibilidad y la no aplicación de sanciones derivadas de su falta de pago.

### III. HECHOS

Mi representada, "Empresa Anexo 1 S.A.", desarrolla actividades comerciales en el rubro de la venta de productos lácteos al por mayor y menor, sin utilizar infraestructura municipal específica ni recibir servicios diferenciados por parte del Municipio de Los Aromos que justifiquen el cobro de la denominada "tasa de abasto".

Sin embargo, el Municipio ha emitido liquidaciones periódicas exigiendo el pago de dicha tasa, bajo el argumento de que la actividad de la empresa implica el ingreso de mercaderías al ejido municipal. Tal exigencia carece de sustento fáctico y jurídico, toda vez que:

- No se presta un servicio concreto, efectivo e individualizado que justifique el cobro.
- La tasa se configura como un tributo sin contraprestación, asimilable a un impuesto encubierto.
- Su monto resulta desproporcionado respecto de cualquier eventual costo municipal.
- Se vulneran principios constitucionales de legalidad, razonabilidad, capacidad contributiva y no confiscatoriedad.
- Se violan garantías constitucionales de prohibición de crear aduanas internas.

#### **IV. DERECHO**

La tasa de abasto exigida por el Municipio de Los Aromos infringe:

- El principio de legalidad tributaria (arts. 4 y 17 CN), al no estar debidamente fundada en una ley formal que determine su hecho imponible y base de cálculo.
- El principio de razonabilidad (art. 28 CN), al no existir una relación proporcional entre el monto exigido y el servicio individualizado prestado.

- El principio de capacidad contributiva (art. 75 inc. 2 CN), al gravar sin considerar la situación económica del contribuyente ni la efectiva prestación de servicios.

- Jurisprudencia consolidada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que exige la existencia de una concreta, efectiva e individualizada prestación para la validez de tasas municipales (Fallos: 308:647 “Compañía Química S.A.”; 314:1293 “Esso Petrolera Argentina S.A.”, entre otros).

## V. PROCEDENCIA DEL AMPARO

La vía del amparo resulta procedente por tratarse de una afectación actual y directa a derechos constitucionales, sin que exista otra vía judicial idónea, rápida y eficaz para obtener tutela efectiva. La exigencia de la tasa genera perjuicios económicos inmediatos y amenaza con sanciones administrativas que agravan la situación.

El artículo 43 CN establece requisitos de procedencia de la acción de amparo, los que se encuentran debidamente cumplidos en la presente causa, a saber:

1) Existe un acto de autoridad pública: el cobro de una tasa bromatológica para el ingreso de mercaderías al ejido municipal.

2) Que en forma inminente amenaza: Esta amenaza se vincula con la existencia de circunstancias que ponen en real, efectivo e inminente peligro la plena vigencia de nuestra Constitución Nacional al crear una aduana interna municipal, situación vedada.

3) Conculca con ilegalidad y arbitrariedad manifiesta derechos fundamentales y garantías reconocidas por la CN.

4) En cuanto al recaudo “medio judicial más idóneo”, no resulta muy complejo establecer que, para la situación planteada, no existe un remedio judicial alternativo que sea expedito, rápido y que, garantizando una decisión oportuna de la jurisdicción, resguarde los derechos fundamentales ya conculcados.

5) La ostensible inconstitucionalidad de esta ley, cuya declaración se persigue mediante esta acción de amparo, es sin dudas una cuestión justiciable.

En nuestro ordenamiento jurídico, artículo 31 CN, la voluntad del Constituyente prima sobre la del Legislador, por lo que, atento las facultades de control de constitucionalidad de las Leyes confiado por la CN al Poder Judicial, corresponde que éste intervenga cuando tales derechos se desconozcan o se encuentren amenazados.

En este punto, cabe recordar que, en forma previa a la reforma constitucional de 1994, el amparo se encontraba regulado exclusivamente por la Ley 16.986 (del año 1966); posteriormente fue receptado constitucionalmente, obteniendo así el rango supra legal, y se encuentra previsto en el artículo 43, no resultando ociosa la nueva adjetivación de la acción ahora “rápida y expedita”, que se condice con las garantías incorporadas al Bloque Constitucional Federal a través de los tratados internacionales añadidos mediante el art. 75 inc. 22 de nuestra Ley de Leyes. En este sentido, si bien ya la redacción de la Ley 16.986 dejaba traslucir la intencionalidad del legislador de dotar a la acción de amparo de un carácter especial al de cualquier otra, al prever por ejemplo la improcedencia de cuestiones de competencia, excepciones previas, e incidentes (art. 16 Ley 16.986), este espíritu de la norma debe extremarse luego de 1994. De tal manera que, el indicio de celeridad contenido en la Ley de Amparo, a la luz de su recepción supralegal, ya no deja lugar a dudas en cuanto a la categórica previsión de los constituyentes sobre el carácter “rápido” y “expedito” que se debe imprimir a una acción de este tenor. Asimismo, es necesario hacer notar y recordar a V.S. lo que tiene dicho la CSJN respecto del carácter que debe dársele a esta acción, siendo el amparo un remedio procesal no solo tendiente a reparar la lesión, restricción, alteración o amenaza actual o inminente a un derecho o garantía reconocida

constitucionalmente, sino que tiene también una finalidad preventiva, no siendo necesaria la existencia del daño concretamente consumado para resguardar los derechos que se vieran afectados.

“La acción declarativa que, como el amparo, tiene una finalidad preventiva no requiere la existencia de daño consumado en resguardo de los derechos, es un medio plenamente eficaz y suficiente para satisfacer el interés de la actora en tanto procura tutela jurisdiccional ante la actitud, exteriorizada a través de comunicaciones telegráficas emitidas por Yacimientos Petrolíferos Fiscales, de no proveer “carburantes o productos e imponer sanciones en caso de aplicar la Ley 5464” de la Provincia de Santiago del Estero que, en las actuales circunstancias, se agota en una mera declaración de certeza” (Provincia de Santiago del Estero c/ Nación Argentina. - 1985 - Fallos: 307:1379). Lo precedentemente manifestado resulta argumento más que suficiente para evitar el posible desliz en el que pudiera incurrir el juzgador, al interpretar que en el presente nos encontraríamos frente a una ausencia de “caso” sobre el cual expedirse o ausencia de “perjuicio o lesión actual” que impidiera la intervención de V.S. en autos.

## VIII. PETITORIO

Por lo expuesto, a V.S. solicito:

1. Me tenga por presentado, parte y domiciliado.
2. Se admita la presente acción de amparo.
3. Se declare la inconstitucionalidad y nulidad de la tasa de abasto exigida por el Municipio de Los Aromos.
4. Se ordene el cese inmediato de su exigibilidad respecto de "Empresa Anexo 1 S.A.".
5. Se condene al Municipio a abstenerse de aplicar sanciones por su falta de pago.
6. Se impongan las costas al demandado.

Proveer de conformidad,

**SERÁ JUSTICIA.**