



Corte Suprema de Justicia de la Nación  
Año del Bicentenario de la Declaración de la  
Independencia Nacional

Buenos Aires, 3 de mayo de 2016.

Autos y Vistos:

1°) La firma Sucesores de Alfredo Williner Sociedad Anónima, por intermedio de su apoderado, inicia demanda declarativa de certeza contra la Provincia del Neuquén, con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de lo dispuesto en los artículos 1° y 3° de la ley provincial 2766, en cuanto establece un control al tránsito interjurisdiccional de productos alimenticios que ingresen, circulen y se expendan en la provincia.

El texto del referido artículo 1°, tal como es reproducido en el escrito de demanda, dispone "Créase el 'Control de Ingreso Provincial de Productos Alimenticios (CIPPA)' en la Provincia del Neuquén cuyo funcionamiento se regirá por la presente ley". A su vez, el artículo 3° establece que "El CIPPA tiene por objeto ser la autoridad de aplicación -en la Provincia- de las Leyes nacionales 18.284 -Código Alimentario Argentino-; 22.375 -Ley Federal de Carnes-; 22.802 -Lealtad Comercial-; 20.680 -Abastecimiento-, y de toda otra que en el futuro las sustituyan o complementen; realizar el control sanitario, bromatológico e impositivo de todas las materias primas con destino a la elaboración de alimentos para consumo humano provenientes de otras jurisdicciones, así como de los productos alimenticios que ingresen, circulen y se expendan en la Provincia; realizar actividades docentes o de capacitación vinculadas con la inocuidad, calidad y sanidad de los alimentos; administrar laboratorios de análisis de materias primas, productos alimenticios, material de

*propagación y de suelos; realizar todo tipo de actividad vinculada con la inocuidad y calidad de alimentos que ingresen, circulen y se expidan en la Provincia, pudiendo realizar controles, inspecciones y cuantos más actos contribuyan a la concreción de su objeto".*

La acción, según dice, tiene por objeto hacer cesar el estado de incertidumbre que se presenta respecto de la legitimidad de la obligación que pesa sobre la empresa de pagar una "tasa de reinspección veterinaria" en virtud de un sistema de inspección, control y fiscalización higiénico-sanitaria del tránsito interjurisdiccional sobre los productos alimenticios que ingresen, circulen y se expendan en la Provincia del Neuquén.

La actividad principal de la firma consiste en la elaboración y comercialización de productos lácteos, abarcando una amplia gama que incluye, principalmente, leches frescas, leches en polvo, quesos, dulce de leche y crema. Dichos productos se comercializan bajo la marca "Ilolay". La planta de elaboración está ubicada en la Provincia de Santa Fe.

Al describir la conducta de la Provincia del Neuquén, dice que para poder ingresar a su territorio los productos que elabora en la Provincia de Santa Fe debe conformar la liquidación de la tasa y pagarla. Los funcionarios requieren que el transportista introductor suscriba una "Declaración Jurada de Ingreso", que es el formulario emitido por el Control de Ingreso Provincial de Productos Alimenticios. En caso de que la empresa no se someta a la intervención de tales funcionarios, no puede



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*  
*Año del Bicentenario de la Declaración de la*  
*Independencia Nacional*

ingresar a la Provincia del Neuquén. Alega que tales circunstancias se encontrarían acreditadas mediante actuación notarial agregada a la demanda como prueba documental.

Según la actora, el aludido sistema de control resultaría inconstitucional por contravenir lo dispuesto en el Código Alimentario Argentino y sus normas reglamentarias y de ese modo el orden normativo establecido en el artículo 31 de la Constitución. Asimismo, funda su pretensión en la prohibición que pesa sobre las provincias de establecer derechos de tránsito (artículos 9º, 10 y 11 de la Constitución), en la denominada "cláusula de comercio" (artículo 75, inc. 13 de la Constitución) y en la prohibición de que las provincias expidan leyes sobre comercio, navegación interior o exterior y establezcan aduanas provinciales (artículo 126 de la Constitución).

Destaca que el establecimiento donde se elaboran los productos de la firma Sucesores de Alfredo Williner S.A. se encuentra habilitado por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA). Dicho organismo ha emitido un certificado en que consta la habilitación para "realizar Tráfico Federal e Internacional". El organismo realiza auditorías periódicas de los productos, las cuales si bien se llevan a cabo en atención a que el establecimiento se halla habilitado para exportar, son practicadas en base a muestras tomadas indistintamente de lotes destinados tanto al comercio interno como al internacional.

Asimismo, agrega que todos los productos han sido inscriptos en la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria (ASSAL), encargada de realizar la inscripción en el Registro Nacional de Productos Alimenticios (R.N.P.A.). La inscripción en ASSAL y su periódica renovación supone el pago de una tasa retributiva de control. El certificado de registro en el R.N.P.A. de cada producto consigna que es de "libre circulación y comercialización en todo el territorio de la República Argentina".

Acompaña copias de los certificados de inscripción de sus establecimientos elaboradores de productos lácteos emitidos por el SENASA (fs. 16, 18, 20 y 22) y, en lo que aquí interesa, copias de los certificados de inscripción de sus productos lácteos en el Registro Nacional de Productos Alimenticios (fs. 24 a 33) y copias de las actas de inspección de establecimientos y control de productos lácteos labradas por funcionarios del SENASA (fs. 34 a 46).

Pone de resalto lo prescripto en el artículo 3° de la ley 18.284, en cuanto dispone que los productos autorizados por la autoridad sanitaria competente según el lugar donde se produzcan, elaboren o fraccionen, podrán comercializarse, circular y expedirse en todo el territorio de la Nación. También hace referencia al decreto 815/99, cuyo artículo 36 establece que las habilitaciones, inscripciones, certificaciones de establecimientos, productos, transportes y depósitos que otorgue un organismo nacional en el área de su competencia, serán reconocidas y aceptadas por el otro y no implicará mayores costos. Por otro lado, con base en el artículo 19 del mismo decreto, señala que las autoridades sanitarias provinciales, del Gobierno Autónomo de la



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*  
*Año del Bicentenario de la Declaración de la*  
*Independencia Nacional*

Ciudad de Buenos Aires y de los municipios serán las encargadas de realizar controles, pero en bocas de expendio.

En síntesis, la actora sostiene como fundamento de su pretensión que el gravamen que cobra la Provincia del Neuquén, al recaer sobre los productos que se introducen en la provincia, funciona como una aduana interior, y que la aplicación de controles de productos alimenticios en tránsito contraviene la prioridad de las normas federales, las que solo reconocen a los estados provinciales, con relación a los elaborados en su territorio, la posibilidad de efectuar controles en los lugares donde ellos se expenden al consumidor final.

Solicita el dictado de una medida cautelar con el fin de que la provincia se abstenga de adoptar cualquier acción, procedimiento o acto administrativo que directa o indirectamente procure exigir el pago de la tasa a la firma o le imponga la adopción de cualquier tipo de conducta formal o material con relación a dicha tasa. Además, requiere la medida con el objeto de que se impida a la provincia adoptar cualquier tipo de acción que de un modo directo o indirecto obstaculice o impida la introducción y comercialización de sus productos en la jurisdicción de la Provincia del Neuquén.

2º) Que, de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal a fs. 159/161, la presente causa corresponde a la competencia originaria de esta Corte, pues es parte una provincia en una causa que reviste manifiesto contenido federal.

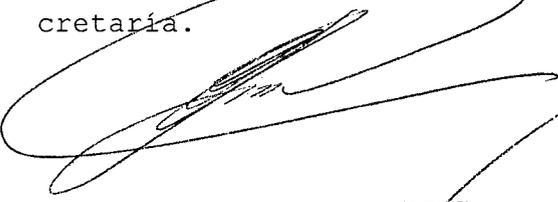
3°) Que con relación a la medida cautelar pedida, esta Corte ha establecido que si bien por vía de principio, medidas como la requerida no proceden respecto de actos administrativos o legislativos, habida cuenta de la presunción de validez que ostentan, tal doctrina debe ceder cuando se los impugna sobre bases *prima facie* verosímiles (causa "Logística La Serenísima S.A. y otros c/ Mendoza, Provincia de" (Fallos: 335:49).

4°) Que en el presente caso, y en el estrecho marco de conocimiento que ofrece el examen de una medida cautelar, resultan suficientemente acreditadas la verosimilitud en el derecho y la configuración de los presupuestos establecidos en los incs. 1° y 2° del artículo 230 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación para acceder a la medida pedida. Ello es así, en tanto la Provincia del Neuquén pretende realizar inspecciones sanitarias sobre determinados productos por el hecho de que han sido elaborados en otra jurisdicción e ingresan a su territorio para su comercialización y en lugares distintos al previsto por el Sistema Nacional de Control de Alimentos, esto es, en las "bocas de expendio", en contravención al artículo 19 del decreto 815/99, disposición que esta Corte ha considerado complementaria del artículo 3° de la ley 18.284 (CSJ 238/2010 (46-L)/CS1 "Logística La Serenísima S.A. y otros c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", sentencia del 9 de diciembre de 2015, considerando 7°, quinto párrafo).

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: I. Declarar que la presente causa corresponde a la competencia originaria de esta Corte. II. Correr traslado de la demanda a la Provincia del Neuquén por el

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*  
*Año del Bicentenario de la Declaración de la*  
*Independencia Nacional*

plazo de sesenta días (artículos 319, 322 y 338 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). A los fines de su notificación al señor gobernador y al señor fiscal de Estado, líbrese oficio al señor juez federal correspondiente. III. Hacer lugar a la medida cautelar pedida, y ordenar a la Provincia del Neuquén que se abstenga de exigir el pago de la tasa de inspección bromatológica, percibida por el Control de Ingreso Provincial de Productos Alimenticios (C.I.P.P.A.), organismo creado por la ley local 2766, y de impedir u obstaculizar el ingreso y la distribución de los productos lácteos elaborados por Sucesores de Alfredo Williner S.A. en tránsito federal e introducidos a su territorio, hasta tanto se dicte sentencia en la causa. Líbrese oficio al señor gobernador a fin de poner en su conocimiento la presente decisión. Comuníquese a la señora Procuradora General y notifíquese a la actora por cédula, que se confeccionará por Secretaría.



RICARDO LUIS LORENZETTI



JUAN CARLOS MAQUEDA



ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

Parte actora: **Sucesores de Alfredo Williner S.A.**, representada por el **Dr. Gustavo Grinberg**.

Parte demandada: **Provincia del Neuquén**.