

TÍTULO:	LA "TASA DE ABASTO" O POR "CONTROLES BROMATOLÓGICOS" QUE COBRAN LOS MUNICIPIOS Y SU CONSTITUCIONALIDAD ANALIZADAS POR LA CSJN
AUTOR/ES:	Vidal Quera, Gastón
PUBLICACIÓN:	Práctica Integral Buenos Aires (PIBA)
TOMO/BOLETÍN:	XV
PÁGINA:	-
MES:	Septiembre
AÑO:	2023
OTROS DATOS:	-

GASTÓN VIDAL QUERA

LA "TASA DE ABASTO" O POR "CONTROLES BROMATOLÓGICOS" QUE COBRAN LOS MUNICIPIOS Y SU CONSTITUCIONALIDAD ANALIZADAS POR LA CSJN

I - A MODO DE INTRODUCCIÓN

El pasado 3/8/2023, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) dictó una sentencia en la causa "[Granja Tres Arroyos SACAFEI c/Municipalidad de Río Cuarto s/acción meramente declarativa de derecho](#)", en la que analizó el tema de la autonomía municipal y su facultad para cobrar tributos y la colisión, o no, de las tasas bromatológicas o de abasto, la cláusula del comercio [art. 75, inc. 13), Constitución Nacional] y la prohibición de las aduanas interiores que se disponen en los artículos 9 a 11 de la Constitución Nacional.

Voy a intentar resumir la doctrina de la CSJN con un sentido práctico para que le sirva a quienes tengan que analizar el tema o estén en situaciones similares.

II - EL FALLO Y LAS SENTENCIAS ANTERIORES

En el caso, se inició una acción declarativa para lograr la inconstitucionalidad de varios artículos del Código Tributario de la Municipalidad de Río Cuarto que regulan la "*Contribución que incide sobre los Servicios de Protección Sanitaria*", al entender que se creó un impuesto y no una tasa municipal, que es una aduana interior que se cobra por introducir alimentos en el Municipio.

La Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba confirmó la decisión del juez federal de Río Cuarto y mantuvo la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 270

a 275 del Código Tributario Municipal.

El Municipio presenta recurso extraordinario, ya que entiende que hay cuestión federal por la interpretación de la ley 18824 y el decreto 815/1999, que no dejan fuera al Municipio en el control sanitario de las autoridades provinciales y nacionales en forma concurrente, considerando que el Sistema Nacional de Control de Alimentos reafirma las facultades de control que poseen los Municipios. Invoca la autonomía municipal que dispone la reforma de 1994 y que, en el caso, se presta un servicio esencial para la salud de la población, *"...que excede al mero 'visado' de los certificados de sanidad nacional, por lo que no cabe asemejarla a un 'derecho de tránsito'"*. Insiste que esos controles no son una "aduana interior".

La Corte acepta la cuestión federal por cuestionarse la validez de las ordenanzas municipales por ser contrarias a la Constitución Nacional en los artículos 5, 9, 10, 11, 12, 75, incisos 13) y 123, como también por normas federales como son la ley 18824 y el decreto 815/1999 y al abrir el recurso extraordinario confirma la sentencia, con el alcance que veremos.

III - EL FALLO DE LA CSJN

a) El alcance de la autonomía municipal en materia tributaria

En primer lugar, se indica reafirmando el alcance de la autonomía municipal que *"...los municipios, por imperio de los artículos 5 y 123, cuentan con un reconocimiento explícito que los dota de autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera de acuerdo a los alcances que las Provincias dispongan. La consagración de ese estatus implica, necesariamente, conceder los medios para la subsistencia ... dentro de ese derecho, se encuentra la creación de tributos en base a la potestad tributaria originaria que titularizan, circunscripta a límites precisos que delimitan su ámbito de validez y que derivan tanto del Estado de Derecho como del sistema de organización institucional con sus diferentes niveles de decisión"*.

Dentro de esos límites, la CSJN destaca a la prohibición de las aduanas interiores y al artículo 75, inciso 13) de la Constitución Nacional, que permite reglar el comercio interjurisdiccional al Congreso, que son los que se analiza en el caso concreto.

b) La cláusula del comercio y las tasas de abasto

Se puede recordar que el artículo 75 de la Constitución Nacional dispone en el inciso 13) que es facultad del Congreso la de *"reglar el comercio con las naciones extranjeras, y de las Provincias entre sí"*.

Respecto a esta cláusula la CSJN considera que en el caso ***"...no se advierte un conflicto de competencias entre la regulación municipal y el artículo 75, inciso 13) de la Constitución Nacional, toda vez que en el plano legislativo nacional y provincial se ha estructurado un sistema de atribuciones concurrentes"***, en donde las normas nacionales permiten la actuación coordinada de los Municipios, las Provincias y la Nación.

En particular cita la ley 18284 y el decreto 815/1999, con las competencias del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), y también lo que dispone en el artículo 16 que las *"autoridades sanitarias de cada Provincia, Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y Municipios, serán responsables de aplicar el Código Alimentario Argentino dentro de sus respectivas jurisdicciones"*, y que *"las autoridades sanitarias provinciales, del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y de los Municipios serán las encargadas de realizar los controles en las bocas*

de expendio”.

Con lo cual para la CSJN hay posibilidad de injerencia local en la regulación nacional del comercio interjurisdiccional, con los límites de la legislación nacional que cita, en particular, teniendo en cuenta el tema de las bocas de expendio.

c) Las aduanas interiores y las tasas de abasto

Luego pasa a analizar el tema de la colisión con las aduanas interiores (arts. 9 a 12 de la Constitución Nacional), indicando que *“...la libre circulación de bienes dentro del país como un principio que ha merecido especial atención del constituyente ... el paso de una Provincia a otra no puede convertirse en un hecho imponible porque el hecho de transitar el territorio cualquiera sea la demarcación o el límite que se atraviesa, goza de libertad”*. Precizando que *“...lo que la Constitución desestimula e impide es que una Provincia hostilice el comercio de productos originarios o provenientes de otras, o destinadas a otras, pero no que mantenga su poder impositivo cuando los artículos extraños se han mezclado o confundido con la masa general de sus bienes, cualquiera sea su origen territorial”*.

En lo que es muy importante para otros casos, la CSJN indica que *“...la misma obstaculización de la circulación territorial puede lograrse mediante regulaciones locales, como la discriminación de los productos por su origen o la instauración de barreras para-fiscales (vgr., fitosanitarias o bromatológicas) que se enfrenten al ingreso o egreso a un territorio provincial o municipal ... **en este último plano es donde adquieren relevancia los tributos vinculados a la prestación de servicios de control sanitario, tradicionalmente denominados como tasas de abasto ... los controles bromatológicos, es decir, la fiscalización de los alimentos para resguardar la salud pública de los habitantes de un municipio, no podrían nunca justificar una diferencia de tratamiento entre productos que se hayan elaborado dentro del ejido municipal y aquellos que se produzcan fuera de él, pues unos y otros se encuentran igualmente destinados al consumo”** (lo destacado me corresponde).*

Finalmente, en lo que importa como doctrina de la CSJN para otros casos se indica que *“... reconocida la titularidad de la competencia bromatológica local como válida, frente al artículo 75, inciso 13) de la Constitución Nacional, el ejercicio que de ella ha desplegado el Municipio de Río Cuarto al diagramar la ‘Contribución que Incide sobre los Servicios de Protección Sanitaria’ y **pretender su cobro en base a controles de ingreso de mercaderías, contraviene la prohibición de crear aduanas interiores prevista en los artículos 9, 10, 11 y 12”** (lo destacado me corresponde).*

Para concluir, que la forma en que se reclama la tasa es un obstáculo a la circulación territorial de productos entre la Nación y resulta contrario a la Constitución Nacional ya que *“...i) discrimina a los productos foráneos al declarar la exención a los productos que se industrialicen en frigoríficos y/o elaboradores locales ... si bien no grava en sí misma el tránsito, responde a la prestación de un servicio de inspección que se ejerce sobre los introductores de bienes al ejido municipal (cfr. arts. 37, 39, 44 y 48, entre otros del Reglamento bromatológico), iii) impide que los introductores de mercaderías no radicados en el Municipio que no la abonan puedan descargar y comercializar sus productos en él (arts. 39 y 49 del Reglamento en cuestión)”*.

d) El antecedente del reclamo de tasa de abasto de una Provincia citado por la CSJN

Para completar el tema, cabe citar el antecedente de un caso contra una Provincia por tema de la tasa de abasto que cita la CSJN. Se trata de la causa [“Molfino](#)

[Hermanos SA c/Provincia de Mendoza s/acción declarativa de certeza](#)", del 17/12/2020.

En ese caso, se analiza una tasa que reclamaba la Provincia de Mendoza por establecer una tasa que se denomina "derechos por servicios de inspección de productos, subproductos y derivados de origen animal", por ingresar productos a la Provincia, indicando la CSJN que *"el proceder de la Provincia de Mendoza con sustento en la norma impugnada implica, como allí se ha sostenido, un intento de establecer una especie de valla aduanera interior, al someter el tránsito interprovincial a requisitos que resultan incompatibles con las garantías previstas en los artículos 4, 9, 10, 75, incisos 1) y 10) de la Constitución Nacional ... El paso de una Provincia a otra no puede convertirse en un 'hecho imponible' porque el hecho de transitar el territorio, cualquiera sea la demarcación o el límite que atraviese, goza de libertad ... **la norma cuestionada en el 'sub examine', al prever una 'tasa por servicio de inspección' sobre la introducción al territorio provincial de productos lácteos y derivados elaborados en otras jurisdicciones, resulta un claro ejemplo de afectación a la 'circulación territorial' interprovincial, cuya libertad recibe tutela constitucional"** (lo destacado me corresponde). En ese caso, y en instancia originaria se declara la inconstitucionalidad de la tasa analizada por actuar como una aduana interior.*

IV - A MODO DE APORTE

El fallo de la CSJN confirma en resumen que:

a) Dentro de la autonomía municipal de los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional se deben incluir el "derecho a los medios", que incluye la creación de tributos en base a su "potestad originaria", pero que deben respetar el *"sistema de organización institucional con sus diferentes niveles de decisión"*. Con lo cual no lo dice expresamente, pero deben respetar las normas constitucionales como las analizadas, y las leyes convenio como la ley de coparticipación federal de impuestos o el Convenio Multilateral.

b) La cláusula del comercio [art. 75, inc. 13)] de la Constitución Nacional, que permite reglar el comercio interjurisdiccional al Congreso, para la CSJN los Municipios en materia de tasa de abasto o introducción de alimentos tienen competencia para aplicar tasas y controles ya que, en palabras de la CSJN *"...las normas nacionales que regulan el control de alimentos se han encargado de dirimir el ámbito de fiscalización que corresponde a los diversos estamentos del Estado federal, permitiendo la actuación coordinada de sus tres sujetos necesarios: los Municipios, las Provincias y la Nación"*. En particular, hay que considerar que el decreto 815/1999 dispone que las autoridades sanitarias provinciales, del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los Municipios, son los encargados de realizar los controles "en bocas de expendio".

c) Las aduanas interiores (arts. 9 a 12, Constitución Nacional) y su colisión, es donde deben analizarse los tributos relacionados con los servicios de control sanitario o controles bromatológicos, que buscan fiscalizar los alimentos para resguardar la salud pública de los habitantes, en donde no pueden haber diferencias *"...entre productos que se hayan elaborado dentro del ejido municipal y aquellos que se produzcan fuera de él, pues unos y otros se encuentran igualmente destinados al consumo"*.

En particular, en el caso la tasa en la forma en que se cobra es una "aduanas interior", ya que discrimina a los productos que ingresan de frigoríficos o

elaboradores en Río Cuarto que no lo pagan y es un control que se ejerce únicamente sobre los sujetos que introducen bienes al Municipio, e impide que si no se paga la tasa los introductores no radicados en el Municipio, puedan descargar y comercializar sus productos en él.

Es un caso que precisa el alcance y límites que tienen los Municipios para efectuar esta clase de controles que tienen todo el derecho de efectuarlo, pero de acuerdo a los límites y características que se desarrollaron.