



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

Buenos Aires, *1º de octubre de 2013.*

Vistos los autos: "Colgate Palmolive Argentina S.A. y otros c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", de los que

Resulta:

I) A fs. 306/327, Colgate Palmolive Argentina S.A. y otras once empresas listadas a fs. 306 y vta., en su carácter de elaboradoras, importadoras, exportadoras, distribuidoras y comercializadoras de productos de uso doméstico denominados genéricamente "domisanitarios", promueven la acción prevista en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, contra la Provincia de Buenos Aires, a fin de obtener la declaración de inconstitucionalidad del decreto local 321/87, del 20 de enero de 1987 y de las normas que con posterioridad lo modificaron, por contrarios a las resoluciones 708/98 y 709/98, del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, que regulan el régimen federal en la materia.

Señalan que sus establecimientos y artículos se encuentran habilitados y registrados ante la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología (ANMAT), creada por el decreto del P.E.N. 1.490/92, quien les ha otorgado la autorización para efectuar la comercialización en todo el país, en cumplimiento del régimen establecido por las dos resoluciones del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación: la 708/98 que estableció el Registro Nacional de Establecimientos Domisanitarios y la 709/98, que creó el Registro Nacional de Productos

Domisanitarios, y sus normas reglamentarias y complementarias, cuya organización y funcionamiento está a cargo de la ANMAT.

Cuestionan tal decreto en cuanto somete a toda persona física y jurídica, que de manera permanente o circunstancial, directa o indirectamente, elabore, fraccione, conserve, transporte, expida, exponga o manipule productos de uso doméstico, con destino inmediato al consumo público (artículo 1º), al régimen de inscripción, aprobación, fiscalización y control del Ministerio de Salud de la provincia.

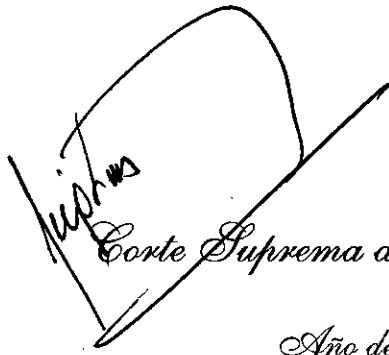
Indican que el Estado local se arrogó funciones que competen a las autoridades nacionales, en tanto el sistema incluye a todos los productos domisanitarios, es decir, no solo a los que se consumen en territorio provincial sino también a los que tienen por destino el consumo interprovincial, por lo que entienden que lo dispuesto en el decreto impugnado resulta incompatible con el régimen de inscripción, aprobación, fiscalización y control establecido en las resoluciones 708/98 y 709/98 del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, referido exclusivamente a los establecimientos dedicados a la elaboración, fraccionamiento, importación o exportación de productos domisanitarios en jurisdicción nacional o con destino al comercio interprovincial, y, en consecuencia, de imposible aplicación simultánea.

Aducen que tienen interés en el proceso dado que existen acciones concretas de las autoridades públicas provinciales tendientes a someter a las actoras a dicho régimen sanitario local y, ante su incumplimiento, la posibilidad de que les

C. 721. XXXIX.

ORIGINARIO

Colgate Palmolive Argentina S.A. y otros c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

sean impuestas las sanciones allí establecidas, lo cual produce un gran estado de incertidumbre acerca del alcance del decreto 321/87, en cuanto el Ministerio de Salud de la provincia procedió a derogar, mediante la resolución 2.829/02, la disposición 504/99, de la Dirección del Laboratorio Central de Salud Pública que dispensaba a los productos destinados al comercio interprovincial registrados ante la ANMAT, de la inscripción en jurisdicción provincial.

Puntualizan que a ello se suman las actas de inspección labradas por las autoridades locales a los supermercados e hipermercados que comercializan sus productos, y que fueron inscriptos ante la ANMAT, los pedidos de información requeridos y las notificaciones cursadas a tales clientes, tendientes a obtener el cumplimiento de aquel sistema (v. anexo IV, fs. 254/301).

Explican que si bien la norma en cuestión es expresión del poder de policía, y que éste corresponde por principio general a las provincias, existe una importante excepción a tal principio constituida por todo lo referente a la regulación del "comercio interprovincial", que es atribución expresa del Poder Legislativo (artículos 75, inciso 13, y 126 de la Constitución Nacional).

Sostienen que "la potestad regulatoria de la Nación en materia de productos domisanitarios (actualmente ejercida por las resoluciones 708/98 y 709/98 y sus normas reglamentarias y complementarias) reposa en la cláusula constitucional mencionada que consagra la potestad del Congreso Nacional de legislar en

todo lo referente al "comercio interprovincial" (v. fs. 312 vta.).

Afirman que el régimen sanitario dispuesto por la autoridad local resulta violatorio de la competencia del Estado Nacional para reglamentar el comercio interprovincial, conculcando los artículos 9°, 10, 11, 31 y 75, incisos 13, y 22 de la Constitución Nacional, el punto 2° del artículo 10 del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, que fue ratificado por el decreto del PEN 14/94, el Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y las resoluciones del Grupo Mercado Común del Mercosur 24/96, 30/97, 25/96 y 27/97.

Solicitan, en virtud de lo expuesto y con cita del precedente de esta Corte in re "Lovelli S.A.", la concesión de una medida cautelar por la cual se ordene la suspensión de la aplicación del decreto 321/87 y se garantice el cumplimiento efectivo de lo establecido en las resoluciones nacionales 708/98 y 709/98, hasta tanto se dicte sentencia sobre el fondo del asunto.

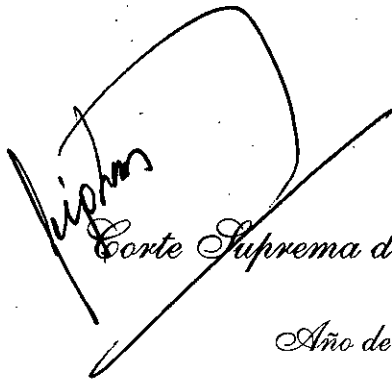
II) A fs. 486/487, el Tribunal declaró que la presente causa corresponde a su competencia en instancia originaria, de conformidad con los términos el dictamen del Procurador General de fs. 334/336; decretó la prohibición de innovar solicitada y corrió traslado de la demanda.

III) A fs. 479/482 y 563/565 se adhieren a la pretensión deducida otras cuatro empresas.

C. 721. XXXIX.

ORIGINARIO

Colgate Palmolive Argentina S.A. y otros c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

IV) A fs. 567, las actoras amplían la demanda en los términos del artículo 331 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, y agregan como prueba documental las constancias de inscripción de los productos domisanitarios por ellas elaborados expedidas por las autoridades nacionales.

V) A fs. 594/598, la Provincia de Buenos Aires contesta la demanda y solicita su rechazo.

Tras las negativas de rigor, afirma en primer lugar, que la pretensión de las actoras reviste carácter meramente consultivo y no configura un "caso" judicial, dado que —a su entender— no existe un estado de incertidumbre, ni un acto concreto del poder administrador que afecte de modo directo, actual y suficiente los derechos constitucionales que se dicen vulnerados.

En cuanto al fondo de la cuestión, argumenta que la normativa local que se pretende impugnar —y que fue dictada cuando no existía legislación nacional— tiende a tutelar la salud pública e individual de los habitantes de la provincia, por lo que han sido dictadas en el ámbito de su competencia constitucional referida al poder de policía de salubridad que por principio le corresponde ejercer dentro de su jurisdicción territorial (arts. 121 y siguientes de la Constitución Nacional).

Invoca el artículo 42 de la Constitución Nacional que confiere tutela a los consumidores y usuarios de bienes y servicios, y argumenta acerca del deslinde de las órbitas de competencia entre la Nación y las provincias en materia de salud pública.

Sostiene, en consecuencia, que se trata de facultades concurrentes de la provincia con las atribuidas a la Nación, que no se aplican sobre los productos destinados al comercio interprovincial y, por lo tanto, no pueden ser tachadas de incompatibles, como se intenta.

Aduce que no es cierto que la parte actora se vea imposibilitada de comercializar sus productos, sino simplemente deberá observar la normativa provincial vigente, que procede de la Constitución provincial (fs. 598 vta.).

Pide en consecuencia el rechazo de la demanda con costas.

VI) A fs. 633/644 y 646/647, las empresas actoras y la Provincia de Buenos Aires presentan sus respectivos alegatos.

VII) A fs. 651/655, dictamina la señora Procuradora Fiscal sobre las cuestiones constitucionales comprometidas.

Considerando:

1°) Que la presente demanda corresponde a la competencia originaria de esta Corte en virtud de lo dispuesto en los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional.

2°) Que el *thema decidendum* consiste en determinar si el decreto local 321/87, en su aplicación a los productos domosanitarios denunciados, resulta o no compatible con el régimen federal, instaurado por las resoluciones del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación 708/98 y 709/98. En efecto, la discusión central en el sub iudice gira en torno a la concordancia,

C. 721. XXXIX.

ORIGINARIO

Colgate Palmolive Argentina S.A. y otros c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad.

hij
Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

en el aspecto discutido en autos, entre la regulación federal vigente en materia de salud pública y la pretensión de la Provincia demandada de someter a las actoras al régimen de inscripción, aprobación, fiscalización y control de productos ya autorizados por la autoridad nacional, al referido decreto, en ejercicio del poder de policía local.

3°) Que con referencia a la naturaleza de la acción intentada cabe recordar la tradicional doctrina de esta Corte con arreglo a la cual su procedencia está condicionada a que la situación planteada en la causa supere la indagación meramente especulativa o el carácter simplemente consultivo, para configurar un "caso" que busque precaver los efectos de un acto en ciernes al que se atribuye ilegitimidad y lesión al régimen federal (Fallos: 327:1108, considerando 2°).

Desde esta premisa y dado que no se requiere un daño efectivamente consumado, el Tribunal tiene dicho que para que prospere la acción de certeza es necesario que medie actividad administrativa que afecte un interés legítimo, que el grado de afectación sea suficientemente directo, y que aquella actividad tenga concreción bastante (causa "Elyen", Fallos: 328:502 y sus citas, y 332:66).

Del examen de los antecedentes acompañados por Colgate Palmolive Argentina S.A. y las demás actoras parte del proceso surge que se ha dado cumplimiento a los recaudos enunciados en orden a la admisibilidad de la acción impetrada. En efecto, el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires ha ejecutado varios actos administrativos tendientes a someter a las ac-

toras al régimen sanitario instaurado por el decreto local 321/87, que reputan ilegítimo, cuyo incumplimiento dará lugar a la aplicación de las sanciones allí previstas; ello las sitúa en un "estado de incertidumbre" sobre "la existencia, alcance y modalidad de una relación jurídica", entendiéndose por tal a aquella que es "concreta" al momento de dictarse el fallo (Fallos: 310:606; 311:421), por existir un interés legítimo suficiente (v. anexo IV, a fs. 254/301) y carecer las actoras de otras vías procesales aptas para resguardar su derecho.

4°) Que no empece a lo expuesto que la representación provincial haya desconocido la autenticidad de la documentación acompañada en la demanda (v. fs. 594 y alegato de la demandada a fs. 646 vta.). A esta altura no resulta ocioso recordar que los expedientes administrativos tienen valor de prueba por sí mismos (Fallos: 259:398; 263:425; 268:475), doctrina que es aplicable a las actuaciones de entidades descentralizadas y empresas estatales (Fallos: 262:130; 264:120; 271:96; 275:436). Si bien ese valor de prueba no impide su impugnación por la parte oponente, para ello no bastan las meras impugnaciones genéricas (Fallos: 281:173).

Por lo demás, la prueba documental que se adjuntó en ocasión de la ampliación de la demanda de fecha 13 de abril de 2004 -anexos 1 a 10-, a fs. 567, contiene copias certificadas de las constancias de inscripción expedidas por parte de las autoridades nacionales respectivas con relación a los productos elaborados por las empresas actoras, que se vinculan a los expedientes administrativos allí referidos.

C. 721. XXXIX.

ORIGINARIO

Colgate Palmolive Argentina S.A. y otros c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad.

1914
Corte Suprema de Justicia de la Nación
Año de su Sesquicentenario

Al respecto, una constante doctrina ha sostenido desde antiguo que, con arreglo al artículo 993 del Código Civil, las actuaciones de un expediente administrativo tienen el valor de instrumento auténtico y hacen plena fe de los hechos a que se refieren, mientras no sean argüidos de falsos, por lo que hacen fe entre las partes y respecto de terceros y constituyen una prueba de carácter indivisible (causa "Miro, José N. c/ Gobierno Nacional", año 1919, Fallos: 131:7).

Sobre la base de estas premisas, cabe considerar que se encuentran reunidos los requisitos establecidos por el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

5°) Que, con relación al fondo del asunto, es dable recordar que el poder de policía se define como la potestad reguladora del ejercicio de los derechos y del cumplimiento de los deberes constitucionales del individuo, la que para asumir validez constitucional debe reconocer un principio de razonabilidad que disipe toda iniquidad y que relacione los medios elegidos con los propósitos perseguidos (Fallos: 319:1934).

El poder de policía de seguridad, salubridad y moralidad corresponde como principio general a las provincias (Fallos: 277:147), toda vez que es una facultad que se han reservado (artículo 121 de la Constitución Nacional) y por lo tanto su ejercicio no puede ser invalidado, salvo en aquellos casos en que la Constitución conceda al Congreso, en términos expresos, un poder exclusivo; el ejercicio de idénticos poderes haya sido expresamente prohibido a las provincias, o, que exista una di-

recta y absoluta incompatibilidad en el ejercicio de ellos por estas últimas (doctrina de Fallos: 239:343, entre muchos otros).

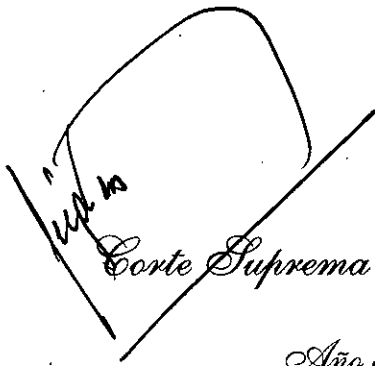
6°) Que según se desprende de los términos del artículo 1° del decreto local 321/87, el régimen local instaurado abarca no solo a las personas físicas y jurídicas que elaboren, fraccionen, conserven, transporten, expidan, expongan o manipulen productos de uso doméstico con destino inmediato al consumo público, dentro del ámbito de la provincia, sino también a aquellas que aprobadas por la autoridad nacional, lo hacen en todo el ámbito de la Nación.

Confirma la especie lo dispuesto en la resolución 2.829/02 del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires (v. fs. 300/301), que derogó la disposición 504/99 de la Dirección del Laboratorio Central de Salud Pública local, que dispensaba a los productos domisanitarios destinados al comercio interprovincial registrados ante la ANMAT de la inscripción en jurisdicción provincial, señalando en sus considerandos que "la dispensa de inscripción a los productos inscriptos en el ANMAT que surge de las disposiciones mencionadas precedentemente no posee sustento legal por cuanto es facultad no delegada por la Provincia de Buenos Aires al Gobierno Nacional la de reglamentar sobre este tipo de productos tal como lo hiciera a través del Decreto 321/87, sin que resulten de aplicación en esta jurisdicción las resoluciones Nacionales 337/92 (productos cosméticos) y 709/98 (productos domisanitarios) por no contar con la adhesión expresa de la Provincia y por ser de aplicación exclusiva en el orden nacional, respectivamente".

C. 721. XXXIX.

ORIGINARIO

Colgate Palmolive Argentina S.A. y otros c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

Por otra parte, a través de la resolución 708/98 del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación se crea el Registro Nacional de Establecimientos Domisanitarios, que comprende a todos aquellos que realicen actividades de elaboración, fraccionamiento, importación o exportación de productos domisanitarios en jurisdicción nacional o con destino al comercio interprovincial y/o con el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires (artículo 1°).

A su vez, por medio de la resolución 709/98, de ese organismo nacional se crea el Registro Nacional de Productos Domisanitarios, el cual incluye a aquéllos que se elaboren, fraccionen o importen en jurisdicción nacional o tengan como destino el comercio interprovincial y/o con el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires (artículo 1°), cuyo funcionamiento se encuentra a cargo de la ANMAT (artículo 2°).

7°) Que la Constitución Nacional otorga al Congreso Nacional, por medio del artículo 75, inciso 13, la facultad exclusiva de reglar el comercio con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí. Se establece pues un ámbito específicamente federal en todas las materias concernientes al comercio y transporte interprovincial e internacional (v. doctrina de Fallos: 323:1534). Tal potestad fue ratificada por el constituyente en el artículo 126, que prohíbe a las provincias "expedir leyes sobre comercio o navegación interior o exterior".

En esa inteligencia esta Corte tiene dicho que el "Congreso puede legislar sobre los aspectos de las actividades interiores de las provincias susceptibles de menoscabar u obs-

truir el comercio interprovincial y exterior, o perturbar el bienestar general en el orden nacional, en ejercicio de la facultad que le asiste para arreglar aquéllas y fomentar a éste, en la medida que a tales fines fuese necesario" (confr. doctrina de Fallos: 139:259, 276; 188:247; 239:345 y 349; 317:397; 319:998 y 320:1302).

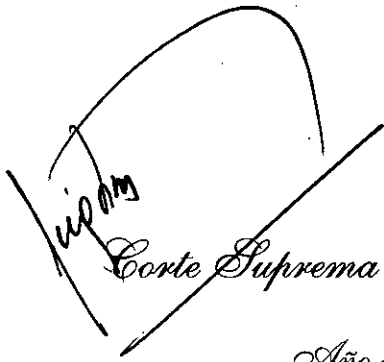
8°) Que en la causa "Molinos", a cuyos fundamentos y conclusión corresponde remitir, en lo pertinente, en razón de brevedad, esta Corte en su actual composición tuvo oportunidad de reiterar los principios del diseño del sistema federal argentino, en los que se inscribe la noción orgánica del término "comercio", ya descripta en Fallos: 154:104, y en una pacífica jurisprudencia posterior. Por medio del concepto así entendido, se procura evitar que las actividades económicas interjurisdiccionales puedan ser entorpecidas, complicadas o impedidas por los Estados provinciales, lo cual conspiraría contra la unidad del sistema federal y su regular funcionamiento (v. considerandos 6°, 7° y 8°, Fallos 332:66).

Recordó también el Tribunal que cuando se trata de interpretar el alcance de las atribuciones provinciales en el área abarcada por la llamada "cláusula comercial" debe acudirse a esa noción integradora de la actividad económica en el territorio nacional, que fue la base no solo de la exclusividad de los poderes del Congreso en la regulación del comercio interprovincial, sino también de los que le competen en forma exclusiva en el dictado de la legislación común a ser aplicada dentro de los territorios provinciales, por las autoridades locales (Fallos: 324:3048 y 332:66, considerando 9°).

C. 721. XXXIX.

ORIGINARIO

Colgate Palmolive Argentina S.A. y otros c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

luz de estos principios rectores en su aplicación al sub lite, resulta claro que el propósito de la Provincia de Buenos Aires, al dictar el decreto 321/87, aquí cuestionado, fue regular la totalidad de productos domisanitarios que se comercializan en su jurisdicción, aun aquellos que cuentan con la autorización de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología, lo cual colisiona con el sistema federal que rige la materia - resoluciones del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación 708/98 y 709/98, y sus normas reglamentarias y complementarias- y viola, en forma directa, los artículos 75, inciso 13, y 31, de la Constitución Nacional, pues si bien se trata de una cuestión referida al poder de policía sanitaria provincial, su ámbito de aplicación se restringe a los productos que tengan por fin el comercio interno y no a los destinados al comercio interprovincial, en tanto su regulación corresponde con exclusividad a la Nación (in re "Abbot" Fallos: 323:1705, y causa "Molinos", Fallos: 332:66).

10) Que, en efecto, al tratarse de actividad comercial interjurisdiccional, las inscripciones y autorizaciones que deben obtener las empresas para comercializar sus productos domisanitarios han de quedar alcanzadas, en cuanto a su regulación, solo por la jurisdicción nacional. Ésta es la ratio de la cláusula comercial en su aplicación al sub examine.

Sostener lo contrario transgrediría las bases de nuestro sistema federal del modo en que fue concebido por el constituyente. Ello es así por cuanto la interpretación de la Constitución Nacional debe tener en cuenta, además de la letra,

la finalidad perseguida y la dinámica de la realidad (Fallos: 320:2701).

11) Que, por cierto, el ejercicio del poder de policía de las provincias no implica que la autoridad local pueda condicionar la señalada actividad económica que llevan a cabo las empresas actoras bajo la regulación federal, al punto de perturbarla, directa o indirectamente, desvirtuando así lo que tiende a evitar la legislación nacional en la materia (arg. in re "Cablevisión S.A. c/ Municipalidad de Córdoba", Fallos: 329:3459; 332:66, considerando 15 y sus citas).

12) Que el criterio que se adopta surge aún con más fuerza si se repara en los acuerdos alcanzados en el Tratado de Asunción, y en el Protocolo de Ouro Preto, a cuya Comisión de Comercio del Mercosur se le asignan las funciones y atribuciones establecidas en los artículos 16 y 19 del referido instrumento, y las resoluciones del Grupo Mercado Común del Mercosur 24/96, 25/96, 27/97 y 30/97, dictadas en su consecuencia, las cuales conforme al artículo 15 del Protocolo resultan obligatorias para los Estados Partes, quienes conforme al artículo 38, se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el artículo 2° de este Protocolo.

De acuerdo a esas resoluciones, se reconoce como de autoridad nacional de contralor, seguimiento y registración a la ANMAT que tiene las facultades atinentes para el cumplimiento de ese objetivo.

C. 721. XXXIX.

ORIGINARIO

Colgate Palmolive Argentina S.A. y otros c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

De ello se colige que la competencia del gobierno federal en orden a la regulación de los aspectos en cuestión no solo se deriva de la Constitución Nacional sino de normas supra-nacionales de rango superior (artículo 75, incisos 22 y 24 de la Constitución Nacional, y ver fs. 638 vta.).

Cabe añadir a lo dicho, la disposición contenida en el punto 2° del artículo 10 del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento —expresión del derecho intrafederal—, ratificado por el decreto nacional 14/94, según la cual las provincias parte del acuerdo se comprometen a “Dejar sin efecto las restricciones a la oferta de bienes y servicios y las intervenciones en diversos mercados, en particular: adhiriendo al Decreto 2284/91 en lo que resulte de aplicación provincial; y, reconociendo los controles y registros federales y de las demás Provincias en materia de medicamentos y alimentos”.

La Legislatura de la Provincia de Buenos Aires ratificó dicho Pacto por medio de la ley 11.463 (B.O. 7/12/1993) y adhirió más tarde a su prórroga dispuesta por la ley nacional 25.239, mediante la ley local 12.555 (B.O. 22/12/2000).

13) Que por las razones expresadas corresponde hacer lugar a la demanda y declarar que el decreto 321/87 de la Provincia de Buenos Aires debe ser privado de validez, en la medida en que en su aplicación a las empresas actoras colisiona con la legislación nacional e incurre en “una repugnancia efectiva entre una y otra facultad” (Fallos: 300:402), y conculca así el principio de supremacía federal consagrado en el artículo 31 de

la Constitución Nacional (Fallos: 310:112; 321:1705; 323:1705 y 332:66, considerando 19).

Tal conclusión -como bien lo señala la señora Procuradora en su dictamen de fs. 651/655-, no importa negar el legítimo derecho de la provincia a regular en el ámbito de su competencia propia el asunto en debate, por ende la declaración de inconstitucionalidad debe alcanzar a los efectos del decreto 321/87, que impidan o perturben la comercialización en la provincia de productos domisanitarios informados que cuenten con autorización nacional, extremo que deja abierta la posibilidad de que la disposición sea aplicada en la órbita territorial que le compete y en ella se mantenga.

14) Que las costas del juicio deben ser soportadas por la Provincia de Buenos Aires, según lo establece el artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, toda vez que la conducta asumida por la demandada hizo necesaria la promoción de este proceso (Fallos: 332:66).

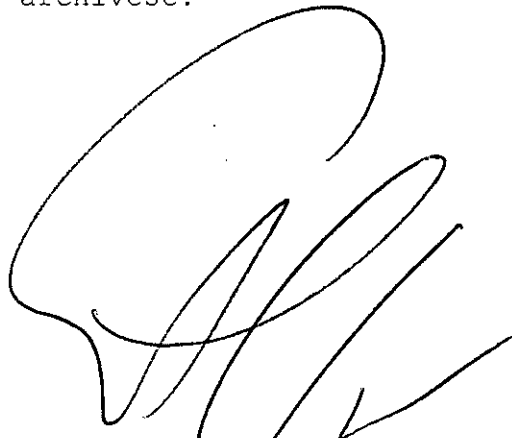
Por ello y concordemente con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: Hacer lugar a la demanda y declarar la invalidez del decreto 321/87, de la Provincia de

-//-

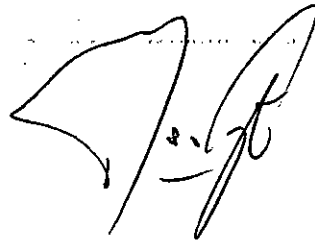
Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

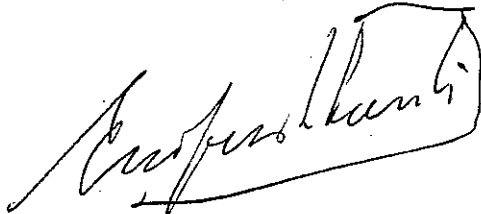
-//-Buenos Aires, con el alcance indicado en el considerando 13 precedente. Con costas (artículo 68, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese, remítase copia de esta decisión a la Procuración General de la Nación y, oportunamente, archívese.



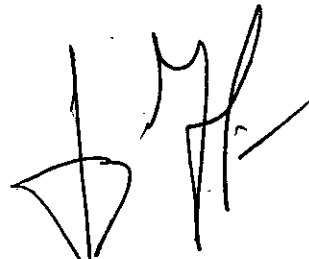
ELENA I. HIGHTON de NOLASCO



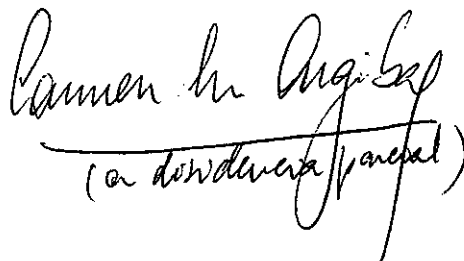
CARLOS S. FAYT



ENRIQUE S. PETRACCHI



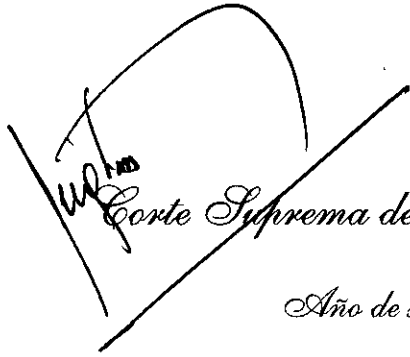
JUAN CARLOS MAQUEDA



(a dondovera principal)

CARMEN M. ARGIBAY

DISI-//-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

-//-DENCIA PARCIAL DE LA SEÑORA MINISTRA DOÑA CARMEN M. ARGIBAY

Considerando:

1°) Se da por reproducido el voto suscripto por la mayoría, hasta el Considerando 1°, inclusive.

2°) El *thema decidendum* consiste en determinar si el decreto local 321/87, en su aplicación a los productos cosméticos, para la higiene personal y perfumes denunciados, excede las facultades regulatorias con que cuentan las provincias, según la distribución de competencias entre el gobierno central y los Estados locales, establecida por la Constitución Nacional.

3°) Que con referencia a la naturaleza de la acción intentada cabe recordar la tradicional doctrina de esta Corte con arreglo a la cual su procedencia está condicionada a que la situación planteada en la causa supere la indagación meramente especulativa o el carácter simplemente consultivo, para configurar un "caso" que busque precaver los efectos de un acto en ciernes al que se atribuye ilegitimidad y lesión al régimen federal (Fallos: 327:1108, considerando 2°).

Desde esta premisa y dado que no se requiere un daño efectivamente consumado, el Tribunal tiene dicho que para que prospere la acción de certeza es necesario que medie actividad administrativa que afecte un interés legítimo, que el grado de afectación sea suficientemente directo, y que aquella actividad

tenga concreción bastante (causa "Elyen", Fallos: 328:502 y sus citas, y 332:66).

Del examen de los antecedentes acompañados por Colgate Palmolive Argentina S.A. y las demás actoras parte del proceso surge que se ha dado cumplimiento a los recaudos enunciados en orden a la admisibilidad de la acción impetrada. En efecto, el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires ha ejecutado varios actos administrativos tendientes a someter a las actoras al régimen sanitario instaurado por el decreto local 321/87, que reputan ilegítimo, cuyo incumplimiento dará lugar a la aplicación de las sanciones allí previstas; ello las sitúa en un "estado de incertidumbre" sobre "la existencia, alcance y modalidad de una relación jurídica", entendiéndose por tal a aquella que es "concreta" al momento de dictarse el fallo (Fallos: 310:606; 311:421), por existir un interés legítimo suficiente (v. anexo IV, a fs. 254/301) y carecer las actoras de otras vías procesales aptas para resguardar su derecho.

4°) Que no empece a lo expuesto que la representación provincial haya desconocido la autenticidad de la documentación acompañada en la demanda (v. fs. 594 y alegato de la demandada a fs. 646 vta.). A esta altura no resulta ocioso recordar que los expedientes administrativos tienen valor de prueba por sí mismos (Fallos: 259:398; 263:425; 268:475), doctrina que es aplicable a las actuaciones de entidades descentralizadas y empresas estatales (Fallos: 262:130; 264:120; 271:96; 275:436). Si bien ese valor de prueba no impide su impugnación por la parte oponente, para ello no bastan las meras impugnaciones genéricas (Fallos: 281:173).

Supm
Corte Suprema de Justicia de la Nación
Año de su Sesquicentenario

Por lo demás, la prueba documental que se adjuntó en ocasión de la ampliación de la demanda de fecha 13 de abril de 2004 -anexos 1 a 10-, a fs. 567, contiene copias certificadas de las constancias de inscripción expedidas por parte de las autoridades nacionales respectivas con relación a los productos elaborados por las empresas actoras, que se vinculan a los expedientes administrativos allí referidos.

Al respecto, una constante doctrina ha sostenido desde antiguo que, con arreglo al artículo 993 del Código Civil, las actuaciones de un expediente administrativo tienen el valor de instrumento auténtico y hacen plena fe de los hechos a que se refieren, mientras no sean argüidos de falsos, por lo que hacen fe entre las partes y respecto de terceros y constituyen una prueba de carácter indivisible (causa "Miro, José N. c/ Gobierno Nacional", año 1919, Fallos: 131:7).

Sobre la base de estas premisas, cabe considerar que se encuentran reunidos los requisitos establecidos por el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

5°) Con respecto al fondo del asunto, corresponde admitir la demanda, ya que la cuestión debatida en estos autos guarda sustancial analogía con la examinada y resuelta in re "U.32.XXXIX; Unilever de Argentina y otros c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", sentencia del día de la fecha, disidencia parcial de la jueza Argibay, a cuyos fundamentos y conclusión cabe remitirse por razones de brevedad.

En efecto, si bien dicho pronunciamiento se relaciona con la fabricación y comercialización de productos cosméticos, en el presente caso se ha demostrado que la decisión tomada por la administración local de aplicar el Decreto 321/87 a los productos domisanitarios tiene un impacto similar sobre el comercio interprovincial. En efecto, las intimaciones acompañadas al expediente alcanzan a productos domisanitarios comercializados en la provincia de Buenos Aires con independencia de que ellos tengan su origen dentro o fuera de su jurisdicción, es decir, con indiferencia hacia el efecto que las medidas tienen sobre el proceso económico más amplio que, al menos parcialmente, tiene lugar en otras jurisdicciones. Por lo demás, en este caso la provincia tampoco ha demostrado que el restablecimiento del Decreto 321/87 -dispuesto por la Resolución 2829/2002 del Ministerio de Salud local- otorgue mayor protección a sus habitantes que el régimen bajo el cual venían operando las empresas actoras, de acuerdo con el cual estaban relevadas de cumplir el Decreto 321/87, si contaban con autorización de las autoridades nacionales.

6°) Que las costas del juicio deben ser soportadas por la Provincia de Buenos Aires, según lo establece el artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, toda vez que la conducta asumida por la demandada hizo necesaria la promoción de este proceso (Fallos: 332:66).

Por ello y oída la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: hacer lugar a la demanda y declarar la invalidez del Decreto 321/87, de la Provincia de Buenos Aires, con el alcance indicado en el Considerando 5°. Con costas. (Artículo 68, Código Procesal

C. 721. XXXIX.

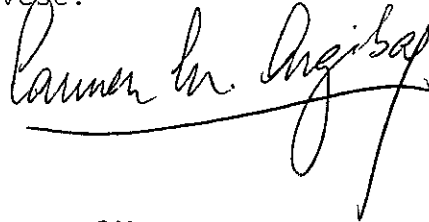
ORIGINARIO

Colgate Palmolive Argentina S.A. y otros c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese, y, oportunamente, archívese.



CARMEN M. ARGIBAY

Nombre del actor: Colgate Palmolive S.A. y otros.

Nombre del demandado: Provincia de Buenos Aires.

Profesionales intervinientes: doctores Pablo J. Piccoli, Walter Oscar Gatti,
Juan Carlos Cassagne; Máximo J. Fonrouge, y Alejandro Fernández Llanos y Luisa
M. Petcoff.

Para acceder al dictamen de la Procuración General de la Nación ingrese a:

http://www.mpf.gov.ar/dictamenes/2008/monti/colgate_palmolive_c_721_I_xxxix.pdf

Procuración General de la Nación

Suprema Corte:

-I-

Colgate Palmolive Argentina S.A. y otras once empresas, en su carácter de elaboradoras, importadoras, exportadoras, distribuidoras y comercializadoras de "productos domisanitarios", promueven la acción prevista en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, contra la Provincia de Buenos Aires, a fin de obtener la declaración de inconstitucionalidad del decreto local 321/87 y de las normas que con posterioridad lo modificaron.

Manifiestan que sus establecimientos y artículos se encuentran habilitados y registrados ante la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología (ANMAT), creada por el decreto del P.E.N. 1490/92, quien les ha otorgado la autorización para efectuar la comercialización en todo el país, en cumplimiento del régimen establecido por dos resoluciones del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación: la 708/98 que estableció el Registro Nacional de Establecimientos Domisanitarios y la 709/98 que creó el Registro Nacional de Productos Domisanitarios, y sus normas reglamentarias y complementarias, cuya organización y funcionamiento está a cargo de la ANMAT.

Cuestionan tal decreto en cuanto somete a toda persona física y jurídica, que de manera permanente o circunstancial, directa o indirectamente, elabore, fraccione, conserve, transporte, expida, exponga o manipule productos de uso doméstico, con destino inmediato al consumo público (art. 1º), al régimen de inscripción, aprobación, fiscalización y control del Ministerio de Salud de la provincia.

Sostienen que el Estado local se arrogó funciones que competen a las autoridades nacionales, en tanto el sistema incluye a todos los productos domisanitarios, es decir, no sólo a los que se consumen en territorio provincial sino también a los que tienen por destino el consumo interprovincial, por lo que entienden que lo dispuesto en el decreto impugnado resulta incompatible con el régimen de inscripción, aprobación, fiscalización y control establecido en las resoluciones 708/98 y 709/98 del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, referido exclusivamente a los establecimientos dedicados a la elaboración, fraccionamiento, importación o exportación de productos domisanitarios en jurisdicción nacional o con destino al comercio interprovincial, y, en consecuencia, de imposible aplicación simultánea.

Afirman que tienen interés en el proceso puesto que existen acciones concretas de las autoridades públicas provinciales tendientes a someter a las actoras a dicho régimen sanitario local y, ante su incumplimiento, la posibilidad de que les sean impuestas las sanciones allí establecidas, lo cual produce un gran estado de incertidumbre acerca del alcance del decreto 321/87, en cuanto el Ministerio de Salud de la provincia procedió a derogar, mediante la resolución 2829/02, la disposición 504/99 de la Dirección del Laboratorio Central de Salud Pública que dispensaba a los productos destinados al comercio interprovincial registrados ante la ANMAT de la inscripción en jurisdicción provincial.

Indican que se suman a ello las actas de inspección labradas por las autoridades locales a los supermercados e hipermercados que comercializan sus productos, y que fueron inscriptos ante la ANMAT, los pedidos de información requeridos y las notificaciones cursadas a tales

Procuración General de la Nación

clientes, tendientes a obtener el cumplimiento de aquel sistema (v. anexo IV, fs. 254/301).

Arguyen que el régimen sanitario así dispuesto resulta violatorio de la competencia del Estado Nacional para reglamentar el comercio interprovincial, conculcando los arts. 9, 10, 11, 31 y 75, incs. 13, y 22 de la Constitución Nacional, el punto 2 del artículo 1º del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, que fue ratificado por el decreto del PEN 14/94, el Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y las resoluciones del Grupo Mercado Común del Mercosur 24/96, 30/97, 25/96 y 27/97.

En virtud de lo expuesto, solicitan la concesión de una medida cautelar por la cual se ordene la suspensión del citado decreto y se garantice el cumplimiento efectivo de lo establecido en las resoluciones nacionales 708/98 y 709/98, hasta tanto se dicte sentencia sobre el fondo del asunto.

A fs. 479/482 y 563/565 se adhieren a la pretensión deducida otras cuatro empresas.

A fs. 567 las actoras amplían la demanda, en los términos del art. 331 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, y agregan como prueba documental las constancias de inscripción de los productos domisanitarios por ellas elaborados expedidas por las autoridades nacionales.

-II-

A fs. 486/487 (8 de septiembre de 2003), V.E. declaró que la causa corresponde a su competencia originaria, de conformidad con el dictamen de este Ministerio Público de fs. 334/336, ordenó la medida

cautelar de prohibición de innovar solicitada y corrió traslado de la demanda.

-III-

A fs. 594/598, la Provincia de Buenos Aires contestó la demanda y solicitó su rechazo.

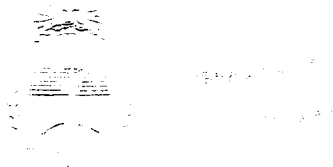
En primer lugar, afirmó que la pretensión de las actoras reviste carácter meramente consultivo y no configura un "caso" judicial, puesto que no existe un estado de incertidumbre, ni un acto concreto del Poder Administrador que afecte de modo directo, actual y suficiente los derechos constitucionales que se dicen vulnerados.

En cuanto al fondo de la cuestión, adujo que las normas locales que pretenden impugnar las actoras tienden a tutelar la salud pública e individual de los habitantes de la provincia, por lo que han sido dictadas en el ámbito de su competencia constitucional referida al poder de policía de salubridad que por principio le corresponde ejercer dentro de su jurisdicción territorial (arts. 121 y siguientes de la Constitución Nacional).

En consecuencia, sostuvo que se trata de facultades concurrentes de la provincia con las atribuidas a la Nación, que no se aplican sobre los productos destinados al comercio interprovincial y, por lo tanto, no pueden ser tachadas de incompatibles, como se intenta.

-IV-

Ante todo, resulta primordial destacar que V.E., a mi juicio, mantiene su competencia originaria para entender en este proceso, a tenor de las consideraciones efectuadas por este Ministerio Público en el dictamen de fs. 334/336, que fue compartido por el Tribunal a fs. 486/487,



Procuración General de la Nación

como así también de acuerdo con la doctrina sentada en Fallos: 318:1077; 321:1705 y 323:1705.

En cuanto a la acción declarativa deducida cabe recordar que, en tanto no tenga carácter simplemente consultivo, no importe una indagación meramente especulativa y responda a un “caso” que busque precaver los efectos de un acto en ciernes al que se atribuye ilegitimidad y lesión al régimen federal constituye “causa” en los términos de la Ley Fundamental (v. doctrina de Fallos: 307:1379; 312:1003; 322:1253; 310:606 y 977; 311:421, entre otros).

Sobre la base de estas premisas, considero que se encuentran reunidos los requisitos establecidos por el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, en cuanto el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires ha ejecutado varios actos administrativos tendientes a someter a las actoras al régimen sanitario instaurado por el decreto local 321/87 que reputan ilegítimo, cuyo incumplimiento dará lugar a la aplicación de las sanciones allí previstas, lo cual las coloca en un “estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance y modalidad de una relación jurídica”, entendiéndose por tal a aquella que es “concreta” al momento de dictarse el fallo (Fallos: 310:606; 311:421) por existir un interés legítimo suficiente (v. anexo IV, fs. 254/301) y carecer las actoras de otras vías procesales aptas para resguardar su derecho.

-V-

Es mi parecer que el *thema decidendum* estriba, en consecuencia, en determinar si el decreto local 321/87 resulta incompatible con el régimen federal instaurado por las resoluciones del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación 708/98 y 709/98, y sus normas reglamentarias y

complementarias, por mediar una repugnancia efectiva entre una facultad y la otra (Fallos: 300:402, cons. 6°).

Al respecto, cabe recordar que, en principio, el poder de policía de seguridad, salubridad y moralidad corresponde a las provincias (Fallos: 277:147), toda vez que es una facultad que se han reservado (art. 121 de la Constitución Nacional) y por lo tanto su ejercicio no puede ser invalidado, salvo en aquellos casos en que: 1° la Constitución conceda al Congreso, en términos expresos, un poder exclusivo; 2° el ejercicio de idénticos poderes, haya sido expresamente prohibido a las provincias; 3° que exista una directa y absoluta incompatibilidad en el ejercicio de ellos por estas últimas (Fallos: 239:343, entre muchos otros).

Según se desprende de los términos del art. 1° del decreto local 321/87, el régimen así instaurado abarca no sólo a las personas físicas y jurídicas que elaboren, fraccionen, conserven, transporten, expidan, expongan o manipulen productos de uso doméstico, con destino inmediato al consumo público, dentro del ámbito de la provincia, sino también a aquellas que autorizadas por la autoridad nacional lo hacen en todo el ámbito de la Nación.

Confirma lo anterior la resolución 2829/02 del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires (v. fs. 300/301), que derogó la disposición 504/99 de la Dirección del Laboratorio Central de Salud Pública local, que dispensaba a los productos domisanitarios destinados al comercio interprovincial registrados ante la ANMAT de la inscripción en jurisdicción provincial, señalando en sus considerandos que *“la dispensa de inscripción a los productos inscriptos en el ANMAT que surge de las disposiciones mencionadas precedentemente no posee sustento legal por cuanto es facultad no delegada por la Provincia de Buenos Aires al Gobierno*

Procuración General de la Nación

Nacional la de reglamentar sobre este tipo de productos tal como lo hiciera a través del Decreto 321/87, sin que resulten de aplicación en esta jurisdicción las Resoluciones Nacionales nros. 337/92 (productos cosméticos) y 709/98 (productos domisanitarios) por no contar con la adhesión expresa de la Provincia y por ser de aplicación exclusiva en el orden nacional, respectivamente” (sic).

Por otra parte, la resolución 708/98 del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación crea el Registro Nacional de Establecimientos Domisanitarios, que comprende a todos aquellos que realicen actividades de elaboración, fraccionamiento, importación o exportación de productos domisanitarios en jurisdicción nacional o con destino al comercio interprovincial y/o con el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires (art. 1°).

Y la resolución 709/98 de ese órgano nacional crea el Registro Nacional de Productos Domisanitarios, el cual incluye a aquellos que se elaboren, fraccionen o importen en jurisdicción nacional o tengan como destino el comercio interprovincial y/o con el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires (art. 1°), cuyo funcionamiento se encuentra a cargo de la ANMAT (art. 2°).

Al respecto, corresponde recordar que la Constitución Nacional otorga al Congreso Nacional, mediante el art. 75, inc. 13, la facultad exclusiva de reglar el comercio con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí, estableciendo un ámbito específicamente federal en todas las materias concernientes al comercio y transporte interprovincial e internacional (v. doctrina de Fallos: 323:1534). Tal potestad es ratificada por el art. 126, que prohíbe a las provincias "expedir leyes sobre comercio o navegación interior o exterior".

En esa inteligencia ha dicho V.E. que el "Congreso puede legislar sobre los aspectos de las actividades interiores de las provincias susceptibles de menoscabar u obstruir el comercio interprovincial y exterior, o perturbar el bienestar general en el orden nacional, en ejercicio de la facultad que le asiste para arreglar aquéllas y fomentar a éste, en la medida que a tales fines fuese necesario" (confr. doctrina de Fallos: 139:259, 276; 188:248; 239:345 y 349; 317:397; 319:998 y 320:1302).

Resulta evidente, entonces, que el propósito de la Provincia de Buenos Aires cuando dictó el decreto cuestionado fue regular la totalidad de productos domisanitarios que se comercializan en su jurisdicción, aun aquellos que cuentan con la autorización de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología, lo cual colisiona con el sistema federal que rige la materia —resoluciones del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación 708/98 y 709/98, y sus normas reglamentarias y complementarias— y viola, en forma directa, los arts. 75, inc. 13, y 31 de la Constitución Nacional, pues si bien se trata de una cuestión referida al poder de policía sanitaria provincial, su ámbito de aplicación se restringe a los productos que tengan por fin el comercio interno y no a los destinados al comercio interprovincial, en tanto su regulación corresponde con exclusividad a la Nación (Fallos: 321:1705 y 323:1705).

Tal conclusión no importa negar el legítimo derecho de la provincia a regular, en el ámbito de su competencia, el asunto en debate, en cuanto la declaración de inconstitucionalidad alcanza a aquellos efectos del decreto 321/87 que impidan o perturben la comercialización en la provincia de productos domisanitarios que cuenten con autorización nacional, con lo cual queda abierta la posibilidad de que la disposición sea aplicada en la órbita territorial que le compete y en ella se mantenga.

S.C., C.721, L.XXXIX.



Procuración General de la Nación

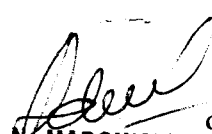
-VI-

Por lo expuesto, opino que corresponde hacer lugar a la demanda y declarar que el decreto 321/87 de la Provincia de Buenos Aires es inconstitucional con el alcance señalado.

Buenos Aires, 29 de octubre de 2008.

LAURA M. MONTI

ES COPIA.


ADRIANA M. MARCHISIO 9
Prosecretaría Administrativa Int.
Procuración General de la Nación

28-03-08