



Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

4072/2024

Incidente N° 1 - ACTOR: AVICOLA SANTA ANA S.A DEMANDADO: MUNICIPALIDAD DE PRESIDENCIA ROQUE SAENZ PEÑA s/INC DE MEDIDA CAUTELAR

Resistencia, 19 de mayo de 2025.- MP

Y VISTOS:

Estos autos caratulados: **"INC. DE MEDIDA CAUTELAR DE AVICOLA SANTA ANA S.A. MUNICIPALIDAD DE PRESIDENCIA ROQUE SAENZ PEÑA EN AUTOS: AVICOLA SANTA ANA S.A. C/ MUNICIPALIDAD DE PRESIDENCIA ROQUE SAENZ PEÑA S/ ACCIÓN MERAMENTE DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD"** Expte. N° **4072/2024/1/CA1**, provenientes del Juzgado Federal de Presidencia Roque Sáenz Peña.

Y CONSIDERANDO:

I.-Que se presenta la actora, Avícola Santa Ana S.A., promoviendo acción declarativa de inconstitucionalidad contra la Municipalidad de Presidencia Roque Sáenz Peña, con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de las Ordenanzas Municipales tributarias e impositivas Nros. 9132 y 9133, que prevén el pago del derecho de abasto en general, cuya vigencia es sistemáticamente prorrogada por la Municipalidad a través de los años.

Relata que el cobro de tales gabelas funciona en la práctica como un derecho de tránsito sobre los productos que su parte produce y comercializa, obstruyendo así su libre circulación.

Menciona que esta circunstancia produce la violación de la prohibición de establecer aduanas interiores, la "cláusula comercial" y el principio de supremacía constitucional (cfr. arts. 9°, 10, 11, 31 y 75, inc. 13, de la Constitución Nacional).

Asimismo, solicita medida cautelar a fin de que se suspenda la aplicación de los "derechos que inciden sobre el abasto en general" sobre las mercaderías que introduce con fines comerciales al Municipio de Presidencia Roque Sáenz Peña, como también se ordene a la demandada a que se abstenga de iniciar, ejecutar o proseguir cualquier acción, procedimiento o acto, administrativo o judicial, que directa o indirectamente procure determinar o exigir el pago de los tributos impugnados, incluyendo la traba de medidas cautelares (como embargos o inhibiciones); obstaculizar o impedir la introducción, transporte y



comercialización de los productos alimenticios de AVICOLA SANTA ANA en el municipio de Presidencia Roque Sáenz Peña, incluyendo el decomiso o secuestro de sus productos y la demora de camiones.

En fecha 06/07/2021 el Magistrado de la instancia anterior decretó la medida cautelar innovativa, a favor de la actora AVICOLA SANTA ANA S.A., hasta tanto se dicte sentencia definitiva en el proceso principal, ordenando a la Municipalidad de la ciudad de Presidencia Roque Sáenz Peña, suspenda la aplicación de las tasas de abasto sobre las mercaderías que la actora introduce con fines comerciales al municipio de Sáenz Peña, se abstenga de iniciar, ejecutar y/o proseguir cualquier acción, procedimiento o acto, administrativo o judicial, que directa o indirectamente procure determinar o exigir el pago de la "tasa de abasto" contra las que se dirige la presente acción; como así también de adoptar cualquier tipo de medida que directa o indirectamente esté destinada a obstaculizar o impedir la introducción y/o la comercialización de los productos alimenticios en la ciudad de Sáenz Peña, incluyendo el decomiso de sus productos durante la etapa de transporte o de comercialización, con fundamento en lo normado en el Título el XXI de la Ordenanza Tributaria Municipal N° 9132 (art. 145, ss. y cc.) y en el Capítulo V de la Ordenanza Impositiva Municipal N° 9133 (art. 9°, inc. 1, ap. f y g), ambas vigentes para el período fiscal 2024, cuya vigencia es sistemáticamente prorrogada por la municipalidad. Ello bajo apercibimiento de aplicar las sanciones previstas en el art. 37° del C.P.C.C.N..

Para resolver en tal sentido entendió que tales gabelas implicarían, una superposición ilícita con las facultades de contralor que efectivamente ejercen el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (en adelante "SENASA") y la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología (en adelante "ANMAT"), autoridades de aplicación en materia sanitaria regida por el Código Alimentario Argentino, funcionando entonces las mismas en la práctica como un derecho de tránsito sobre los productos que la actora produce y comercializa, obstruyendo así su libre circulación y violando esenciales directivas que traza nuestra Constitución Nacional en tal sentido, tales como la prohibición de establecer aduanas interiores, la "cláusula comercial" y el principio de supremacía constitucional (cfr. arts. 9°, 10, 11, 31 y 75, inc. 13, de la C.N.), como así también legislación federal imperante.

Indica que se produciría con su aplicación afectación del derecho de propiedad, la garantía innominada de razonabilidad y el derecho a ejercer toda industria lícita, amparados por la Constitución Nacional (arts. 14, 17, 28 y 33).





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

Considera acreditadas la verosimilitud en el derecho y la configuración de los presupuestos establecidos en los incisos 1º y 2º del artículo 230 del C.P.C.C.N., en tanto la Municipalidad de la Ciudad de Sáenz Peña pretende condicionar las entregas de productos a los comerciantes locales, sometiéndolos al previo control higiénico-sanitario, luego, previo pago de la tasa prevista en las normas impugnadas, quedarían liberados, impidiendo así su libre circulación en el territorio nacional, lo que luce en principio excesivo y violatorio de los principios constitucionales anteriormente reseñados.

II.-Disconforme con lo decidido, la accionada deduce recurso de apelación en fecha 22/10/2024, expresando agravios el 06/12/2024, que, en síntesis, son los siguientes.

Señala que la reclamación que realizara la parte actora, precisa de un mayor debate y prueba, por lo que su tratamiento en el acotado marco cognoscitivo de las cautelares redundaría en un prejuzgamiento carente del desarrollo necesario en esta jurisdicción.

Destaca que la normativa a considerar merece una interpretación extensa, por ser una cuestión con potencial daño para los habitantes de la ciudad, que ante la falta de controles afectaría la salud, por ende, es menester la amplitud de pruebas.

Se agravia de la sentencia resolución recurrida por cuanto la misma resulta arbitraria, carente de fundamentos y conducente para la afectación del interés público.

Manifiesta que el magistrado no tuvo en cuenta que las certificaciones y habilitaciones emitidas por SENASA y ANMAT deben ser controladas por algún ente estatal, y en este caso lo lleva adelante la Municipalidad. Agrega que de confirmarse la presente medida cautelar se dejaría en libertad el ingreso de mercaderías alimenticias sin las habilitaciones correspondientes.

Aduce que su labor se ciñe en verificar el cumplimiento de las normativas vigentes.

Indica la inexistencia del peligro en la demora, por cuanto la empresa actora ha pagado dichas tasas anteriormente e ingresado a la ciudad de Pcia. Roque Sáenz Peña permanentemente, por ello desconoce el motivo por el cual trata de vetar de inconstitucionales a las ordenanzas cuestionadas.

Sostiene que el dictado cautelar importa adelantar opinión sobre lo que correspondería resolver en la acción principal, en virtud de la coincidencia de objeto.

Critica que se impida el control bromatológico de las mercaderías que ingresan a la ciudad. Refiere que por aquellas latitudes los calores son extremos y la inspección de la cadena de frío hace



imprescindible el mismo. Además de controlarlas -dice- que, en base a la carga, peso y condiciones, debe poder cobrar las tasas municipales correspondientes.

Cuestiona la caución juratoria por insuficiente.

Alega que, en uso de sus facultades y atribuciones, a través del Concejo Deliberante Municipal, sancionó las Ordenanzas, Tributaria e Impositiva, las cuales se encuentran en plena vigencia y aplicación, tal como acontece en cada año calendario, con fundamentos en la facultad tributaria que le otorga al Estado Municipal, la propia Carta Magna Provincial y la Constitución de la Nación Argentina.

Explica que no puede abstenerse de realizar dichos controles bromatológicos y a su vez cobrar por el servicio, ya que la industrialización de carne bovina y porcina, conllevan un riguroso control, a fin de evitar que enfermedades endémicas, tales como el parvo virus, disentería porcina, coccidiosis, entre otras, lleguen a la ciudadanía sáenzpeñense, mandato conferido por el Poder de Policía Municipal que le asiste.

Finalmente formula reserva del Caso Federal y petitorio de estilo.

Corrido el traslado de ley, la actora lo contestó en fecha 09/09/2021, en base a argumentos a los que remitimos en honor a la brevedad.

Elevadas las actuaciones ante esta Alzada, en fecha 18/02/2025 se llamó Autos para resolver.

III.-Expuestos de la manera que antecede los argumentos esgrimidos por la demandada para fundar su apelación, corresponde abocarnos a su tratamiento.

A tal fin, cabe señalar, que el dictado de una medida cautelar no importa el anticipo de una eventual sentencia favorable, la verosimilitud del derecho debe surgir de manera manifiesta de los elementos obrantes en la causa, resultando por lo demás improcedente el análisis exhaustivo de las relaciones que vinculan a las partes, cuya naturaleza y extensión han de ser dilucidadas con posterioridad [CNCont. Adm. Fed., Sala V, in re "Correo Argentino S.A. c/ Estado Nacional PEN s/ Medida Cautelar [autónoma]", del 16/03/01; con cita del precedente CN Civ. Com. Fed., Sala I, in re "Turisur S.A. c/ Estado Nacional -Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable - Administración de Parques Nacionales s/ Nulidad de acto administrativo", del 24/02/2000].

Se recuerda, la Corte Suprema de la Nación ha señalado en reiteradas oportunidades que, como resulta de la naturaleza de las medidas cautelares, ellas no exigen el examen de la certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo de su verosimilitud.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

Es más, el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar, que no es otra que atender aquello que no excede el marco de lo hipotético, dentro del cual, asimismo, agota su virtualidad (conf. Fallos: 315:2956; 316:2855 y 2860; 317:243 y 581; 318:30, 532; 323:1877 y 324:2042, entre otros).

Liminarmente, en punto a la arbitrariedad invocada, debemos poner de resalto que, según lo tiene dicho el Máximo Tribunal, "la tacha de arbitrariedad no procede por meras discrepancias acerca de la apreciación de la prueba producida o de la inteligencia atribuida a preceptos de derecho común, así se estimen esas discrepancias legítimas y fundadas. Esta tacha atiende sólo a los supuestos de omisiones de gravedad extrema en que, a causa de ellas, las sentencias quedan descalificadas como actos judiciales" (Fallos 244:384). En este sentido dijo también la Corte que "si el fallo apelado, dictado por los jueces de la causa, es fundado y serio, aun cuando pueda discutirse con base legal la doctrina que consagra o sus consecuencias prácticas, no resulta aplicable la jurisprudencia excepcional establecida en materia de arbitrariedad" (Fallos 237:69) toda vez que "...la impugnación por arbitrariedad no consiste exclusivamente en la mera disconformidad con la interpretación que hacen los tribunales de justicia de las leyes que aplican, en tanto no exceden las facultades que son propias de su función... y cuyo acierto o error no incumbe al Tribunal revisar" (Fallos 237:142).

En el presente la decisión de primera instancia –más allá de que pueda o no ser compartida- aparece suficientemente fundada, razón por la cual resulta injustificada la arbitrariedad invocada.

En segundo término, con relación al agravio invocado por el recurrente consistente en que, conforme la pretensión de la actora, la normativa aplicable al sub lite y de acuerdo al restringido marco cognitivo del presente proceso cautelar, resulta menester mayor amplitud de debate y prueba, corresponde señalar lo siguiente, en cuanto al examen del primero de los requisitos exigidos para su procedencia —esto es, la verosimilitud del derecho invocado—, reiteradamente se ha expresado que la fundabilidad de la pretensión cautelar no depende de un conocimiento exhaustivo y profundo de la materia controvertida en el proceso principal, sino del análisis de la mera probabilidad acerca de la existencia del derecho invocado. Ello permite que el juzgador se expida sin necesidad de efectuar un estudio concluyente y categórico de las distintas circunstancias de la relación jurídica involucrada (Fallos 314:711), mediante una limitada y razonable aproximación al tema de fondo, acorde con el estrecho marco de conocimiento y la finalidad provisional que son propios de las medidas cautelares.



Por ende, la procedencia de dichas medidas se halla condicionada a que se acredite la apariencia o verosimilitud del derecho invocado por quien las solicita (*fumus boni iuris*) y el peligro en la demora (*periculum in mora*), que exige evidenciar que la tutela jurídica que la actora aguarda de la sentencia definitiva pueda llegar a resultar inútil por el transcurso del tiempo, configurándose un daño irreparable.

Dentro del marco precedentemente detallado, cabe precisar que ambos requisitos se hallan íntimamente vinculados entre sí de manera tal que, a mayor verosimilitud del derecho cabe no ser tan exigente en la gravedad e inminencia del daño, y viceversa (C.S.J.N. "Bulacio Malmierca Juan c/ B.N.A. s/ medida cautelar", del 24/08/93).

Zanjado lo anterior y abocadas a la tarea de resolver, corresponde remitirnos a la documental que fuera adjuntada al requerirse la cautelar y a lo dispuesto por la normativa cuestionada a fin de efectuar el análisis pertinente.

A fin de analizar la presencia de los requisitos enunciados, procede señalar que la actora solicitó cautelarmente se disponga la suspensión de la aplicación de las tasas de abasto sobre las mercaderías que la misma introduce con fines comerciales al municipio demandado y se ordene a la accionada se abstenga de iniciar, ejecutar y/o proseguir cualquier acción, procedimiento o acto, administrativo o judicial, que directa o indirectamente procure determinar o exigir el pago de los tributos impugnados previstos en las Ordenanzas Municipales Generales, Impositiva y Tributaria Nros. 9132 y 9133, ambas vigentes para el período fiscal 2024; como así también de adoptar cualquier tipo de medida que directa o indirectamente esté destinada a obstaculizar o impedir la introducción o la comercialización de los productos alimenticios, incluyendo el decomiso de sus productos y demora de sus camiones.

Sin efectuar un análisis exhaustivo de la controversia, la que será analizada con mayor amplitud al momento de resolverse la cuestión de fondo, consideramos que la verosimilitud del derecho se halla suficientemente acreditada.

Ello por cuanto resulta de aplicación al presente, lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en un caso de características similares al de marras, en el cual sostuvo que "*si bien por vía de principio, medidas como las requeridas 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 (Fallos: 250:154; 251:336; 307:1702; 316:2855; 329:2684).*

En este sentido, en cuanto al agravio expresado por el recurrente, que señala que con la medida dispuesta se impide el control





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

bromatológico de las mercaderías que ingresan a la ciudad, cabe precisar lo señalado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en autos caratulados: "Logística La Serenísima S.A. y otros vs. Provincia de Mendoza - Acción Declarativa de Inconstitucionalidad", 14/02/12, (Id SAIJ: FA12000013), en donde el Máximo Tribunal precisó: "Corresponde 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 N° 6959 de la provincia (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 la demandante si se pretende realizar inspecciones higiénico-sanitarias de los productos 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](#)).

Similar criterio fue expuesto por esta Cámara de Apelaciones en fallo de fecha 01/06/2022 en autos caratulados: "Incidente N° 1 - ACTOR: AVICOLA SANTA ANA S.A. DEMANDADO: MUNICIPALIDAD DE BARRANQUERAS s/INC APELACION", Expte. FRE N° 3112/2021.

De allí que la imposición de un nuevo procedimiento, que supedita el ingreso de mercaderías al cumplimiento del pago previo de un canon, configura una medida que restringe el libre tránsito de los bienes destinados a la comercialización. Esto genera una afectación concreta a la continuidad y regularidad de la actividad comercial ejercida por la actora, incompatible con el objeto y finalidad de la tutela cautelar oportunamente concedida. Por consiguiente, el cuestionamiento expuesto por el recurrente al respecto, resulta improcedente.

A mayor abundamiento, resulta relevante destacar, en consonancia con lo precedentemente señalado, el criterio sustentado por el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chaco, Sala I en lo Civil, Comercial y Laboral, en caso similar al presente en el que puntualizara *"...de la normativa aplicable surge sin ninguna hesitación que el Código Alimentario Argentino contiene todas las reglas vigentes referidas a la elaboración, transformación, transporte, distribución y comercialización de cualquier alimento para el consumo humano y son SENASA y ANMAT los órganos facultados para ejecutar la política que el Gobierno Nacional dicte en la materia y asegurar el cumplimiento del Código. Es así que la registración ya existente expedida por la autoridad nacional impide a los organismos locales solicitar otra de idéntica índole bajo el pretexto de un control sanitario previo al ingreso en la jurisdicción. La Corte ha entendido que dicha exigencia lesiona la cláusula constitucional del artículo 75, inciso 13 en la medida que tal imposición a actividades económicas netamente interjurisdiccionales "altera e interfiere la visión de mercado único que la*



cláusula comercial cristaliza en orden a la unidad del sistema federal” (cfr. Fallos: 332:66)”. “MANFREY COOPERATIVA DE TAMBEROS DE COMERCIO E INDUSTRIALIZACIÓN LIMITADA S/ ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y MEDIDA CAUTELAR”, 20/12/2018, La Ley Online: TR LALEY AR/JUR/89189/2018.

Por otra parte, el mismo fallo precisa, *“En estas condiciones, y como efectivamente se comprueba con las pruebas arrojadas a la causa, el hecho de exigir una nueva registración obstaculiza el tránsito de los productos en cuestión y afecta así la actividad comercial que cumple la empresa demandante. Precisamente, a fin de impedir que se dupliquen los costos el art. 36 del decreto 815/1999 advierte esta posibilidad y la prohíbe disponiendo que “Las habilitaciones, inscripciones, certificaciones de establecimientos, productos, transportes y depósitos que otorgue un organismo nacional en el área de su competencia, serán reconocidas y aceptadas por el otro y no implicará mayores costos”. Todo lo que determina que, al contrario de lo que afirma la Municipalidad demandada en su responde, la facultad legislativa nacional en la materia resulta excluyente de la atribución del municipio para ejercer idéntica potestad”.* (Ídem).

En tales condiciones, y conforme surge acreditado a partir de las pruebas incorporadas al expediente, el peligro en la demora podría considerarse configurado, -reiteramos- en virtud de la exigencia al pago del tributo, que ejerce el Municipio, lo que representa un obstáculo al tránsito de los productos involucrados.

Ello conduce a concluir que, contrariamente a lo sostenido por la Municipalidad demandada —la cual invoca en su defensa el ejercicio de facultades tributarias otorgadas por el Estado Municipal, la Carta Magna Provincial y la Constitución Nacional—, la normativa nacional aplicable en la materia impide al municipio ejercer una potestad normativa de contenido análogo. Tal facultad se encuentra reservada, de manera exclusiva, a la legislación nacional, conforme al sistema constitucional de distribución de competencias y de acuerdo con la jurisprudencia precedentemente citada.

Sin perjuicio de ello, y en atención a la amplitud de los términos en los que fuera concedida la medida cautelar, corresponde precisar que la tutela otorgada alcanza únicamente a la pretensión municipal de exigir el pago de las tasas de abasto previstas en las Ordenanzas Municipales Generales, Impositiva y Tributaria Nros. 9132, 9133, como también la N° 9134 (ver documental acompañada), sin que ello implique restricción alguna respecto de la potestad de control en las bocas de expendio.

Así se ha precisado: *“Esto no significa, de ninguna manera, que el municipio no podrá fiscalizar aquella mercadería, que tal como lo afirma*





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE RESISTENCIA

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

Dicho esto, de la normativa en estudio se vislumbra una clara división de competencias entre las distintas jurisdicciones...Es así que el municipio no podrá entrometerse en las funciones a cargo del órgano nacional... No obstante, recobrará su potestad de inspección al momento del expendio. Así, una vez que haya concluido la circulación territorial y, en consecuencia, el comercio interprovincial, los bienes, mercaderías o productos podrán ser válidamente gravados por los gobiernos locales". (Ídem).

Lo cual, mutatis mutandis, resulta aplicable al sub lite.

Por último, respecto de la mentada insuficiencia de la contracautela, estimamos prudente la juratoria por los eventuales daños y perjuicios que la medida pudiera irrogar, en los términos del art. 199 del CPCCN.

De tal manera, se advierte ajustado a derecho el fallo recurrido, por cuanto surgen prima facie acreditadas las circunstancias en base a las cuales el actor alega y funda el derecho pretendido.

Las consideraciones efectuadas y las constancias arrojadas a la causa nos eximen de un mayor análisis en este limitado contexto de evaluación, persuadiéndonos acerca de la verosimilitud del derecho esgrimido por la actora.

Ello así, las críticas que efectúa la Municipalidad no logran conmovir los fundamentos del fallo apelado, evidenciando una mera discrepancia con lo resuelto.

En tales condiciones, se desestima el recurso de apelación incoado en todos sus términos.

IV.- Finalmente, atendiendo a que la suerte de estos incidentes se encuentra íntimamente ligada a la acción de fondo, al resolverse ésta recién se sabrá con certeza si la cautelar se solicitó o no con derecho. Por ello se difiere la imposición de costas y regulación de honorarios de esta Alzada para cuando concluya el principal (esta Cámara Fallos T XXVI Fº 11.903; T. XXVIII Fº 13.513, T. XLVIII Fº 22.654, entre otros).

Por lo que resulta del Acuerdo que antecede, por mayoría, SE RESUELVE:

I.- RECHAZAR el recurso de apelación deducido por la Municipalidad de Presidencia Roque Sáenz Peña en fecha 22/10/2024, y en consecuencia, CONFIRMAR la resolución de fecha 01/10/2024 en cuanto



fuera materia del mismo, con los alcances y aclaraciones que surgen de los considerandos precedentes.

II.- DIFERIR la imposición de costas y la regulación de honorarios para la oportunidad señalada en los Considerandos que anteceden.

III.-COMUNICAR al Centro de Información Judicial, dependiente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (conforme Acordada N° 5/2019 de ese Tribunal).

IV.- REGÍSTRESE, notifíquese y devuélvase.

NOTA: De haberse suscripto por las Sras. Juezas de Cámara que constituyen la mayoría absoluta del Tribunal (art. 26 Dto. Ley N° 1285/58 y art. 109 del Regl. Just. Nac.) en forma electrónica (arts. 2 y 3 Ac. N° 12/2020 CSJN). CONSTE.

SECRETARÍA CIVIL N° 1, 19 de mayo de 2025.-

