

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.

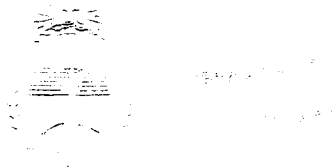
En primer lugar, afirmó que la pretensión de las actoras reviste carácter meramente consultivo y no configura un "caso" judicial, puesto que no existe un estado de incertidumbre, ni un acto concreto del Poder Administrador que afecte de modo directo, actual y suficiente los derechos constitucionales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



Procuración General de la Nación

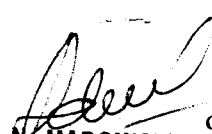
-VI-

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