



Poder Judicial de la Nación
JUZGADO FEDERAL DE TUCUMAN 1

S.M. de Tucumán, de octubre de 2017.- FC

Y VISTOS: para resolver los autos caratulados: “**CÁMARA SUCROALCOHOLERA ARGENTINA ASOCIACIÓN CIVIL Y OTROS c/ MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA s/ Amparo ley 16986**”– *Expte. 30518/2017*; y

CONSIDERANDO:

Que a fs. 182/208 se presentan la Cámara Sucroalcoholera Argentina Asociación Civil, Cañeros Unidos del Este Asociación Civil, Frente de Organizaciones de Defensa de Consumidores y Usuarios Asociación Civil, Sindicato de Obreros de Fábrica y Surco de la Industria Azucarera, Ingenio Santa Rosa, Sindicato de Obreros de Fábrica y Surcos San Pablo, Federación Obrera Tucumana de la Industria del Azúcar, Unión de Obreros Independientes de Tucumán Asociación Civil, Vicente Ricardo Sal –productor cañero-, Ramón Oscar Ruiz –productor cañero-, Luis Rodolfo García –productor cañero- y Mario Oscar Tezeira –productor cañero-, con el patrocinio letrado de la Dra. Cecilia Beatriz Vaccaro y, en tal carácter, articulan Acción de Amparo en contra de la Municipalidad de Córdoba a los fines de que se declare la inconstitucionalidad de la ordenanza municipal N°12696.

En orden a fundar su pretensión, los actores argumentan, tras



citar el texto de la ordenanza cuestionada, que dicha norma es contraria al objetivo que busca promover, al desplazar el consumo del azúcar como alimento hacia la utilización de aditivos endulzantes artificiales, sin basamento científico.

Asimismo, expresan que la ordenanza municipal invade esfera propia del gobierno federal, violando así los artículos 31, 75 inc. 13, 18, 32 y 121 y concordantes de la Constitución Nacional.

En este orden de ideas, expresa que, si bien de acuerdo al Sistema Federal diseñado por la Constitución, las provincias conservan el poder de policía en materia de salubridad, tal competencia es compartida o concurrente con el Estado Nacional, es decir que su ejercicio no puede invadir el campo en que se mueven las facultades delegadas al gobierno de la Nación, por ejemplo el dictado de los códigos de fondo o cuando se trata de cuestiones que hacen a una política general que fija base uniforme para toda la Nación.

Concretamente, sostiene que el Estado Federal, con el objeto de armonizar la legislación sanitaria de la República Argentina, está habilitado a dictar leyes sobre Poder de Policía Sanitario, las que establecerán un piso normativo mínimo, a partir del cual las provincias y la ciudad Autónoma de Buenos Aires pueden sancionar leyes con contenidos tuitivos más amplios (arts. 75 incs. 18 y 19, 125 y Preámbulo de la Constitución Nacional), pero no





Poder Judicial de la Nación
JUZGADO FEDERAL DE TUCUMAN 1

establecer limitaciones más amplias que son contrarias a las normas nacionales.

Al respecto, señala que el Municipio de Córdoba legisló como si tuviera facultades exclusivas, tanto en la información al consumidor, como en la publicidad, en la etiquetación, comercialización, producción, etc; invadiendo competencia del Estado Federal y de la Provincia en clara transgresión de los arts. 5 y 31 de la Constitución Nacional.

En cuanto a las leyes nacionales afectadas, expresan los amparistas que el azúcar de mesa es un producto alimenticio aprobado como tal por el Código Alimentario (cfr. Art. 767 y concordantes, ley Nacional 18284 y demás disposiciones concordantes) que integra la alimentación diaria recomendada para los argentinos.

Concluye que la restricción a la distribución del producto alimentario, sin establecer ningún tipo de límites y medidas, frustra la realización de cometidos federales como la libertad de comercialización, circulación y expendio en el territorio municipal y, por ello, la regulación por el poder de policía sanitaria de la municipalidad se excedió en sus límites.

Asimismo, a fin de evitar perjuicios derivados de la vigencia de la ordenanza cuestionada, solicitan que, como Medida Cautelar,



se ordene la suspensión de la mencionada norma.

Por su parte, la Provincia de Tucumán, al adherir a la acción de amparo bajo análisis, argumenta que la ordenanza de la Municipalidad de Córdoba constituye una dura afrenta al desarrollo industrial, de conformidad al precepto constitucional contemplado por el art. 75 inc. 18 de la Constitución Nacional, en desmedro no sólo de la principal industria de esta provincia, sino también del NOA, teniendo en cuenta la importancia del azúcar para las provincias de Salta y Jujuy, al restringir el uso, exhibición y disposición de un producto típico, tradicional e histórico de la industria nacional argentina.

Asimismo, señala la Provincia que la producción de caña de azúcar y la actividad de los ingenios tiene una capacidad de generación de empleo muy importante en el NOA, y en particular en la provincia de Tucumán.

Por último, sostiene que la ordenanza afecta el derecho a trabajar y a ejercer industria lícita, al establecer una descalificación infundada desde el punto de vista técnico y científico respecto del producto más importante del esquema económico y productivo de la Provincia.

ADMIISIBILIDAD DEL AMPARO COLECTIVO

En orden a admitir el Amparo articulado por los distintos





Poder Judicial de la Nación
JUZGADO FEDERAL DE TUCUMAN 1

actores, en primer término corresponde determinar la índole del derecho cuya tutela pretenden y, en consecuencia, los efectos que podrían derivarse de un pronunciamiento judicial.

Dentro de las categorías de derechos delineadas por la Corte a partir de la lectura del art. 43 de la C.N., entiendo que las pretensiones tanto de las Asociaciones, Fundaciones, Sindicatos y cañeros, como de la Provincia, encuadran dentro de los derechos de incidencia colectiva comprendido en la categoría legitimante, según el precedente de la Corte “Halabi”.

Para ello debemos tener en cuenta tres elementos:

1) Un hecho único que causa una lesión a una pluralidad relevante de derechos individuales. En el caso tal presupuesto concurre si tenemos en cuenta que los amparistas cuestionan la Ordenanza N° 12696 que promueve concientizar acerca de las consecuencias de la ingesta de azúcar y las enfermedades que la misma ocasiona, disponiendo a tales efectos medidas tales como : en los establecimientos comerciales destinados a rubros gastronómicos ubicados en la municipalidad de Córdoba, no estará a disposición de los consumidores azúcar en azucareros, sobres o cualquier adminículo que permita el uso discrecional del azúcar por parte del consumidor, excepto que éste lo requiera (art. 2); los productos deberán ser identificados de forma clara sobre los alimentos que allí se comercialicen “libre de azúcar” o “0 azúcar”



en sus etiquetas o envoltorios (art. 5); que la autoridad de aplicación pondrá a disposición de los locales comerciales información sobre los aspectos nocivos del consumo de azúcar, la cual se hará conocer a los comensales a través de la leyenda “El consumo excesivo de azúcar es perjudicial para la salud” (art. 7).

2) La pretensión debe estar dirigida o concentrada a los efectos comunes y no en lo que cada individuo pueda pretender, es decir aludir a aquellos elementos homogéneos que tiene la pluralidad de sujetos afectados por ese mismo hecho. En el caso, claramente, la pretensión de los amparistas procura la tutela de la libertad de comercialización, circulación y expendio del azúcar, por considerar que la regulación por el poder de policía sanitaria de la municipalidad se excedió en sus límites.

3) El interés individual, considerado aisladamente no debe justificar la promoción de una demanda. En el caso, la calidad de asociaciones, sindicatos, algunos productores cañeros, como así también la Provincia, dan cuenta de la eventual legitimación de un colectivo, que, de acudir de manera individual a los estrados judiciales entrañaría el serio riesgo de incurrir en pronunciamientos contradictorios, frente a pretensiones que evidencian claramente la índole colectiva de los derechos invocados, que exceden el interés de cada parte e incumben a la sociedad en su conjunto.

En definitiva, teniendo en cuenta que la pretensión de las





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE TUCUMAN 1

amparistas se define como el ejercicio de un derecho de incidencia colectiva, atento a que el obrar estatal de la Municipalidad de Córdoba alcanzaría a los distintos sectores representados por los amparistas, corresponde darle a la presente causa el trámite de acción de amparo colectivo.

IV.- PRETENSIÓN CAUTELAR

Que, entrando al análisis de la Medida Cautelar solicitada, de las constancias de autos surge que los amparistas pretenden que se declare la inconstitucionalidad de la ordenanza N° 12696 dictada por la Municipalidad de Córdoba.

Argumentan, entre otros fundamentos, que la Municipalidad invade esfera propia del gobierno federal, violando así los artículos 31, 75 inc. 13, 18, 32 y 121 y concordantes de la Constitución Nacional.

Expresan que, si bien de acuerdo al Sistema Federal diseñado por la Constitución, las provincias conservan el poder de policía en materia de salubridad, tal competencia es compartida o concurrente con el Estado Nacional, es decir que su ejercicio no puede invadir el campo en que se mueven las facultades delegadas al gobierno de la Nación, por ejemplo el dictado de los códigos de fondo o cuando se trata de cuestiones que hacen a una política



general que fija base uniforme para toda la Nación.

Concretamente, en relación a la ordenanza cuestionada, sostienen que la restricción a la distribución del producto alimentario, sin establecer ningún tipo de límites y medidas, frustra la realización de cometidos federales como la libertad de comercialización, circulación y expendio en el territorio municipal y, por ello, la regulación por el poder de policía sanitaria de la municipalidad se excedió en sus límites.

Que, si bien es cierto, no existe en el orden federal un Código en lo contencioso administrativo, existen en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación bases conceptuales de aplicación analógica.

En este orden de ideas, los arts. 230, 232 y ccs. del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación exigen para la procedencia de una Medida cautelar innovativa –suspensión de la aplicación de la ordenanza N° 12696 dictada por la Municipalidad de Córdoba-, la concurrencia de los siguientes presupuestos: verosimilitud del derecho, peligro en la demora y contracautela.

VEROSIMILITUD DEL DERECHO

Que en cuanto al requisito de la verosimilitud del derecho, se ha reconocido que su pronunciamiento es un recaudo necesario para la procedencia de la medida cautelar que no requiere un conocimiento exhaustivo y profundo de la materia controvertida en el proceso principal, sino de un conocimiento





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE TUCUMAN 1

periférico o superficial encaminado a obtener un pronunciamiento de mera probabilidad acerca de la existencia del derecho discutido en el proceso (cfr. Palacio Alvarado Velloso, A Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, T1 V, pág. 35).-

Al respecto nuestro más Alto Tribunal tiene dicho que como resulta de la naturaleza de las medidas cautelares, ellas no exigen de los magistrados el examen de la certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino solo su verosimilitud. 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 a aquello que no excede del marco de lo hipotético dentro del cual asimismo agota su virtualidad (Fallos 306:2060); todo ello en razón de que Ala finalidad del proceso cautelar consiste en asegurar la eficacia práctica de la sentencia que debe recaer en un proceso y la fundabilidad de la pretensión que constituye su objeto no depende de un conocimiento exhaustivo y profundo de la materia controvertida en el proceso principal, sino de una análisis de mera probabilidad acerca de la existencia del derecho discutido (CSJN - 4/07/991-L.L. 1992-A-110- Estado Nacional vs. Provincia de Río Negro).-

En este punto cabe precisar que si bien, el requisito de la existencia de verosimilitud del derecho es exigido con mayor rigor en virtud de la presunción de legitimidad de que están investidos



los actos de los poderes públicos, tal presunción cede cuando el vicio surge evidente.

Ahora bien, respecto a la pretensión cautelar de autos, sabido es que, dentro de la forma federal de gobierno asumida por nuestro Estado, se ha delegado a la órbita federal la regulación de la legislación sanitaria a fin de establecer pautas mínimas, a partir de las cuales las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pueden sancionar leyes locales, es decir que se trata de facultades concurrentes, con sustento en los poderes de policía para la protección de la salubridad pública (cfr. Arts. -artículos 75, inciso 18 y 125 de la Constitución Nacional).

En el marco de las facultades delegadas al gobierno federal, el Congreso sancionó el Código Alimentario Argentino, en cuyo artículo 1 declara vigente en todo el territorio de la República con la denominación de Código Alimentario Argentino, las disposiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial del Reglamento Alimentario aprobado por Decreto N° 141/53, con sus normas modificatorias y complementarias.

El Código Alimentario Argentino es la norma que regula en todo el territorio de Argentina a todos los alimentos, condimentos, bebidas o sus materias primas y los aditivos alimentarios que se elaboren, fraccionen, conserven, transporten, expendan o





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE TUCUMAN 1

expongan, así como a toda persona, firma comercial o establecimiento que lo haga.

Esta norma contiene en su articulado disposiciones referidas a condiciones de fabricación, comercialización, conservación y tratamiento de los alimentos, como así también empleo de envoltorios, normas para rotulación y publicidad de alimentos, vinculadas a las condiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas, de calidad y genuinidad que deben cumplir las personas físicas o jurídicas, los establecimientos, y los productos que caen en su órbita.

En relación al azúcar, es un alimento aprobado por el Código Alimentario e integra la alimentación diaria recomendada (ver Capítulo X -arts. 767 y concordantes- de Ley Nacional 18284).

Cabe recordar que, en materia de facultades concurrentes, el Alto Tribunal ha sostenido que el ejercicio -por las provincias- de estas facultades concurrentes, sólo puede considerarse incompatible con las ejercidas por las autoridades nacionales cuando, entre ambas, medie una repugnancia efectiva, de modo que el conflicto devenga inconciliable (CSJN in re “Martín Leiva c/ Provincia de Buenos Aires” Fallos: 315:1013, 19/5/1992).

Ahora bien, *prima facie*, dentro del acotado margen de conocimiento que permite la consideración de una Medida Cautelar, la ordenanza cuestionada –dictada en ejercicio de facultades concurrentes en materia de la salubridad pública-,



presuntamente se apartaría de ese marco de regulación nacional, lo que generaría un conflicto entre la norma municipal y la federal, por lo que concluyo que en el caso se encuentra presente el recaudo de verosimilitud del derecho.

PELIGRO EN LA DEMORA

Que, en relación al peligro en la demora, en el sub-examine, tal presupuesto resulta suficientemente acreditado, atento a que de no hacerse lugar a la medida peticionada, podría configurarse una lesión de carácter irreparable para los derechos de incidencia colectiva involucrados en la presente controversia (derecho a la salubridad pública, a ejercer toda industria lícita, derecho a la igualdad de los consumidores, derecho al comercio, etc.)

Por las razones expuestas, corresponde hacer lugar a la medida cautelar solicitada y en consecuencia ORDENAR A LA MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA QUE DISPONGA LA INMEDIATA SUSPENSIÓN DE LA APLICACIÓN DE LA ORDENANZA N° N° 12696,) HASTA TANTO SE RESUELVA LA CUESTIÓN DE FONDO.

CAUCIÓN

En cuanto a la caución, siendo facultad del Suscripto graduar la calidad y monto de la misma de acuerdo con la mayor o menor verosimilitud del derecho y las circunstancias del caso (art. 199 Procesal), se estima exigir caución juratoria de los amparistas.

Por ello, se





Poder Judicial de la Nación
JUZGADO FEDERAL DE TUCUMAN 1

RESUELVE:

I)- HACER LUGAR a la Medida Cautelar solicitada por la Cámara Sucroalcoholera Argentina Asociación Civil, Cañeros Unidos del Este Asociación Civil, Frente de Organizaciones de Defensa de Consumidores y Usuarios Asociación Civil, Sindicato de Obreros de Fábrica y Surco de la Industria Azucarera, Ingenio Santa Rosa, Sindicato de Obreros de Fábrica y Surcos San Pablo, Federación Obrera Tucumana de la Industria del Azúcar, Unión de Obreros Independientes de Tucumán Asociación Civil, Vicente Ricardo Sal –productor cañero-, Ramón Oscar Ruiz –productor cañero-, Luis Rodolfo García –productor cañero- y Mario Oscar Tezeira –productor cañero; y por la Provincia de Tucumán. En consecuencia, **ORDENAR A LA MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA QUE DISPONGA LA INMEDIATA SUSPENSIÓN DE LA APLICACIÓN DE LA ORDENANZA N° N° 12696,) HASTA TANTO SE RESUELVA LA CUESTIÓN DE FONDO.**

II) La medida se otorga previa **CAUCIÓN JURATORIA** que deberán prestar los peticionantes (art. 199 Procesal).

HÁGASE SABER.-

Dr. RAUL DANIEL BEJAS <JUEZ>

