

# CA

## CÉDULA DE NOTIFICACIÓN



\*90153729\*

TRIBUNAL: SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO IV, SITO EN TALCAHUANO 550, P.B.

FECHA DE RECEPCION EN NOTIFICACIONES: 15/5/2012

Sr.: OTAMENDI JORGE  
Domicilio: 25 DE MAYO 460 17  
Tipo de Domicilio: Constituido  
Carácter: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
Observaciones Especiales: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX



USO OFICIAL

	34737/2007	144	CA	4		N	N	N
Nº ORDEN	EXPT.E Nº	ZONA	FUERO	SALA	SECRET.	COPIAS	PERSONAL	OBSERV.

REZ: | | | | | NOTIF. NEGATIVA: | | | | |

Notifico a Ud. la resolución dictada en los autos:

Causa: 34737/2007, "UNILEVER DE ARGENTINA SA Y OTROS C/GCBA - LEY 213 FECHA 7/VIII/00 S/PROCESO DE CONOCIMIENTO"

JMM

17 MAY 2012

En Buenos Aires, a los 8 días del mes de mayo de 2012, reunidos en acuerdo los señores jueces de la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, a efectos de conocer acerca del recurso de apelación interpuesto por el demandado en los autos caratulados: "Unilever de Argentina SA y otros c/ GCBA - Ley 213 Fecha 7/VIII/00 s/ proceso de conocimiento", contra la sentencia de fs. 782/788vta., el Tribunal estableció la siguiente cuestión a resolver:

¿Se ajusta a derecho la sentencia apelada?

El señor juez Rogelio W. Vincenti dijo:

I. Que a fs. 782/788, la jueza de la anterior instancia hizo lugar, con costas, a la acción intentada en los términos del art. 322 del C.P.C. y C. por Unilever de Argentina SA, Procter & Gamble Argentina SC, Clorox Argentina SA, The Value Brandes Company de Argentina SCA y José Guma SA contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a fin de que se declarara la inconstitucionalidad de la ley 213 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y se estableciera que la competencia para regular los requisitos que deben contener los rótulos de los productos denominados “domisaniarios” corresponde al Gobierno Federal.

Para decidir de esa forma, puso de manifiesto que de la prueba producida en autos surge que las actoras comercializan sus productos en todo el país (v. informe obrante a fs. 159 y contestaciones de la AFIP y de la Comisión Arbitral Convenio Multilateral de fs. 603 y fs. 729/738), y que éstos reúnen los requisitos establecidos por la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) para su venta al público en general (cfr. contestaciones de fs. 391/392, 530 y 615).

Ahora bien, refirió que la ley 213 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por la que se estableció que los rótulos de esas mercaderías debían contener las siguientes leyendas: “No mezclar con detergente. Es peligroso para la salud” o “No mezclar con lavandina. Es peligroso para la salud”, fue dictada en un exceso de la competencia asignada por el texto constitucional. Al respecto, advirtió que el art. 41 de la ley 24.240 de Defensa del Consumidor confirió a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el deber de actuar como un agente de vigilancia para su cumplimiento sin otorgarle la potestad para reglamentarla y que únicamente el organismo nacional tenía la facultad para aprobar los rótulos que debían llevar las mercaderías.

En ese orden de ideas, concluyó que en el sub examine se afectó el principio de la primacía federal del art. 31 de la Constitución Nacional y se violaron facultades privativas del Congreso de la Nación, entre ellas la de legislar sobre el comercio interprovincial (art. 75, inc. 13, de la Constitución Nacional) y la de reglamentar la ley 24.240.

Consecuentemente, declaró la inconstitucionalidad de la ley local 213 y decretó la nulidad de las actas infraccionales n° 1962/07, 1245/07, 1248/07, 1302/07, 1377/07, 1320/07 y 1242/02 (fs. 617/662).

Por último, atento a que la ley en cuestión fue dictada “*en un claro intento de protección a la salud de los consumidores*” ordenó poner en

conocimiento de lo decidido a la autoridad nacional competente a fin de que efectuara, de corresponder, el correcto rotulado de los productos domisanitarios.

**II.** Que, conforme con ese pronunciamiento, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires interpuso el recurso de apelación de fs. 791, que fue concedido (fs. 792).

Puestos los autos en la oficina a los fines del art. 259 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (fs. 796), aquél fundó su recurso mediante el escrito de fs. 798/802. Corrido el pertinente traslado (fs. 805), la parte contraria lo contestó (fs. 806/811 vta.).

El recurrente manifiesta –en síntesis– que:

a) El poder de policía del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires trae aparejada la facultad de reglamentar el ejercicio de los derechos y deberes de sus habitantes, entre las que se encuentran, las de ejercer actividades comerciales desarrolladas en su territorio.

Agrega que el art. 80 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires atribuye a la Legislatura de esa ciudad la facultad de dictar leyes, resoluciones y declaraciones para hacer efectivo el ejercicio de esos derechos.

b) A su vez, el art. 20 de esa Constitución garantiza a sus habitantes el derecho a la salud integral, de allí que el dictado de toda norma, como la ley 213, tiene amplio sustento constitucional.

c) La ley 213 resulta ser una “...manifestación de la reglamentación sancionada en ejercicio del poder de policía que, en materia de defensa del consumidor y el usuario, le incumben en forma concurrente tanto a los poderes nacionales como locales...”.

d) No se advierte de qué modo la implementación de un sistema instrumental, como lo es la información a través del rotulado de productos domisanitarios, quebranta las instituciones que hacen a la uniformidad de la legislación de fondo.

**III.** Que, a fs. 118, el Fiscal General que actúa ante esta Cámara se pronunció por desestimar el recurso de apelación interpuesto por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**IV.** Que, ante todo, corresponde señalar que el tribunal no está obligado a seguir al recurrente en todas y cada una de sus argumentaciones, sino tan

sólo en aquéllas que sean conducentes para resolver el concreto conflicto (confr. Fallos: 291:390; y esta Sala, 16/2/10, “Avanzar SRL (TF 20804-A) contra DGA”, entre muchos otros).

V. Que la ley 213 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuya constitucionalidad se encuentra discutida en autos, dispone expresamente que: “...en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, ... los envases de lavandina que se comercialicen deberán contar con la siguiente inscripción en lugar destacado y visible: *Atención. NO MEZCLAR CON DETERGENTE. Es peligroso para la salud*” (art. 1°) y “...los envases de detergente que se comercialicen deberán contar con la siguiente inscripción en lugar destacado y visible: *Atención. NO MEZCLAR CON LAVANDINA. Es peligroso para la salud*” (art. 2°).

Ahora bien, en relación con los productos indicados en la ley, corresponde señalar que el art. 1° de la resolución 709/98 del Ministerio de Salud y Acción Social previó que “*El registro de los productos de uso doméstico, denominados genéricamente domisanitarios, 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, se registrá por las disposiciones de la presente resolución*”. A su vez, el art. 2° de la mencionada norma establece: “*Créase el Registro Nacional de Productos Domisanitarios. La Administración Nacional de Medicamentos y Tecnología Médica (ANMAT), organismo descentralizado creado por el decreto 1490/92, que funciona en la órbita de este Ministerio, organizará y reglamentará el funcionamiento del referido Registro y dictará las normas aclaratorias y complementarias necesarias para el mejor cumplimiento de la presente resolución*” (énfasis agregado).

Asimismo, la disposición 7292/98 ANMAT define los requisitos y exigencias que deben reunir los productos de uso doméstico a los efectos de garantizar niveles de calidad y seguridad y determina, a su vez, las indicaciones y contenidos que deben contener los textos de sus rótulos.

Por otra parte, el art. 1° de la resolución 20/05 del Ministerio de Salud y Ambiente establece “*Toda publicidad o propaganda dirigida a público de...productos domisanitarios...cualquiera sea el medio que se emplee para su difusión, deberá cumplir con los criterios éticos establecidos por la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT)*”. Cabe advertir que, como corolario de ello, la disposición 4980/05 de la ANMAT aprobó las normas generales y específicas que debe cumplir toda

publicidad o propaganda dirigida el público en general referente a los productos domisanitarios (arts. 2°, 7° y 8°).

A su vez, la disposición 2013/10 ANMAT incorporó, como anexo XI de la disposición 7298/98, la resolución GMC Mercosur 47/07 “Reglamento Técnico Mercosur para Productos de Limpieza y Afines” por la que se estableció la información obligatoria que deben contener los rótulos de productos destinados a limpieza general y afines.

Las normas nacionales transcriptas asignan a la Administración Nacional de Medicamentos y Tecnología Médica (ANMAT) la competencia para conferir la autorización necesaria para que los productos “domisanitarios” puedan ser comercializados en el territorio nacional y para establecer las leyendas que deben contener sus rótulos.

**VI.** Que en ese contexto, el *thema decidendi* consiste en determinar qué autoridad (nacional o local) es la encargada de fijar los requisitos de los rótulos de los productos domisanitarios, pues mientras la Ciudad Autónoma de Buenos Aires reclama esa competencia y en tal sentido sancionó la ley 213, por el contrario las actoras —y la sentencia de fs. 782/788- entienden que ello es atribución del gobierno federal y que, por lo tanto, la ley local invade un ámbito que es propio de la Nación con afectación del principio constitucional de supremacía federal (art. 31 de la Ley Fundamental).

A fin de dilucidar dicha cuestión, corresponde atender a los criterios elaborados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación acerca del deslinde de competencias entre los estados locales y el federal en materia de poder de policía y regulación del comercio interjurisdiccional.

Teniendo en cuenta ello, se debe recordar que la Corte Suprema ha dicho en Fallos 332:66 que “...el diseño del sistema federal en la Constitución Nacional reconoce la preexistencia de las provincias y la reserva de todos los poderes que éstas no hubiesen expresamente delegado en el gobierno central, a la vez que exige aplicar estrictamente la preeminencia de los poderes federales en las áreas en que la Ley Fundamental así lo estableció...”. En el marco de estos principios, al examinar el modo en que se realizan ambos plexos de potestades ha sostenido que “...los poderes de las provincias son originarios e indefinidos y los delegados a la Nación son definidos y expresos, pero aquellos poderes provinciales no pueden enervar el ejercicio razonable de los poderes delegados al gobierno federal, so pena de convertir en ilusorios los propósitos y objetivos de las citadas facultades que fincan en la necesidad de procurar

*eficazmente el bien común de la Nación toda, en el que necesariamente se encuentran engarzadas y del cual participan todas las provincias (Fallos: 304:1186 y 312:1437)*”.

Asimismo, el Alto Tribunal mencionó en el citado precedente que entre los poderes delegados por los gobiernos locales al gobierno federal se encuentra la denominada “cláusula comercial”, expresión que sintetiza la arraigada “doctrina de la corriente del comercio”, originariamente concebida en los Estados Unidos de América por el juez Marshall en el caso “Gibbons v. Ogden” (9 Wheat, 1) de 1824; noción ésta que la jurisprudencia posterior precisó más aún al aclarar su alcance y sentido, y que fue receptado por la Corte en sus decisiones más tempranas y de un modo constante (v. doctrina de Fallos: 154:104, y también 316:2865, in re “Empresa Gutiérrez SRL”; 324:3048 y 327:1292, entre muchos otros).

En virtud de esa prerrogativa, el Congreso de la Nación, ha regulado la materia que da origen al presente litigio en el art. 75, inc. 13), de la Constitución Nacional al precisar que “*Corresponde al Congreso de la Nación reglar el comercio con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí*”, que tiene su correlato en lo dispuesto por el art. 126 de la Ley Fundamental, que prohíbe a las provincias “*expedir leyes sobre comercio o navegación interior o exterior*” (Fallos: 319:998 y 320:1302).

Cobra así virtualidad la noción orgánica o integradora del término “comercio”, que fue descripto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en Fallos 154:104, al expresar que “*El derecho de la Nación o del Congreso para reglamentar las comunicaciones entre las provincias es tan extenso y absoluto, que se convierte para el Congreso en el deber de vigilar que el intercambio entre los estados y la transmisión de ideas por cualquier clase de sistemas, desde el correo a caballo hasta la telefonía, no sea obstruida o estorbada de un modo innecesario por la legislación de los estados (Cooley, Derecho Constitucional Reglamentario del Comercio, pág. 60)*”.

Esta concepción del comercio ha procurado evitar que las actividades económicas interjurisdiccionales puedan ser entorpecidas, complicadas o impedidas por los estados provinciales (en el caso de autos, por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), lo cual conspira contra la unidad del sistema federal y su regular funcionamiento.

La Corte ha establecido también 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 sólo 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, considerando 6°)...”* (cons. 9° del citado precedente, Fallos: 332:66).

**VII.** Que, sobre tales bases, se debe resolver si a los requisitos que expresamente establece la autoridad nacional (ANMAT) para el comercio de los productos domisanitarios se les pueden añadir los que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pretende exigir por medio de la ley 213, sin lesión de la cláusula constitucional del art. 75, inc. 13).

Al respecto, siguiendo los lineamientos de nuestro más Alto Tribunal en los fallos citados, debo concluir en que la respuesta es negativa en la medida en que la imposición de nuevos requisitos en el orden local a actividades netamente interjurisdiccionales, como la que se presenta en autos, altera o interfiere en la visión de mercado único que la citada cláusula comercial dispone en orden a la unidad del sistema federal.

Ello es así toda vez que, como surge de las normas citadas, la competencia federal para regular el comercio interjurisdiccional de productos domisanitarios y establecer los requisitos que deben contener los rótulos de la mercadería, tiene apoyo en la mencionada cláusula constitucional, circunstancia que obsta a que las autoridades locales legislen sobre esos aspectos.

En consecuencia, como se detalló anteriormente, los únicos requisitos que deben cumplir las empresas demandantes a los efectos de la comercialización de sus productos domisanitarios son los establecidos expresamente por la autoridad nacional (ANMAT). En consecuencia, sin desconocer la finalidad tuitiva de la ley 213, se debe concluir que la exigencia de nuevas obligaciones a las ya dispuestas por la ANMAT obstaculiza el tránsito de las mercaderías en cuestión y afecta la actividad comercial que cumplen las empresas demandantes.

En estas condiciones, como bien lo señala el fiscal general en su dictamen de fs. 814/814vta., la conducta de la demandada resulta inconstitucional, toda vez que pretende imponer, por medio de la mencionada ley, nuevos requisitos para el comercio de productos domisanitarios y conculca el principio de supremacía federal consagrado en el art. 31 de la Constitución Nacional (Fallos: 310:112; 321:1705 y 323:1705) como así también lo establecido en el art. 75, inc. 13, de nuestra Carta Magna.

A mayor abundamiento y teniendo en cuenta que la ley 213 procuró proteger la salud de los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, debo advertir que por medio de la disposición ANMAT 2013/10 se incorporó al ordenamiento jurídico nacional, la resolución Mercosur GMC N° 47/07 “Reglamento Técnico Mercosur para Productos de Limpieza y Afines”, que prevé expresamente en su Anexo II que en los rótulos para los productos de limpieza y afines es obligatorio informar las incompatibilidades con algún material en caso de existir, es decir que la legislación federal ya contempla el aspecto que la ley local busca preservar.

En virtud de lo expuesto precedentemente, voto por desestimar el recurso de apelación interpuesto a fs. 791 y confirmar la decisión apelada en cuanto fue materia de agravios.

Los doctores Marcelo Daniel Duffy y Jorge Eduardo Morán adhieren al voto precedente.

En virtud del resultado que instruye el acuerdo que antecede, este Tribunal RESUELVE: Confirmar la sentencia apelada. Con costas (art. 68 del C.P.C. y C.).

Regístrese, notifíquese y devuélvase.

MARCELO DANIEL DUFFY

JORGE EDUARDO MORÁN

ROGELIO W. VINCENTI

QUEDA UD DEBIDAMENTE NOTIFICADO

Buenos Aires, de Mayo de 2012



GRACIAS  
PPS  
Ujter AD-HOC