**Expte. 23.248/2010 - "Unilever Argentina S.A. c/ EN-DGA-RESOL 3/10 y 19/10 –Expte 13289-3267/10-s/Dirección General de Aduanas" - CNACAF – SALA III - 22/12/2014**

En la Ciudad de Buenos Aires, a los 22 días del mes de diciembre de año dos mil catorce, reunidos en Acuerdo los señores Jueces, para resolver los autos "Unilever Argentina SA c/ EN-DGA-Resol 3/10 y 19/10 (Expte. 13289-3267/10) y otro s/ Dirección General de Aduanas" (Expte. Nº 23248/2010) y planteado al efecto como tema a decidir si se ajusta a derecho la sentencia apelada, el Señor Juez de Cámara, doctor Sergio Gustavo Fernández dice: JIS

I. Que a fs. 202/207 vta., la Sra. Juez de Primera instancia resolvió rechazar la demanda interpuesta por Unilever Argentina S.A. y, en consecuencia, confirmó la Resolución Nº 19/2010 dictada por el Administrador Federal de Ingresos Públicos, que había ratificado el contenido de la Resolución Nº 3/10 dictada por el Director General de **Aduanas**.-

II. Que contra esa sentencia se alza la parte actora a fs. 201, y expresa agravios a fs. 224/232, cuyo traslado no fue contestado por la demandada. A fs. 235 pasan los autos a dictar sentencia. Plantea la recurrente que la sentencia de primera instancia realizó una interpretación errónea de la libertad de puertos consagrada en el art. 12 de la Constitución Nacional, ya que la norma es totalmente clara al prohibir el establecimiento de preferencias a un puerto respecto del otro. Agrega que aun cuando se admitieran ciertas limitaciones a dicho principio, únicamente el Congreso podría disponerlas y no la administración como ocurre en el sub examen. Considera que la creación de **aduanas** especializadas resulta inconstitucional no sólo por afectar el art. 12 de la Carta Magna, sino también por colisionar con el derecho a trabajar y a ejercer industria lícita consagrado en el art. 14 de la Constitución Nacional. Asimismo, sostiene que el régimen cuestionado se erige como una barrera paraarancelaria, prohibida por el art. XI, punto 1 del Acuerdo GATT 1994.-

Aduce que las Resoluciones Nº 1924/05 y 3/10 adolecen de irrazonabilidad, pues carecen de causa y motivación válidas, a la vez que no guardan proporcionalidad entre los fines que persiguen y los medios que disponen para ello.-

Postula que las resoluciones impugnadas afectan numerosos principios de índole constitucional, como lo son el de jerarquía normativa, el de legalidad, el de legítima confianza y el de razonabilidad. Por último, critica el fallo apelado por afirmar que no se comprobó la existencia de daño cierto, cuando con la prueba rendida en la causa se demostró el volumen de las importaciones que efectuaba la actora por la **Aduana** de Campana. Por otra parte, la mayor distancia –y en consecuencia, de costos- entre la **Aduana** de Campana y la de Buenos Aires, ambas respecto de la planta de la actora, resultan hechos notorios que estarían exentos de prueba.-

III. Que con carácter previo se estima imprescindible advertir que el Tribunal no se encuentra obligado a seguir a la recurrente en todas y cada una de las cuestiones y argumentaciones que propone a consideración de la Alzada, sino tan sólo aquéllas que son conducentes para decidir el caso y que bastan para dar sustento a un pronunciamiento válido (Fallos: 258:304; 262:222; 265:301; 272:225; 278:271; 291:390; 297:140; 301:970; esta Sala, "Torre, Hugo c/ CPACF", del 8/2/07; "Marroquín Urquiola Ignacio Francisco c/ EN- M° del Interior Prefectura Naval Argentina s/ personal militar y civil de las FFAA y de Seg.", del 19/7/07; "Sayago Horacio Adrián y otro c/ EN- PFA y otro s/ daños y perjuicios", del 11/10/07; "ACIJ c/ EN- ley 24240- Mº Planificación s/ proceso de conocimiento", del 29/5/08; "MULTICANAL S.A. y otro c/ EN- SCI DLC (Actas 2600/09 y otras) s/ amparo ley 16.986", del 21/5/09; "Ciudadanos Libres Calidad Institucional Asoc Civil c/ EN- Dto 67/10 s/ medida cautelar (autónoma)", del 21/10/10, entre otros).-

IV. Que elementales razones de orden expositivo exigen destacar que la demanda se dirigió a cuestionar la Resolución Nº DGI 19/2010, que había ratificado el contenido de la Resolución DGA Nº 3/2010. Por ende, no pueden tenerse por válidas las afirmaciones de la accionante, quien en su expresión de agravios de fs. 224/232 sostiene que la demanda puso en tela de juicio el régimen de **aduanas** especializadas, lo que incluye también la Resolución DGI Nº 1924/05. Dicho planteo no puede ser admitido pues luce patente del escrito de inicio que todos y cada uno de los argumentos de la actora se dirigen contra la Resoluciones DGI Nº 19/2010 y DGA 3/2010 y en ningún momento critican expresamente la Resolución DGI Nº 1924/05. La accionante pretende reencausar su accionar en su expresión de agravios, agregando en los mismos mención expresa a la Resolución DGI Nº 1924/05, lo cual no puede ser tolerado, pues extender el debate a la legalidad de dicha resolución implicaría una violación al principio de congruencia (iudex iudicare debet secundum allegata et probata partium), previsto en los arts. 34, inc. 4, 163, y especialmente 277 y 278 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, ya que se estaría alterando sustancialmente la causa del reclamo (conf. esta Sala, Causa Nº 6468/2010, in re "Aguilar Arturo Nicolas c/ EN-M§ Justicia-PNA-DTO 2769/93 752/09 s/Personal Militar Y Civil De Las Ffaa Y De Seg", del 26/09/2014).-

De esta forma, el objeto del presente se limita al cuestionamiento de la validez de la Resolución Nº DGI 19/2010, la cual ratificó el contenido de la Resolución DGA Nº 3/10.-

V. Que ello sentado, cabe efectuar una reseña normativa que permita aproximarse al caso de autos. La Resolución Nº 1924/2005 del Administrador Federal de Ingresos Públicos creó un sistema de **aduanas** especializadas en virtud del cual se estableció que ciertos productos podrían ser importados solamente por determinadas **aduanas**, todos ellos consignados en el Anexo I de dicha resolución (art. 1 de la Resolución citada). El mencionado Anexo I recibió numerosas modificaciones, a través de las cuales se fue ampliando el universo de mercaderías comprendidas bajo el régimen de **aduanas** especializadas, a la vez que se establecieron excepciones al mismo. En lo que aquí interesa, resulta de particular relevancia la Resolución DGA Nº 3/10, que sustituyó el Anexo I –previamente sustituido por la Resolución DGA Nº 26/2008- y es objeto de impugnación por la parte actora. En los considerandos de dicha resolución se señala que "resulta necesario mantener una actualización permanente sobre el universo de mercaderías comprendidas en el aludido Régimen" y que "efectuado un análisis pormenorizado sobre el mapa de las importaciones de las**aduanas** del país, corresponde modificar la nómina de **Aduanas** Especializadas" (conf. parágrafos 2 y 3, consid. de la Resolución citada). En consecuencia, se dispone la sustitución del Anexo I (art. 1 de la Resolución citada). En el nuevo Anexo I (denominado Anexo I "D"), se incluyeron por primera vez las mercaderías de las posiciones NCM-SIM 2836.20.10.100, 2836.20.10.200, 2836.20.90.100 y 2836.20.90.200, las cuales podrían ser importadas únicamente por las **Aduanas** de Buenos Aires, Ezeiza, Paso de los Libres, Córdoba, Rosario, Mar del Plata, Puerto Iguazú, Bahía Blanca, Santa Fe, Puerto Madryn, Puerto Deseado, Comodoro Rivadavia, Santo Tomé, Mendoza, San Juan, Salta y La Plata.-

VI. Que la actora impugna la validez de la Resolución DGA Nº 3/10, la cual le genera un particular perjuicio por ser importadora de los productos contenidos en las posiciones NCM-SIM 2836.20.10.100, 2836.20.10.200, 2836.20.90.100 y 2836.20.90.200, al mismo tiempo que posee su principal fábrica en Gualeguaychú (Provincia de Entre Ríos), motivo por el cual efectúa la mayoría de dichas importaciones por las **Aduanas** de Campana y Gualeguaychú, las cuales no fueron incluidas en el Anexo I "D" entre las habilitadas para la importación de este tipo de productos. De este modo, la accionante ve afectada su logística e incrementados los costos de transporte de la misma, al no poder importar los productos desde los puertos más cercanos a su planta de producción.-

VII. Que asiste razón a la accionante cuando sostiene que la resolución impugnada carece de la motivación más elemental así como de la causa respectiva para justificar la restricción impuesta. La mención genérica a la necesidad de actualizar el universo de mercaderías incluidas en el régimen de **aduanas** especializadas y el supuesto análisis pormenorizado del mapa de las importaciones de las **aduanas** del país resulta a todas luces insuficientes para dar por cumplidas tales exigencias.-

Ello así pues dichas afirmaciones no permiten dilucidar, ni siquiera mínimamente, los motivos y antecedentes de hecho por las cuales los productos contenidos en las posiciones NCM-SIM 2836.20.10.100, 2836.20.10.200, 2836.20.90.100 y 2836.20.90.200 deben ser sometidos al régimen de **aduanas** especializadas y, a la vez, se excluyen para la importación de dichos productos a las**Aduanas** de Campana y Gualeguaychú.-

VIII. Que dicho proceder resulta manifiesto también en la Resolución Nº DGI 19/2010, a través de la cual el Administrador Federal de Ingresos Públicos resolvió el reclamo impropio deducido por la accionante. Allí, se limitó a informar que "en el marco del control sobre el tráfico internacional de mercaderías que es la función esencial que debe ejercer el servicio **aduanero**, y a los fines de profundizar la especialización de dicho control, la Dirección General de **Aduanas** se encuentra facultada para merituar cuáles son las mercaderías susceptibles de documentarse en cada una de las distintas jurisdicciones **aduaneras**, tomando como referencia –entre otras- el mapa de las importaciones de las distintas **aduanas** del país" (conf. Resolución Nº DGI 19/2010 obrante a fs. 32/35, espec. fs. 34). Una vez más, se omite toda referencia puntual a la razón y antecedentes de hecho que dieron lugar a la inclusión en el régimen de los productos contenidos en las partidas NCM-SIM 2836.20.10.100, 2836.20.10.200, 2836.20.90.100 y 2836.20.90.200, y a la exclusión de las **Aduanas** de Campana y Gualeguaychú, lo cual resultaba el principal objeto del reclamo deducido. Esta situación se presenta como suficiente como para fulminar de nulidad la validez de la Resolución DGI Nº 19/2010, toda vez que trasunta en una lesión del derecho de defensa de la actora, que se ve privada de una decisión administrativa debidamente fundada (art. 1, inc. f, de la ley 19.549), pues la misma carece de una causa y motivación suficientes (art. 7, incs. b) y e) de la ley 19.549).-

IX. Que, por otra parte, la demandada pretende justificar su accionar alegando que actuó en ejercicio de funciones que le son propias, esto es, como ente de ejecución de la política **aduanera** de la Nación y conforme a las atribuciones establecidas en los arts. 3, 7 y 11 del decreto Nº 618/97, entre otros. Por lo demás, la Resolución DGI Nº 1924/05 delegó en el Dirección General de **Aduanas**la facultad "modificar o ampliar el universo de mercaderías definido en el Artículo 1°, así como la nómina de las **Aduanas**Especializadas para el despacho de las mismas que integra el Anexo I" (art. 5, Resolución DGI Nº 1924/05).-

Sin embargo, el hecho de haber actuado la Administración en el campo de sus propias facultades –aun cuando fueran éstas discrecionales- no permite dispensar la ausencia de una debida motivación y expresión de causa del acto, sino que se impone, por el contrario, una observancia más estricta de la debida motivación (conf. CSJN, Fallos: 324:1860) En este sentido, en dictamen de la Procuración General de la Nación, que hizo suyo el Alto Tribunal, se ha dicho que "la circunstancia de que la entidad administrativa obrare en ejercicio de facultades discrecionales, en manera alguna puede constituir un justificativo de su conducta arbitraria, como tampoco de la omisión de los recaudos que, para el dictado de todo acto administrativo, exige la ley 19.549. Es precisamente la legitimidad -constituida por la legalidad y la razonabilidad- con que se ejercen tales facultades, el principio que otorga validez a los actos de los órganos del Estado y que permite a los jueces, ante planteos concretos de parte interesada, verificar el cumplimiento de dichas exigencias (doctrina de Fallos: 307:639 y 320:2509)" (conf. Dictamen del 13/03/2007, en el Expte. S. 2488. XLI., in re "Schnaiderman, Ernesto Horacio c/ Estado Nacional - Secretaría de Cultura y Comunicación de la Presidencia de la Nación"; sentencia de la CSJN del 08/04/2011).-

Por lo demás, "la motivación del acto administrativo -máxime el dictado en ejercicio de facultades discrecionales- constituye una exigencia que -por imperio legal- es establecida como elemental condición para la real vigencia del principio de legalidad en la actuación de los órganos administrativos, presupuesto ineludible del estado de derecho y del sistema republicano de gobierno" (conf. Dictamen del 06/11/2003, al que remite la CSJN en 327:4943).-

X. Que tampoco resulta atendible lo expresado por la Sra. Juez a quo, en cuanto expresa que se trataría de un caso de motivación in aliunde, puesto que la Resolución DGA Nº 03/2010 implicó una modificación a la Resolución DGI Nº 1924/05, razón por la cual los fundamentos de esta última pasan a ser parte integrante de la primera.-

Al respecto cabe afirmar que si bien la motivación in aliunde ha sido admitida por esta Sala (conf., por ejemplo, esta Sala, Causa Nº 20207/2008, in re "Goano Claudia Mónica C/EN-UBA-Resol 146/08 716/08 759/08 1592/08 s/proceso de conocimiento", del 30/07/2013), tampoco permite sortear la falta de motivación de la Resolución DGA Nº 03/2010, ya que de los fundamentos de la Resolución DGI Nº 1924/05 no es posible extraer –como no podría ser de otra manera- las razones y supuestos de hecho que dieron lugar a la inclusión en el régimen de **aduanas** especializadas a los productos contenidos en las partidas NCM-SIM 2836.20.10.100, 2836.20.10.200, 2836.20.90.100 y 2836.20.90.200, y a la exclusión de las **Aduanas** de Campana y Gualeguaychú para los citados productos.-

XI. Que en función de lo expuesto cabe concluir que tanto la Resolución DGA 03/2010 como la Resolución DGI Nº 19/2010 –que rechaza el reclamo impropio contra la primera- se encuentran viciadas de nulidad por omitir explicitar la motivación y la causa con relación a la exclusión de las **Aduanas** de Campana y Gualeguaychú para las operaciones de importación que se clasifican por las posiciones NCM-SIM 2836.20.10.100, 2836.20.10.200, 2836.20.90.100 y 2836.20.90.200.-

XII. Que finalmente y en cuanto a las costas del juicio, atento a la forma en que se decide, no encuentro razón suficiente para apartarme del principio objetivo de la derrota (art.68 C.P.C.C.N.), por lo que corresponde la imposición de las costas de ambas instancias a la demandada vencida (art. 279 C.P.C.C.N.).-

Por ello y si este voto es compartido, corresponderá: 1) Hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la parte actora y revocar la sentencia apelada.; 2) Declarar la nulidad de las Resoluciones DGA Nº 03/2010 y DGI Nº 19/2010. Con costas de ambas instancias a la demandada vencida (arts. 68 y 279 C.P.C.C.N).-

Los Dres. Jorge Esteban Argento y Carlos Manuel Grecco adhieren al voto precedente.-

En virtud del resultado que informa el acuerdo que antecede SE RESUELVE: 1) Hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la parte actora y revocar la sentencia apelada.; 2) Declarar la nulidad de las Resoluciones DGA Nº 03/2010 y DGI Nº 19/2010. Con costas de ambas instancias a la demandada vencida (arts. 68 y 279 C.P.C.C.N).-

Regístrese, notifíquese y devuélvase.-

Fdo.: JORGE ESTEBAN ARGENTO - CARLOS MANUEL GRECCO - SERGIO GUSTAVO FERNANDEZ