

## Accion Declarativa De Certeza Libertad De Circulacion Libertad De Comercio Yerba Mate Envasado Ley Provincial Misiones

### JURISPRUDENCIA

comercio. Yerba mate. Envasado. Ley Provincial. Misiones

Se hace lugar a la acción declarativa de certeza interpuesta por la provincia de Corrientes y, en consecuencia, se declara la invalidez constitucional de los artículos 4°, 5° y 6° de la ley provincial 4459, en tanto obliga al envasado en origen de la yerba mate producida en Misiones, dado que la citada ley legisla sobre aspectos reservados exclusivamente al Congreso Nacional.

Buenos Aires, 15 de septiembre de 2015. Vistos los autos: "Corrientes, Provincia de c/ Misiones, Provincia de s/ acción declarativa", de los que Resulta, I) A fs. 3/7, el Fiscal de Estado de la Provincia de Corrientes dedujo una acción de amparo contra la Provincia de Misiones, ante el Juzgado Federal de Primera Instancia de Paso de los Libres, a fin de que se declare la inconstitucionalidad e inaplicabilidad de la ley 4459 de la provincia demandada, en especial sus artículos 4° a 7°, por transgredir los artículos 1°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10, 11, 12, 14, 14 bis, 16, 28, 31, 75, incs. 1°, 2°, 10, 13, 15, 18 y 19; 121, 124, 125 y 127 de la Constitución Nacional. Señaló que la ley provincial también afecta otras normas federales, tales como la ley 23.548, el Código Aduanero, la ley 18.284 (Código alimentario argentino), la ley federal de defensa de la competencia 25.156, y la ley 25.564 que regula la actividad relativa a la yerba mate. Recordó que la creación de aduanas interiores, el cercenamiento de la libre circulación de bienes afecta la base misma de la organización federal, constituyendo -a su criterio- una causa de gravedad institucional, en tanto impacta en las relaciones de los estados federados entre sí, y en relación con el gobierno federal. Observó cómo la medida provincial incide en el aumento de la desocupación de mano de obra calificada que afecta la zona, y se refirió al impacto de la actividad yerbatera de la Provincia de Corrientes y transcribió la información suministrada por el Ministerio de la Producción de la provincia y por el Instituto Nacional de Yerba Mate (INYM) a su respecto, de la que extrajo como corolario los graves perjuicios que genera la ley de la Provincia de Misiones. Se agravio de las disposiciones normativas de dicha ley, contenidas en su capítulo I; así, según la regulación local, la yerba mate cosechada en Misiones debe ser industrializada y envasada en dicha provincia, su exportación está sujeta a la previa aprobación por parte de las autoridades provinciales, y está prohibida la salida de su territorio de la hoja verde, de la yerba mate canchada y de la molida, sea a secaderos, molinos o envasadoras ubicados fuera de esa jurisdicción. Por otra parte, expresó que los inconvenientes que implica para los correntinos y misioneros (productores y empresarios) la aplicación de la referida ley atentan contra el derecho a comerciar y ejercer industria lícita y contra el derecho a la igualdad, amparados por los artículos 14 y 16 de la Constitución Nacional, dado que si bien éstos no son absolutos, su reglamentación debe ajustarse al principio de razonabilidad (artículo 28 de la Constitución Nacional).

Argumentó además que la ley que impugna no beneficia a los pequeños productores y a la cadena más vulnerable del sector sino a los molinos e industriales radicados en la provincia. En este sentido observa que el artículo 4° de la ley impide su tratamiento fuera del territorio de la provincia, al establecer que la totalidad de la yerba mate o *ilex paraguariensis*, cosechada en la provincia y destinada al consumo dentro del territorio nacional, debe ser obligatoriamente envasada en la provincia, en forma individual, tamaño, peso y formato aprobado por la autoridad alimentaria y bromatológica competente. Objetó, a su vez, el artículo 5°, en tanto faculta al estado provincial para autorizar la comercialización a granel cuando la yerba mate molida o canchada esté destinada a la exportación, la que no podrá ser objeto de un nuevo fraccionamiento o envasado hasta llegar a su destino final en el extranjero; extremo que implica -a su entender- un control directo y discrecional de la autoridad provincial, antes que un criterio general. A ello añade que el artículo 6° prohíbe la salida del territorio provincial de hoja verde de yerba mate, yerba mate canchada o yerba mate molida con destino a secaderos, molinos, fraccionadoras o envasadoras ubicadas fuera de la jurisdicción territorial de la Provincia de Misiones. En consecuencia, abogó por la declaración de inconstitucionalidad de la ley provincial 4459. Solicitó, por las razones que adujo, el urgente dictado de una medida cautelar de no innovar a fin de que se ordene a la Provincia de Misiones que se abstenga de aplicar los términos de la referida ley hasta tanto recaiga sentencia definitiva en estas actuaciones. II) A fs. 16/19, el juez Federal de Paso de los Libres tuvo por promovida la acción de amparo, requirió al gobierno de la Provincia de Misiones el informe previsto en el artículo 8° de la ley 16.986 y dictó la prohibición de innovar pedida con respecto a los artículos 4° a 7° de la ley 4459.

III) A fs. 29/30, el juez federal interviniente se declaró incompetente para entender en estos actuados y declinó su competencia a favor de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de conformidad con el dictamen del fiscal federal de fs. 25/26. IV) A fs. 71/86, la Provincia de Misiones interpuso recurso de apelación y de nulidad con relación a la medida precautoria decretada, y planteó la incompetencia del juzgado federal interviniente. V) A fs. 87, el juez federal de Paso de los Libres se atuvo a la incompetencia declarada a fs. 29/30 vta. VI) A fs. 95, el Tribunal se declaró competente y corrió traslado del planteo de fs. 71/86.

VII) A fs. 104/108, la Provincia de Corrientes consintió en forma expresa la competencia de la Corte Suprema y contestó el traslado conferido del recurso de apelación relativo a la medida cautelar decretada. Tras fundar su posición solicitó el rechazo de los recursos deducidos con costas. VIII) A fs. 111/113, esta Corte rechazó el planteo de fs. 71/86; imprimió al proceso el trámite de acción declarativa, en los términos previstos en el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, y corrió traslado de la demanda a la Provincia de Misiones. IX) A fs. 178/207, la Provincia de Misiones contestó la demanda y solicitó su rechazo. Tras las negativas genéricas y específicas de rigor, relató los antecedentes históricos de la industria yerbatera y los pasos necesarios para su producción en el territorio misionero; aludió a los distintos tipos de yerba y a las sucesivas reglamentaciones que se impusieron a la producción hasta la desregulación de 1991. Destacó que un aspecto importante en el ordenamiento del sector consistió en la sanción de la ley 25.564, por medio de la cual se intentó regular el mercado, sin lograr a su criterio concretar la transparencia de las operaciones que lo componen. Describió seguidamente los pasos que componen el proceso de producción de la yerba mate. Observó la procedencia de la vía procesal intentada, al señalar que no existía un estado de incertidumbre sino una mera disconformidad con lo establecido por las normas que se impugnan. Sostuvo que la ley en cuestión involucra un ejercicio razonable del poder de policía local, reservado para las provincias de acuerdo con el artículo 125 de la Constitución Nacional, en cuanto prevé la introducción y establecimiento de nuevas industrias mediante leyes protectoras de tales fines, destinadas a promover el progreso económico, el desarrollo humano y la generación de empleo, en consonancia con los artículos 50, 65 y cc. de la Constitución provincial. Señaló, en ese sentido, que sin un adecuado sistema de control respecto del pago del valor real de la materia prima, se desencadena una puja entre molineros, secaderos y el Estado, quedando afectado el productor primario, que es la parte más débil de la línea de producción. Señaló además que el poder de policía no puede quedar reducido a las cuestiones vinculadas con la seguridad, la salubridad y la higiene, sino que ha de ser interpretado como dirigido también a la defensa y promoción de los intereses económicos de la comunidad. Puso de resalto que las provincias tienen competencia para dictar normas reguladoras de los productos originarios y cosechados en su territorio, para que sean empleados dentro de él. En ese orden se refirió a la ley 4316, de transparencia de la producción originaria de Misiones, y sostuvo que la ley 4459 constituye el ejercicio pleno que efectúa la Provincia del derecho consagrado en el artículo 125 de la Constitución Nacional, promoviendo su industria y el bienestar de los productores y tareferos. A su vez, negó que la ley provincial resulte restrictiva del ejercicio del libre comercio y de la libre circulación de bienes y mercancías, y enfatizó que por el contrario es proporcionada y razonable para proteger a la mano de obra local y a los productores primarios, plantadores y tareferos afectados, preservando así el trabajo y la calidad de la producción local de origen. Por último, detalló una lista de empresas ubicadas en su jurisdicción con capacidad para envasar yerba mate por cuenta de terceros, y adujo que el único costo, de existir, resultaría del traslado de las máquinas de envasado desde las respectivas plantas de Corrientes a una ubicada dentro de Misiones (ver fs. 203 vta.). X) A fs. 337 obra el dictamen de la señora Procuradora Fiscal sobre las cuestiones constitucionales propuestas. Considerando: 1°) Que esta demanda corresponde a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia según los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional. 2°) Que la acción deducida constituye una vía idónea para motivar la intervención de este Tribunal, pues no se trata de dar solución a una hipótesis abstracta sino que se propone precaver los efectos de la aplicación de la ley local a la que la provincia actora atribuye ilegitimidad y lesión al régimen constitucional federal, a la par de fijar las relaciones legales que vinculan a las partes en el conflicto (Fallos: 311:421; 318:30; 323:1206 y 327:1034). Sobre tales bases cabe considerar reunidos los requisitos exigidos por el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. 3°) Que en el presente caso, la Provincia de Corrientes persigue que se declare la inconstitucionalidad de la ley 4459 de la Provincia de Misiones, en tanto sostiene que su aplicación vulnera disposiciones constitucionales de igualdad y las que protegen la libertad de comercio y la cláusula comercial, la libertad de contratar y de ejercer industria lícita, y que a su vez se vinculan con la libre circulación de bienes en todo el territorio del país y la libre competencia, de raigambre constitucional. El artículo 4° de la ley provincial 4459 establece que "...la totalidad de la yerba mate o *ilex paraguariensis*, cosechada en la provincia y destinada al consumo dentro del territorio nacional, debe obligatoriamente ser envasada en la provincia, en forma individual, tamaño, peso y formato aprobado por la autoridad alimentaria y bromatológica competente. Queda comprendida en la obligatoriedad establecida precedentemente, la yerba mate envasada con o sin palo, en saquitos, soluble, compuesta y/o mezclada con otras hierbas, frutas, esencias o saborizadores". Según lo establecido en el artículo 5°, la Provincia de Misiones autorizará la comercialización a granel cuando la yerba mate molida o canchada esté destinada a la exportación, pero ésta no podrá ser objeto de un nuevo fraccionamiento o envasado hasta llegar a su destino final en el extranjero. También se denuncia la prohibición contenida en el artículo 6°, en punto a la salida del territorio provincial de diversas modalidades de yerba mate, descriptas en esa norma con destino a secaderos, molinos, fraccionadoras o envasadoras ubicadas fuera de la jurisdicción territorial de dicho Estado local. 4°) Que la Provincia de Misiones en su presentación de fs. 339, invoca la incidencia de la ley nacional 27.114, de radicación y creación de establecimientos para la

instauración de un Régimen de Envasado en Origen de la Yerba Mate o Ilex Paraguariensis en la región productora, promulgada de hecho el 20 de enero de 2015 y publicada el 4 de febrero de 2015, y señala que "resulta evidente que se ha tornado abstracto y de tratamiento inoficioso el planteo de inconstitucionalidad de la Ley 4459 (actual Ley VIII n° 58)" (fs. 339). En este contexto corresponde examinar, en primer lugar, si el planteo se ha tornado abstracto como lo sostiene la demandada. En ese sentido es dable dejar a salvo que los hechos sobre los cuales se consignó la existencia del caso de autos, se consolidaron bajo la ley local 4459 y están regidos por sus disposiciones; en razón de ello es dicha norma, su alcance y validez, sobre lo que el Tribunal debe expedirse.

A su vez, dado que la Provincia de Corrientes mantiene la tacha de inconstitucionalidad formulada contra la ley local, aparece clara la existencia de un interés jurídico suficiente en la actora para instar la acción destinada a provocar el dictado de la sentencia definitiva, con el objeto de dilucidar el planteo efectuado en la demanda. 5°) Que, con relación al fondo del asunto, en las condiciones . expresadas, la cuestión debatida en estos autos guarda sustancial analogía con la examinada y resuelta por el Tribunal en la causa CSJ 4/2009 (45-N)/CSI "Navar S.A. c/ Misiones, provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", sentencia del 30 de diciembre de 2014, a cuyos fundamentos y conclusión corresponde remitir a fin de evitar repeticiones innecesarias. 6°) Que en razón de lo expuesto la acción incoada por la Provincia de Corrientes contra la Provincia de Misiones debe prosperar. Por ello y de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: Hacer lugar a la demanda seguida por la Provincia de Corrientes contra la Provincia de Misiones y declarar la invalidez constitucional de los artículos 4°, 5° y 6° de la ley provincial 4459. Costas por su orden (artículo 1°, decreto 1204/01). Notifíquese, remítase copia a la Procuración General de la Nación y archívese. RICARDO LUIS LORENZETTI ELENA I. HIGHTON de NOLASCO JUAN CARLOS MAQUEDA

Suprema Corte: Las cuestiones aquí debatidas son sustancialmente análogas a las examinadas en el dictamen de esta Procuración de fecha 26 de febrero de 2013, en la causa N.4, L.XLV, ?Navar S. A. c/ Misiones, Provincia de?, a cuyos términos por razones de brevedad corresponde remitir en cuanto fuere pertinente. En virtud de ello, considero que cabe hacer lugar a la demanda. Buenos Aires, 18 de marzo de 2014. IRMA ADRIANA GARCÍA NETTO ARIANA N. MARCHISIO  
Prosecretaria Administrativa Procuración General de la Nación Correlaciones:  
Ley 25564 - BO: 15/03/2002 Ley 4459 - BO: 29/10/2008 Establecimiento Las Marías SACIFA c/Misiones,  
Provincia de s/acción declarativa - Corte Sup. Just. Nac. - 01/09/2015 003895E