

## Yerbamate Ley 27 114 Declaracion De Inconstitucionalidad Control De Razonabilidad Doctrina De La Corte Suprema

### JURISPRUDENCIA

En la ciudad de Córdoba, a 20 días del mes

de noviembre del año dos mil veinte, reunidos en Acuerdo de Sala "B" de la Excm. Cámara Federal de Apelaciones de la Cuarta Circunscripción Judicial para dictar sentencia en estos autos caratulados: "ESTABLECIMIENTO YERBATERO BONAFA S.R.L. c/ ESTADO NACIONAL - P.E.N. s/ACCION MERAMENTE DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD" (Expte. N°: FCB 32511/2018/CA1) venidos a conocimiento de este Tribunal en virtud del recurso de apelación interpuesto por la representación jurídica del Estado Nacional demandado, en contra de la sentencia dictada con fecha 26 de diciembre de 2019, por el Juzgado Federal de Bell Ville. Puestos los autos a resolución de la Sala, los señores Jueces emiten su voto en el siguiente orden: LILIANA NAVARRO- ABEL G. SANCHEZ TORRES- LUIS ROBERTO RUEDA.- La señora Jueza de Cámara, doctora Liliana Navarro, dijo: I. Vienen los autos a resolución de la Sala en virtud del recurso de apelación interpuesto por la representación jurídica del Estado Nacional demandado, en contra de la sentencia dictada con fecha 26 de diciembre de 2019, por el Juzgado Federal de Bell Ville, en cuanto hizo lugar a la acción impetrada declarando, en el caso concreto, la inconstitucionalidad de los artículos 3° y 9° de la Ley 27.114. Al fundar su recurso, en forma previa la parte demandada señala que las personas jurídicas carecen de derechos constitucionales, por lo que mal puede afectarse a la actora en esos derechos que no le han sido conferidos. Luego de ello, se queja porque entiende que no se encuentran reunidos los presupuestos formales para la admisibilidad de la vía. Sostiene que la acción declarativa de certeza no constituye un medio para lograr la modificación de un determinado estado jurídico actual, sino tan sólo un procedimiento para obtener una certeza jurídica. Agrega que lo que aquí se encuentra en discusión no es la actividad administrativa, sino la potestad legislativa. En segundo lugar, se agravia por la declaración de inconstitucionalidad ya que entiende que la Ley 27.114 no coarta la posibilidad de trabajar a la empresa BONAFA SRL, sino que la coloca dentro de los beneficiarios, gozando de beneficios y concediéndole 60 meses para su reorganización. Considera que la ley no altera el derecho de la actora a ejercer la industria lícita, sino que le da las herramientas para seguir operando en las Provincias de Corrientes o Misiones. Por último, refiere que, en el caso de autos, el pedido de la actora además de ser improcedente e inoficioso, compromete el interés público. Solicita en definitiva que se revoque la decisión, con costas. Hace reserva del caso federal. Corrido el traslado de ley, es contestado por la parte actora, quien solicita el rechazo de la apelación, con costas (fs.119/122 vta.). II. Comenzando con el análisis de las cuestiones sometidas a estudio de esta Alzada, en primer lugar, me referiré a los agravios dirigidos en contra de la admisibilidad de la vía intentada. La presente demanda fue iniciada con el objeto que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 3° y 9° de la Ley 27.114, a los efectos de impedir que la mencionada norma afecte los derechos constitucionales de la accionante. El art. 322 del CPCCN prescribe: "Podrá deducirse la acción que tienda a obtener una sentencia meramente declarativa, para hacer cesar un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance o modalidades de una relación jurídica, siempre que esa falta de certeza pudiera producir un perjuicio o lesión actual al actor y éste no dispusiera de otro medio legal para ponerle término inmediatamente?". Al respecto, cabe recordar la tradicional doctrina establecida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con arreglo a la cual, la procedencia de la acción declarativa está sujeta a que la situación planteada supere la indagación meramente especulativa o el carácter simplemente consultivo para configurar un caso, que busque precaver los efectos de un acto en ciernes al que se atribuye ilegitimidad y lesión al régimen federal. Para que prospere la acción de certeza es necesario que medie: a) actividad administrativa que afecte un interés legítimo; b) que el grado de afectación sea suficientemente directo; c) que aquella actividad tenga concreción bastante (CSJN, Fallos: 342:971). El presente caso tiene por objeto el análisis de validez constitucional de la ley que regula la 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 (Provincias de Misiones y Corrientes), y que afecta los intereses de la actora en forma directa en tanto la misma desarrolla su actividad y posee sus instalaciones fuera de ella (Provincia de Córdoba), por lo cual entiendo que se encuentran reunidos los requisitos para su admisibilidad en los términos puntualizados por nuestro Tribunal Supremo. III. Resuelto lo referido a la admisibilidad formal de la acción, procederé al análisis de los demás agravios planteados que refieren a la procedencia sustancial de la acción. Previo a ello, cabe dejar claro que nada ha manifestado la recurrente en torno a la regularidad y legitimidad de la actividad desarrollada por la empresa actora, habiendo quedado acreditada su correspondiente inscripción en el Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM) y la habilitación por parte de la Municipalidad de Bell Ville. Ante ello, atendiendo a los términos de la decisión apelada y a los agravios expuestos, sólo corresponde analizar la razonabilidad de la norma cuya inconstitucionalidad se pretende. Así, para resolver el presente resulta de aplicación la doctrina de la Corte Suprema de Justicia

de la Nación según la cual las leyes son susceptibles de cuestionamiento constitucional "cuando resultan irrazonables, o sea, cuando los medios que arbitran no se adecuen a los fines cuya realización procuren o cuando consagren una manifiesta inequidad" (Fallos: 299:428, 430, considerando 5° y sus numerosas citas, 327:3753). Sostiene la demandada que la ley no coarta la posibilidad de trabajar a la empresa Bonafe SRL. Al contrario, entiende que la coloca dentro de los beneficiarios (art. 4); gozando de beneficios (art. 6); y concediéndole 60 meses para su reorganización (art. 9). Agrega que los beneficios mencionados facilitan los mecanismos de acceso al crédito y/o subvenciones destinados a aportes de capital necesarios para poner en marcha el proyecto y gastos relacionados a reorganizaciones empresarias que tengan por objeto el envasado en origen. Concluye que la Ley 27.114 no altera el derecho de la firma Establecimiento Yerbatero Bonafe SRL a ejercer la industria lícita, sino que le da las herramientas necesarias para hacerlo en las Provincias de Corrientes o Misiones. Creo necesario recalcar aquí que, si bien es cierto que la ley cuestionada prevé beneficios para promover el envasado en origen, no puede desconocerse que -conforme lo prevé la norma-, para acceder a ellos, la actora debe cerrar su fábrica en la localidad de Bell Ville (Provincia de Córdoba), y trasladarse a las provincias de Misiones o Corrientes. Y es de esta manera que, de un simple análisis de la normativa en cuestión, se advierte que los beneficios otorgados por la ley y que la recurrente invoca como fundamento de su razonabilidad, no suprimen los perjuicios que la ley ocasiona a la firma Bonafe SRL. Tampoco puede desconocerse que para una empresa que hace casi dos décadas que ejerce la industria lícita utilizando como materia prima la yerba, el cierre de su planta y el consecuente traslado, implicaría no sólo una gran inversión, sino además la probable pérdida de los puestos de trabajo para sus empleados de la Provincia de Córdoba. Al presentar el proyecto de ley, los senadores Salvador Cabral y Sandra D. Giménez, expresaron que el objetivo del proyecto era: "promover las condiciones necesarias para que la totalidad de la Yerba Mate o *Ilex paraguariensis*, cosechada en el territorio de la Nación Argentina pueda ser envasada y fraccionada en las zonas de origen de producción, en forma individual, tamaño, peso y formato aprobado por la autoridad competente" (S-0389/14). El incuestionable objetivo que persigue la norma, no puede concretarse razonablemente si afecta los derechos de la actora que, con todos los permisos e inscripciones correspondientes, lleva años ejerciendo la industria. Además, la situación en la que queda una empresa que debe trasladarse, no es la misma que la de aquellas que, encontrándose en la región productora, presentan proyectos para modernizar las instalaciones, o para el desarrollo de las actividades relacionadas con el envasado. Tampoco puede equipararse a aquellas que presenten proyectos de radicación para realizar el proceso de envasado, o los emprendedores con un proyecto de creación de nueva empresa o emprendimiento a desarrollar la actividad de envasado. Es decir, impedirle a la actora continuar con su legítimo desarrollo económico, que importa el cercenamiento del derecho a ejercer su industria lícita afectando fuentes de trabajo, para lograr que el envasado de la yerba sea exclusivamente en la región origen, luce desproporcionado. Más cuando -como bien lo señala el Juez A quo-, la decisión no obedece a razones de orden sanitarias, sino que lo que se busca es proteger la mano de obra local, a los productores primarios, a los plantadores y tareferos, preservando así la fuente de trabajo en las jurisdicciones productoras. Expresa también la demandada que esta ley viene a promulgar el desarrollo humano integral de pequeños productores, a generar un mayor valor agregado en la producción yerbatera de origen, a impulsar el desarrollo de las economías regionales y a fomentar la creación de empleos en las zonas de origen. No se halla en discusión la valoración de los fines perseguidos, pero no encuentro razonable que con el objetivo de promover el desarrollo de pequeños productores de una región, se afecte a aquel de otra que viene desarrollando regular y legítimamente la actividad desde hace muchos años. A los argumentos dados, cabe sumar lo expuesto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación que, en ocasión de resolver sobre el planteo de inconstitucionalidad de la Ley 4459 de la Provincia de Misiones que estableció 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, dijo: "asiste la razón a la actora en cuanto a que la prohibición que introduce la ley provincial 4459 -en orden a evitar que la yerba producida en su jurisdicción sea procesada en otra provincia- se muestra contraria a la libertad de circulación de bienes y productos nacionales que la Constitución consagra, y conculca así el contenido esencial de las libertades económicas tal como lo previó el constituyente, y la igualdad comercial entre las provincias argentinas" (CSJN, "Navar S.A. c. Provincia de Misiones s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", 30/12/2014). Así las cosas, por los argumentos aquí expuestos y los dados en la sentencia recurrida, que comparto en su totalidad, entiendo que corresponde confirmar la resolución apelada en todo lo que decide y ha sido materia agravios. IV. Las costas de esta Instancia se imponen a la recurrente perdedora en virtud del principio objetivo de la derrota (art. 68, 1, pfo. del CPCN), a cuyo fin se regulan los honorarios de la representación jurídica de la actora, doctores Antonio María Hernández y Antonio María Hernández (h), en el ... por ciento (...) de lo regulado en la instancia de grado (art. 30 Ley 27.423). No se hace lo propio para la representación jurídica de la demandada en virtud de lo previsto en el art. 2 de la citada ley arancelaria. ASÍ VOTO. El señor Juez de Cámara, doctor Abel G. Sánchez Torres, dijo: I.- Que luego de realizar una minuciosa lectura y análisis de los antecedentes de la causa bajo estudio y del voto de la colega preopinante, expreso mi adhesión a lo resuelto aunque deseo efectuar algunas consideraciones. II.- Que solo deseo agregar que luego del citado precedente

¿Navar?, el Máximo Tribunal reiteró dicho criterio en autos "Establecimiento Las Marias S.A.C.I.F.A. c/ Misiones, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad" de fecha 1/9/2015 y "Yerbatera del Nordeste S.A. c/ Misiones, Provincia de s/ acción declarativa" del 5/4/2016. En este último y en lo particular a la procedencia de la vía intentada la CSJN sostuvo ¿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 empresa 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)? Y agrega que ¿Al determinar la autoridad de aplicación de la ley 4459, las condiciones a las que la empresa actora debe someterse según esa regulación local y a las que se opone, existe un interés serio y suficiente de su parte para obtener la declaración de certeza pretendida?De tal manera, la cuestión suscitada no configura una indagación meramente especulativa ni tiene carácter consultivo, sino que responde a un acto en ciernes al que se atribuye ilegitimidad y lesión al régimen constitucional federal (Fallos: 322:678 y 1253)? Finalmente, por remisión al dictamen de la señora Procuradora Fiscal sostuvo que ¿esta conducta, tanto normativa como fáctica, de la demandada, a la que la actora atribuye ilegitimidad y lesión al régimen federal- representa una actitud explícita por su parte tendiente a poner en práctica el régimen en crisis, bajo apercibimiento de las sanciones que pudieran corresponder en caso de inobservancia, previstas en su arto 9º (arg. Fallos: 308: 2569; 310:606 y 977; 311:421, cons. 3º)? En igual sentido, en el presente caso, la Ley 27.114 establece por un lado en su art. 9 las condiciones a las que debe adecuarse, y por el otro en su art. 7 prevé ¿ Sanciones. El incumplimiento de las disposiciones de la presente ley, sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones civiles, penales y administrativas que correspondan, hará pasible a los infractores de las sanciones establecidas por la ley 25.564?. Por lo expuesto, adhiero a la procedencia de la vía intentada. III.- Por último, coincido con que sin perjuicio del válido objetivo de la Ley 27.114, en el caso concreto la aplicación específica de los arts. 3 y 9 afecta derechos de la actora, quien ya cuenta con instalaciones y ejerce dicha actividad desde hace muchos años fuera de la región prevista. Comparto finalmente, el régimen de costas y honorarios. ASI VOTO.- El señor Juez de Cámara, doctor Luis Roberto Rueda, dijo: Que por análogas razones a las expresadas por la señora Jueza de Cámara preopinante, doctora Liliana Navarro, votan en idéntico sentido.- Por el resultado del Acuerdo que antecede; SE RESUELVE: 1) Confirmar la resolución dictada con fecha 26 de diciembre de 2019, por el Juzgado Federal de Bell Ville, en todo lo que decide y ha sido materia de agravios. 2) Imponer las costas de esta Alzada a la recurrente perdedora (art. 68, 1, pfo. del CPCN), a cuyo fin se regulan los honorarios de la representación jurídica de la actora, doctores Antonio María Hernández y Antonio María Hernández (h), en el ... por ciento (...) de lo regulado en la instancia de grado (art. 30 Ley 27.423). No se hace lo propio para la representación jurídica de la demandada en virtud de lo previsto en el art. 2 de la citada ley arancelaria. 3) Protocolícese y hágase saber. Cumplido, publíquese y bajen. LILIANA NAVARRO LUIS ROBERTO RUEDA ABEL G. SÁNCHEZ TORRES EDUARDO BARROS SECRETARIO DE CAMARA Correlaciones: Establecimiento Yerbatero Bonafe SRL c/Estado Nacional - PEN s/acción meramente declarativa de inconstitucionalidad - Juzg. Fed. Bell Ville - 26/12/2019 ?

002931F