

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 1° de septiembre de 2015.

Vistos los autos: "Establecimiento Las Marías S.A.C.I.F.A. c/ Misiones, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", de los que

Resulta

I) A fs. 4/78, la firma Establecimiento Las Marías S.A.C.I.F.A. interpuso acción declarativa de certeza 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, incisos 1°, 2°, 10, 13, 15, 18 y 19; 121, 124, 125, 126 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.

Relató la historia industrial y comercial de la empresa, desde 1924 al presente, siendo pionera en el sector, con un importante liderazgo por participación en el mercado.

Describió su actividad dedicada a la producción e industrialización de té y de yerba mate, que cuenta con plantaciones propias y con un establecimiento industrial en Rincón Viola,

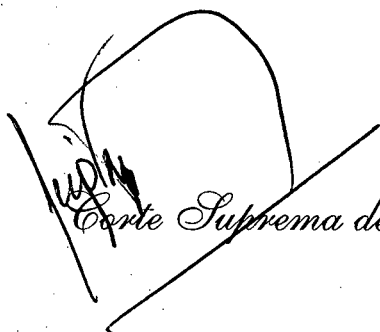
a 20 km de Gobernador Virasoro (ambas localidades situadas en la Provincia de Corrientes), así como también con sucursales en las provincias de Tucumán, Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza.

Explicó que para la producción de yerba mate elaborada, utiliza tanto yerba mate canchada de su propia producción como otra adquirida a terceros, entre los que se encuentran productores ubicados en la Provincia de Misiones.

Adujo que la yerba de origen correntino al mezclarse con la adquirida a productores misioneros logra adecuadamente el "blend" equilibrado y justo para elaborar sus marcas "Taragui", "Unión", "Mañanita" y "La Merced".

Examinó los antecedentes y el articulado de la ley que impugna y observó que en su capítulo II se estableció un régimen de envasado en origen para el producto. 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 se prohíbe la salida de su territorio de la hoja verde, como también de la yerba mate canchada y de la molida, sea a secaderos, molinos o envasadoras ubicados fuera de esa jurisdicción.

Los agravios que alegó pueden sintetizarse de la siguiente manera: la ley 4459 desconoce el compromiso subyacente al sistema federal al arrogarse potestades que la provincia cedió al formar parte de aquél; interfiere con la regulación del comercio exterior y con la percepción de las rentas (artículo 4°



de la Constitución Nacional y 608 y 634 del Código Aduanero); violenta el principio de supremacía federal y el bloque de constitucionalidad (artículo 5° de la Constitución Nacional); afecta económicamente a otra provincia; genera una discriminación entre naturales de distintas provincias; instaura una aduana interior y viola la libertad de circulación (artículos 9° y 10 de la Constitución Nacional) y la libertad económica de tránsito (artículo 11 de la Constitución Nacional); repudia la igualdad portuaria (artículo 12 de la Constitución Nacional); conculca el derecho de trabajar (artículo 14 de la Constitución Nacional); avasalla la garantía de igualdad ante la ley (artículo 16 de la Constitución Nacional), y violenta la garantía de la propiedad (artículo 17 de la Constitución Nacional).

Asimismo, se agravió frente a la transgresión de los principios de reserva de ley, de razonabilidad y de supremacía federal, así como la violación a las facultades del Congreso contenidas en el artículo 75, incisos 1°, 2°, 10, 13, 18 y 19, y al reparto de competencias según los artículos 121, 124, 125 y 127, todos de la Constitución Nacional.

En apoyo de su pretensión examinó y distinguió los precedentes de esta Corte en materia de regulación económica de la cuestión traída a juicio —citados en Fallos: 311:1565; 315:224 y 322:2780, relativos al fraccionamiento de vino en origen fundado en la protección de la salud pública de los consumidores y orientado al fomento de esa industria—.

Observó que, a diferencia de dichos supuestos, las disposiciones cuestionadas de la ley provincial no están dirigi-


das al control sanitario, bromatológico o de calidad del producto, sino que contienen una motivación exclusivamente económica, dado que buscan generar valor agregado en la Provincia de Misiones, al obligarla a cerrar sus plantas en territorio correntino y a despedir al personal que allí se desempeña.

Argumentó que de este modo se reedita la lucha de provincias contra provincias que llevó al país a la anarquía de 1820, en pugna con el espíritu de nuestra Constitución Nacional, que forjó el nacimiento de una Nación única, federal e indivisible.

Objetó, a su vez, el artículo 5°, en tanto le confía al Estado provincial la facultad de 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 se añade el artículo 6°, que 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 térmi-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

nos de la referida ley hasta tanto recaiga sentencia definitiva en estas actuaciones.

II) A fs. 81/82, el Tribunal declaró su competencia en instancia originaria para entender en el asunto, de conformidad con el dictamen de la señora Procuradora Fiscal de fs. 80, ordenó la medida cautelar requerida, y corrió traslado de la demanda.

III) A fs. 114/146, 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 provin-


cias 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 también 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 taffereros.

A su vez, negó que la ley provincial resulte restrictiva del ejercicio del libre comercio y de la libre circulación



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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.

Recordó, en ese sentido, que si bien la Constitución Nacional confiere al Congreso de la Nación la regulación del comercio interprovincial e internacional, dicha potestad no puede ser confundida con el poder de policía que corresponde a las provincias conforme al artículo 125 de la Ley Fundamental, ni abrogarlo o disminuirlo.

Reafirmó así que la ley 4459 fue dictada por la Provincia de Misiones en ejercicio de sus atribuciones no delegadas, por lo que no existe ninguna transgresión a la cláusula del comercio.

Agregó que tampoco la norma cuestionada afecta el derecho de propiedad de la actora pues nadie tiene un derecho adquirido al mantenimiento de las leyes, por lo que es jurídicamente factible que se modifique el ordenamiento jurídico y que por medio de la legislación provincial se altere la situación de hecho y jurídica de una persona.

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 para la actora, de existir, resultaría del traslado de sus máquinas de envasado desde Gobernador Virasoro a una planta ubicada dentro de Misiones.

Solicitó, en consecuencia, el rechazo de la demanda con costas.

IV) A fs. 1412/1428, la Provincia de Misiones presenta su alegato; Establecimiento Las Marías S.A.C.I.F.A. hace lo propio a fs. 1429/1439.

V) A fs. 1442/1445 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 de la Nación, 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 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).

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, Establecimiento Las Marías S.A.C.I.F.A. persigue que se declare la inconstitucionalidad.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

dad de la ley 4459 de la Provincia de Misiones, en tanto sostiene que su aplicación vulnera disposiciones constitucionales 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. 1451, 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 N° 4.459 (actual Ley VIII N° 58)" (fs. 1451).

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 la Corte no va a ingresar en su examen porque 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 el Establecimiento Las Marías S.A.C.I.F.A 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.

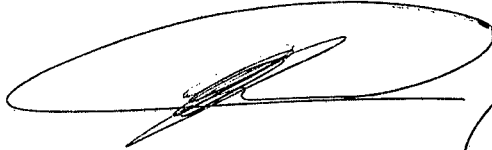
5°) Que, con relación al fondo del asunto, en las condiciones expresadas, la cuestión debatida en estos autos guarda sustancial analogía con la examinada y resuelta por el

Corte Suprema de Justicia de la Nación

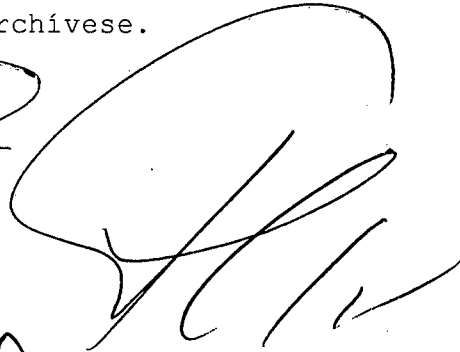
Tribunal en la causa CSJ 4/2009 (45-N)/CS1 "Navar S.A. c/ Misiones, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", sentencia del 30 de diciembre de 2014, a cuyos fundamentos y conclusión corresponde remitir a fin de evitar repeticiones innecesarias.

6°) Que en razón de lo expuesto, la acción incoada por la firma actora contra la Provincia de Misiones debe prosperar.

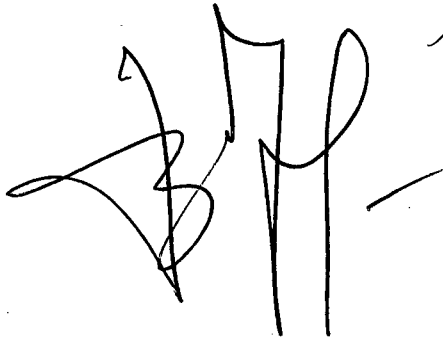
Por ello y de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: Hacer lugar a la demanda seguida por Establecimiento Las Marías S.A.C.I.F.A. contra la Provincia de Misiones y declarar la invalidez constitucional de los artículos 4°, 5° y 6° de la ley provincial 4459. Con costas (artículo 68, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese, remítase copia a la Procuración General de la Nación y, oportunamente, archívese.



RICARDO LUIS LORENZETTI



ELENA HIGHTON de NOLASCO



JUAN CARLOS MAQUEDA

Nombre del actor: **Establecimiento Las Marías S.A.C.I.F.A.**

Nombre del demandado: **Provincia de Misiones.**

Profesionales intervinientes: **Gustavo Antonio Mazza, Alejandro Claps, María Eugenia Geneau y Daniel Alberto Sabsay; Fidel Eduardo Duarte, Omar Aurelio Pérez, Sergio Raúl Fernández, Héctor Antonio Núñez, Ángela Paula Souza Alexandre, Marlene Gladys Terlecki.**

Ministerio Público: **Dra. Laura Monti.**