



Poder Judicial de la Nación  
JUZGADO FEDERAL DE BELL VILLE

FCB32511/2018  
VA

ESTABLECIMIENTO YERBATERO BONAFE S.R.L. C/ ESTADO NACIONAL –  
P.E.N. s/ ACCIÓN MERAMENTE DECLARATIVA DE  
INCONSTITUCIONALIDAD

/// Ville, 26 de diciembre de 2019.-

**Y VISTOS:** Estos caratulados “ESTABLECIMIENTO YERBATERO BONAFE S.R.L. C/ ESTADO NACIONAL – P.E.N. s/ ACCIÓN MERAMENTE DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD” Expte. N° FCB 32511/2018 venidos a Despacho a los fines de resolver en definitiva;

**DE LOS QUE RESULTA:**

**1.- ACCIÓN MERAMENTE DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD**

Que con fecha 23 de abril del año 2018 (v. fs. 13/21vta.) la empresa ESTABLECIMIENTO YERBATERO BONAFE S.R.L., representada por su socio gerente, el señor Omar Domingo Profini (quien acredita su calidad a fs. 1/5vta. de autos), con el patrocinio letrado de los Dres. Antonio María Hernández, Antonio María Hernández (h) y Walter Daniel Lancioni promueve la acción declarativa prevista por el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra el Estado Nacional con el objeto que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 3 y 9 de la Ley 27.114, por transgredir los artículos 4, 5, 9, 10, 11, 12, 14, 16, 17 y 75 inc. 13 y 18 de la Constitución Nacional.

Relata la historia del Establecimiento Yerbatero Bonafe S.R.L., indicando que es una firma dedicada a la industria de la yerba mate (primero como “Santiago Bonafe”, “Hijos de Santiago Bonafé”, “Bonafe y Cía”, hasta adquirir el nombre que mantiene en la actualidad) y que desde el año 1961 se encuentra radicada en la ciudad Bell Ville con un establecimiento industrial en el que se produce yerba mate canchada, la cual adquiere de distintos proveedores de la Provincia de Misiones, contando también con un molino para producir su propia yerba mate elaborada.





Poder Judicial de la Nación  
**JUZGADO FEDERAL DE BELL VILLE**

Especifica que a raíz del crecimiento que adquirió la empresa a lo largo de los años, se logró un desarrollo sustentable en calidad y cantidad del producto, con el cual se abastece al mercado en la región centro del país con marcas propias –“BONAFAE”, “MÁS SABOR”, “PRO BELL” y “CORDOBA”- y de terceros – “ATOMO”, “FRONTON” y “MATECITO”-.

Puntualiza que la ley impugnada estableció en su artículo 1º un régimen de envasado en origen en la región productora. Así, según la legislación nacional, la yerba mate cosechada en las Provincias de Misiones o de Corrientes debe ser industrializada y envasada en dichas provincias, quedando facultadas las autoridades locales a autorizar la comercialización a granel de la yerba mate molida o canchada cuando esté destinada a la exportación, prohibiendo la salida de la yerba mate canchada y molida de dichos territorios, sea a secaderos, molinos o envasadoras ubicadas fuera de esas jurisdicciones.

Manifiesta que la estipulación efectuada en el artículo 3º de la legislación, importa una restricción a los niveles y porcentajes de producción para las empresas que se encuentran fuera de la región productor referida y que la obligación establecida en el artículo 9º de la ley, a su juicio, afecta directamente los derechos adquiridos por la empresa Bonafe SRL. Conforme la legislación nacional, las empresas que se dedican a la actividad industrial de la yerba mate que se encuentran fuera de la región productora, deberán relocalizar íntegramente sus plantas en la jurisdicción de origen para continuar con su operatoria industrial y comerciar con el producto antes mencionado.

Expresa los agravios que la Ley 27.114 le provoca, los cuales pueden sintetizarse de la siguiente manera. Sostiene que la Ley 27.114 desconoce el compromiso subyacente al sistema federal; interfiere con la regulación del comercio exterior y con la percepción de la renta (art. 4º de la Constitución Nacional, y arts. 608 y 634 del Código Aduanero); violenta el principio de supremacía federal y el bloque de constitucionalidad (art. 5º 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 (arts. 9º y 10º de la Constitución Nacional) y la libertad económica de tránsito; repudia la igualdad portuaria (art. 12 de la Constitución Nacional); conculca el derecho a trabajar (art. 14 de la Constitución





Poder Judicial de la Nación  
**JUZGADO FEDERAL DE BELL VILLE**

Nacional); avasalla la garantía de igualdad ante la ley (art. 16 de la Constitución Nacional), y violenta la garantía de la propiedad (art. 17 de la Constitución Nacional), como así también derechos así adquiridos por la empresa.

Cita jurisprudencia y doctrina aplicable a la cuestión, ofrece prueba documental e informativa, hace reserva del caso federal y peticiona a los fines de que se haga lugar a la acción incoada en todas sus partes con intereses.

2.- CONTESTACIÓN DEMANDA.

A fs. 35/41vta. comparece el Dr. Ignacio M. Soria, en carácter de abogado representante del Estado Nacional-Secretaría de Gobierno de Agroindustria (Ex Ministerio de Agroindustria) y contesta la demanda procurando su rechazo.

Fundamenta su pretensión negando todas y cada una de las exposiciones efectuadas por la accionante en su libelo de demanda; reseña que la historia del cultivo de yerba mate y señala que el mismo se realiza en una acotada región de Argentina, cuyo suelo y clima corresponden a los requerimientos de las Provincias de Misiones o de Corrientes, las que enfrentan serias dificultades para fortalecer un desarrollo industrial.

Explica que la legislación aquí impugnada justamente 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, como así también disminuir los costos de la cadena de intermediarios que existe entre los productores y su llegada a la góndola para su consumo.

Puso en tela de juicio la procedencia de la acción intentada al considerar que, de conformidad a la doctrina sentada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la declaración de inconstitucionalidad sólo puede darse ante la existencia de un caso o controversia y mediando un perjuicio concreto al pretensor, circunstancias que, a su juicio, no se encuentran acreditados en el planteo intentado por la empresa Establecimiento Yerbatero Bonafe SRL.

Aduce además que la acción declarativa exige una serie de presupuestos que tampoco se acreditan, debido a que, no existe un estado de incertidumbre en la cuestión





Poder Judicial de la Nación  
**JUZGADO FEDERAL DE BELL VILLE**

traída a debate sino una disconformidad con lo que prevé de forma expresa la legislación nacional.

Manifiesta que el poder de policía del Estado ha de estar enderezado a la defensa y promoción de los intereses económicos de la colectividad y que, en ese contexto, la ley 27.114 resulta proporcionada y razonable para proteger la mano de obra local y a los productores primarios, plantadores y tareferos afectados, preservando así el trabajo y la calidad de producción.

Por último, desconoce la prueba documental que acompañó la actora, hace reserva del caso federal y peticona se rechace la acción con costas.

**3. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL Y AUDIENCIA DE PRUEBA**

A fs. 47 el Representante del Ministerio Público Fiscal contesta la vista oportunamente corrida en los términos del artículo 8 de la Ley 25.334 y conforme a ello, se establece la competencia material y territorial de este Tribunal Federal para intervenir e imprimir trámite a la presente causa (v. fs. 48 y v. fs. 43/44 –oficio dirigido al señor Procurador del Tesoro de la Nación-).

Seguidamente, se celebra la audiencia prevista por el artículo 360 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, se proveen las probanzas ofrecidas por la parte actora y demandada, y se deniega el pedido incoado por la accionada de declarar la cuestión de puro derecho (v. fs. 40/41) y sobre no hacer lugar a la inspección ocular.

**4.- ALEGATO PARTE ACTORA**

Clausurado el período probatorio a fs. 78 y de conformidad al artículo 482 del C.P.C.C.N., comparece el apoderado de la empresa Establecimiento Yerbatero BONAFE S.R.L. (conf. poder especial agregado a fs. 49/52), Dr. Walter Daniel Lancioni, y alega sobre el mérito y valor de las pruebas recabadas en autos.

Indica que la actora tenía habilitación para funcionar como empresa industrial dedicada a la producción y comercialización de yerba mate tanto a nivel nacional –por el Instituto Nacional de la Yerba Mate- como a nivel local por la Municipalidad de la ciudad de Bell Ville, que es la localidad donde se ubica geográficamente la planta envasadora y el molino.





Poder Judicial de la Nación  
**JUZGADO FEDERAL DE BELL VILLE**

Que de los libros oficiales acompañados surge que la empresa Establecimiento Yerbatero Bonafe S.R.L. desde el año 1961 se relaciona con la industria yerbatera, encontrándose autorizada por el Estado Nacional a través de las distintas autoridades reguladoras de la producción y comercio de la yerba mate y que desde el año 2003 está registrada como molino, fraccionadora, importadora y exportadora fuera de la región productora.

Señala que la autorización expresa del Estado Nacional para ejercer el comercio e industria lícita de la yerba mate, existe con anterioridad a la creación del régimen de radicación y envasado en origen que impone la ley 27.114, razón por la cual, a su juicio, la legislación deviene en inconstitucional por el hecho de que la relación entre la empresa Establecimiento Yerbatero Bonafe S.R.L. con el Estado Nacional, debe regirse por las normas previas y anteriores.

Por otra parte, sostiene que el dictado de una norma no puede afectar derechos patrimoniales y adquiridos, ni la fuente de trabajo de los empleados, como sucede en el caso de la empresa yerbatera.

Cita jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que avalan la postura sostenida en el libelo de la demanda y estima que conforme las probanzas analizadas, se encuentran acreditados los extremos allí invocados y por ende, debe declararse la inconstitucionalidad de los artículos 3° y 9° de la ley 27.114.

**5.- ALEGATO PARTE DEMANDADA**

Que a fs. 83 de las presentes actuaciones, se da por decaído el derecho dejado de usar por la parte demandada para alegar sobre el mérito y valor de la prueba pasando los autos a despacho al encontrarse la causa en condiciones de ser resuelta.

**Y CONSIDERANDO:**

Conforme la reseña precedente, la cuestión traída a consideración de este Juzgador se circunscribe a dilucidar si la cuestión suscitada habilita la vía del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y en su caso, si corresponde declarar la inconstitucionalidad de los artículos 3° y 9° de la Ley 27.114, régimen de costas y honorarios.

**1. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN**





Poder Judicial de la Nación  
JUZGADO FEDERAL DE BELL VILLE

En este orden de ideas, en primer lugar, cabe traer a consideración el artículo 322 del C.P.C.C.N., el cual prescribe que: *"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 dispusiere de otro medio legal para ponerle término inmediatamente [...]"*. Al respecto resulta pertinente destacar que: *"...las sentencias de pura declaración son las que estiman la demanda del actor cuando tiende, no a la realización del derecho, sino cuando se limita a pedir que sea declarada la existencia del derecho o la inexistencia del derecho ajeno..."*<sup>1</sup>.

A su vez, y en relación a la acción declarativa de inconstitucionalidad se ha dicho que: *"Existe así la posibilidad de impedir la ejecución de las leyes inconstitucionales mediante pronunciamientos que sólo valen "inter-partes" siempre que medie en la actualidad, un interés real y sustancial en el pronunciamiento, sin que como principio sea necesario, correr el riesgo de las consecuencias de su violación para obtener que se determine judicialmente los derechos invocados. Este tipo de acciones es útil tanto para la tutela de los derechos individuales cuanto de las atribuciones del Estado Federal frente a los Estados miembros y viceversa"*<sup>2</sup>.

Por su parte, es factible señalar entonces que el precepto legal citado constituye un recaudo apto para evitar un eventual perjuicio, toda vez que provee a la definición, ante los estrados del tribunal, de una relación jurídica discutida o incierta. Ello, en la medida que en la causa se observe la existencia de un interés real y concreto susceptible de protección legal actual, conforme lo ha expresado la C.S.J.N., *Fallos 307:1379, "Provincia de Santiago del Estero c/ Gobierno nacional y/u otro"*, (1985). Específicamente del precedente jurisprudencial citado, surge que nuestro Tribunal<sup>3</sup> definió los presupuestos formales de admisibilidad de este tipo de acción, a saber: a)

<sup>1</sup> Según Chioyenda, Giuseppe, "Curso de Derecho Procesal Civil", Ed. Cárdenas, t. IV, México, 1998, p. 86.

<sup>2</sup> En autos "Hidronor c/ Pcia. de Neuquén", Procurador General de la Nación, Dr. Eduartdo H. Marquardt, del 17 de diciembre de 1971

<sup>3</sup> Conforme a lo resuelto por la Corte Suprema de los Estados Unidos en la causa "Aetna Life Insurance Co. c/ Havorth, 300 U.S. 227".





Poder Judicial de la Nación  
**JUZGADO FEDERAL DE BELL VILLE**

que la actividad administrativa afecte un interés legítimo; b) que el grado de afectación sea suficientemente directo; y c) que aquella actividad tenga concreción bastante<sup>4</sup>.

En relación al primero de los presupuestos mencionados, considero que en el caso en cuestión, queda demostrada la existencia de actividad administrativa que afecta un “interés legítimo”, por cuanto la pretensión de la empresa yerbatera “Bonafe S.R.L.” procura la tutela jurisdiccional ante la actitud exteriorizada del Estado Nacional a través de la Secretaría de Gobierno de Agroindustria (Ex – Ministerio de Agroindustria) que al contestar la demanda, reivindicó la plena validez constitucional de la ley 27.114, y con ello, la aplicación en todos los términos y estipulaciones establecidas en la legislación nacional a partir del vencimiento del plazo de sesenta (60) meses desde su sanción – hecho acaecido el día 17 de diciembre de 2014- (conf. su artículo 9°).

Respecto al segundo presupuesto de admisibilidad, en autos ha quedado demostrado que la actora está afectada en sus actividades por las normas discutidas, por cuanto posee su industria yerbatera en la localidad de Bell Ville (v. fs. 1/4, 5, 6/9vta., 10/11 y 12 de autos) y que, por los términos normativos que surgen de las disposiciones contenidas en la ley nacional 27.114 queda comprendida en la misma, pues la accionada tampoco la excluye al momento de contestar la demanda (v. fs. 35/42vta.).

Por ello, cabe indicar aquí que la actora intenta que se evite que al ponerse en práctica el régimen en crisis, se concreten las medidas contenidas en la legislación impugnada a las cuales tacha de inconstitucionales, las que pueden traducirse en: a) la obligación de que la totalidad de la yerba mate cosechada en las provincias de Misiones o Corrientes sea envasada dentro de ellas, b) la restricción de los niveles de producción y comercialización de la yerba mate elaborada para las empresas que se ubiquen fuera de la región productora y, c) la obligación de presentar un plan de reorganización para re-localizar y radicar la empresa yerbatera “Bonafe S.R.L.” en la jurisdicción de origen, so pena de no poder continuar ejerciendo la industria yerbatera en caso contrario.

Por último y en relación al tercer presupuesto, se vislumbra que la propia normativa aquí impugnada alcanza a la empresa “Bonafe S.R.L.” y que ésta se

---

<sup>4</sup> En consonancia con "Elyen S.A. c/ La Pampa, Provincia de" (Fallos: 328:502) y "Nación Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones S.A. c/ Tucumán, Provincia de", Fallos: 329:1554.





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE BELL VILLE

encuentra obligada a re-localizar su industria yerbatera en la provincia de Misiones o Corrientes a partir del día 17 de diciembre de 2019 –fecha en que se cumplen los sesenta (60) meses otorgados por la legislación para cumplimentar con las exigencias instauradas- so pena de no poder continuar ejerciendo su actividad (conf. artículo 3º y 9º de la Ley 27.114).

Por otra parte, es necesario indicar que tales presupuestos formales de admisibilidad de la acción deben concretizarse en una “causa” o “caso” en los términos de la Ley Fundamental, es decir debe quedar demostrado que no se está frente a una pretensión declarativa, de carácter consultiva o meramente especulativa. En tal sentido, se advierte que dicho extremo se encuentra acreditado en autos, debido a que, “Bonafe S.R.L.” procura una declaración preventiva que impida que se concrete la aplicación de la ley nacional a la que le atribuye ilegitimidad y lesión al régimen constitucional federal, a la par de fijar las relaciones legales que vinculan a las partes en el conflicto. Es decir, que en el caso en cuestión verdaderamente existe una “causa” en los términos aludidos, en la que la controversia se basa en disímiles interpretaciones del derecho<sup>5</sup>.

En ese orden de ideas, entiendo sin duda alguna que se encuentran reunidos los requisitos procesales en orden a lo establecido por el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y que la acción intentada es un recaudo apto e idóneo, para evitar el eventual perjuicio denunciado por la actora y que derivaría en la supresión de obtención de la yerba mate a granel para ser fraccionada y envasada en la localidad de Bell Ville y en la correlativa obligación de trasladar la industria yerbatera que posee la empresa a la jurisdicción de Misiones o Corrientes; circunstancias que evidencian el interés concreto y real susceptible de protección legal actual de la accionante.

### **2. PLANTEO DE INCONSTITUCIONALIDAD**

Con relación al fondo del asunto, cabe poner de relieve que la Ley 27.114 -sancionada con fecha 17/12/2014- prohíbe fraccionar o envasar la yerba mate o *ilex paraguariensis* fuera de la región productora (Misiones o Corrientes), siempre que dicha producción estuviese destinada al consumo dentro del territorio nacional (conf. primera parte del artículo 3º). En este sentido, impone a aquellos establecimientos industriales

<sup>5</sup> Fallos: 322:678 y 1253, entre otros.







Poder Judicial de la Nación  
JUZGADO FEDERAL DE BELL VILLE

que utilizan la yerba mate o el *ilex paraguariensis* en saquitos, una limitación a la capacidad máxima de producción instalada al tiempo de la sanción de la ley (último párrafo del artículo 3°) y establece un plazo de sesenta (60) meses para que, las empresas que actualmente cuentan con plantas envasadoras de yerba mate o *ilex paraguariensis* fuera de la jurisdicción productora, radiquen sus industrias dentro de la Provincia de Misiones o Corrientes (artículo 9°).

A ello se agrega, por otra parte, que los estados locales se reservan la facultad de autorizar *“la comercialización a granel de la yerba mate o el ilex paraguariensis molida o canchada esté destinada a la exportación, pero ésta no podrá ser objeto de un nuevo fraccionamiento o envasado fuera de la región productora hasta llegar a su destino final en el extranjero”* (artículo 3° primera parte).

En ese contexto, la actora busca dilucidar el estado de falta de certeza en que se encuentra y la inconstitucionalidad de las disposiciones contenidas en la legislación nacional, en tanto sostiene que su aplicación vulnera preceptos 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. Asimismo, considera que el régimen estatuido conculca el derecho de trabajar, la garantía de igualdad ante la ley, la garantía de propiedad y los derechos adquiridos por la empresa, todos garantizados por la Constitución Nacional.

En este orden, y frente a la postura adoptada por la autoridad administrativa al contestar la demanda, corresponde en esta instancia esclarecer si el criterio legislativo por el cual se fijan las restricciones y se imponen determinadas condiciones para la producción de la yerba mate cosechada en territorio misionero o correntino, se encuentra en pugna con disposiciones federales de rango superior o si por el contrario, las restricciones establecidas por la normativa impugnada resultan compatibles con la Ley Fundamental y por lo tanto resultan válidas las obligaciones impuestas por la Ley 27.114.

Que, en atención a ello, la solución del caso ha de apoyarse en la interpretación de las cláusulas constitucionales y del marco federal aplicable, sobre la base de la





Poder Judicial de la Nación  
JUZGADO FEDERAL DE BELL VILLE

doctrina sentada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación del poder del policía del Estado Nacional, el control de constitucionalidad y su confrontación con aquéllas.

Tiene dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación en relación a la concepción amplia del poder de policía *“que dentro de los objetivos propios de aquel poder ha de estimarse comprendida –junto con la seguridad, la moralidad y la salubridad pública- la defensa y promoción de los intereses económicos de la colectividad”*<sup>6</sup>. Además, ha indicado que *“tal doctrina tuvo siempre en el derecho argentino, la firme base de sustentación proveniente del artículo 67, inc. 16 de la Constitución Nacional, la cual representa una de las previsiones con más valía entre las diversas que atañen a la organización económico-social de la Nación y de las provincias, toda vez que -claro está que con la sujeción a los límites fijados por la propia Constitución- supone la anticipada habilitación de los recursos o técnicas que en cada uno de los estados por los que atraviesa el desarrollo del país, resulten aptos para impulsarlo”*<sup>7</sup>.

En igual sentido, se ha señalado que: *“El poder de policía es parte de la función legislativa que tiene por objeto la promoción del bienestar general, regulando a ese fin los derechos individuales, reconocidos expresa o implícitamente por la Constitución extendiéndose hasta donde la promoción del bienestar general lo haga conveniente o necesario dentro de los límites constitucionales (arts. 19 y 238 de la CN)”*<sup>8</sup>.

Por otra parte, este Juzgador no desconoce en modo alguno que el examen de la validez constitucional de la ley, pone de resalto los límites al que la más delicada función del Tribunal ha de imponerse, al ceñir su cometido a decidir si en los casos que conoce ha habido manifiesta incompatibilidad con preceptos constitucionales. Ello por cuanto, la declaración de inconstitucionalidad de una ley reviste un acto de suma gravedad institucional y se constituye como la “última ratio” del orden jurídico<sup>9</sup>,

<sup>6</sup> Fallos, t. 136, p. 161; t. 137, p. 47; t. 142, p. 68; t. 171, ps. 348 y 366; t. 172, p. 21; t. 199, p. 483; t. 200, p. 450, entre otros.

<sup>7</sup> Voto de la mayoría en “Cine Callao” Fallos 247:121.

<sup>8</sup> Dromi, Roberto, Derecho Administrativo, cit., p. 436; Sarmiento García, Jorge y otros, cit., ps. 615/618.

<sup>9</sup> Fallos: 303:248, 1708, 1776; 306:1597; 316:842; 302:1666; 310:211.





Poder Judicial de la Nación  
JUZGADO FEDERAL DE BELL VILLE

requiriéndose siempre que la repugnancia con la cláusula constitucional que se invoca sea manifiesta, clara e indudable<sup>10</sup>.

En virtud de ello, la Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha referido al “control de razonabilidad” que deben superar las leyes cuando se controvierte su compatibilidad con la Ley Fundamental, ello debido a que, el legislador tiene reconocida la facultad de sancionar disposiciones legales que tengan como fin la imposición de limitaciones y restricciones a los derechos individuales, pero es preciso que dicha potestad de reglamentación no importe la alteración de los derechos involucrados (sobre la base del artículo 28 de la Constitución Nacional).

El contralor sobre el ejercicio del poder de policía que ha de ejercerse importa una evaluación de la razonabilidad de la ley, lo cual implica en primer lugar, realizar un análisis sobre los fines específicos perseguidos por ésta, los que necesariamente deben vincularse con los propósitos más generales que justifican el dictado de las normas de policía, las que siempre deben estar dirigidas a satisfacer fines de carácter público. En segundo lugar, el “test de razonabilidad” se vincula con los medios elegidos por el legislador para alcanzar el fin perseguido.

Así y bajo tales premisas, es que se circunscribe el análisis que me corresponde hacer en el pedido aquí planteado, por cuanto en este punto el ejercicio del control judicial, queda ceñido a evaluar “la aptitud o idoneidad” de los recursos o técnicas elegidos por el legislador para impulsar el objetivo de la ley.

En igual sentido, nuestro más alto Tribunal tiene dicho que en *“el análisis del mérito o eficacia de los medios arbitrados para alcanzar los fines propuestos, la cuestión de saber si debieron elegirse los de la ley 14.226 u otros procedimientos, son ajenos a la competencia de esta Corte, a la que sólo incumbe pronunciarse acerca de la razonabilidad de los medios elegidos por el Congreso, es decir, que sólo debe examinar si son o no proporcionados a los fines que el legislador se propuso conseguir y en consecuencia decidir si es o no admisible la consiguiente restricción de los derechos individuales afectados”*<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Fallos: 314:424; 320:1166 y 325:2600.

<sup>11</sup> Voto de la mayoría en autos “Cine Callao”, Fallos 247:121.





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE BELL VILLE

En este orden de ideas, observo que la razón de ser del dictado de la Ley 27.114, es la promoción para la radicación y creación de los establecimientos necesarios para la instauración de un Régimen de Envasado en Origen de la Yerba Mate o *Ilex Paraguariensis* en la región productora de las provincias de Misiones y Corrientes.

Desde tal perspectiva y en principio, no es factible asimilar que el objeto específico de la ley cuestionada, trasgreda los principios que rigen el legítimo ejercicio del poder de policía por parte del Estado Nacional, debido a que los fines perseguidos por la legislación, bajo ningún concepto se vislumbran como ajenos o lejanos al interés público.

En función del precepto legal contenido en el artículo 75 inc. 19 de la Constitución Nacional, el Congreso de la Nación puede impulsar el desarrollo económico y social de una determinada región del país, y ello es lo que en principio aparece como el loable propósito de la ley, puesto que conforme reconoce la demandada la legislación tiene como objetivo la promoción para la radicación de nuevas industrias yerbateras en las provincias de Misiones y Corrientes, como también ampliar los volúmenes de producción de las plantas industriales existentes para aumentar la demanda de mano de obra local.

Acreditado este aspecto básico, me corresponde ahora analizar la “razonabilidad” de los medios escogidos por el legislador para alcanzar los fines perseguidos, o sea el grado de adecuación entre las obligaciones que la ley impone y los fines cuya realización procura. En otras palabras, aquí debo evaluar si en el particular y concreto caso de autos, las restricciones a los derechos individuales resultan adecuadas a las necesidades y fines públicos que las justifican, de manera que no aparezcan como infundadas o arbitrarias.

El sistema establecido por la Ley 27.114 con el objetivo de lograr la creación de un régimen de envasado de la yerba mate o *Ilex Paraguariensis* en origen, ordena en su artículo 3° que ***“sólo se autorizará la comercialización a granel cuando la Yerba Mate o Ilex Paraguariensis molida o canchada tenga por destino su exportación, pero que no podrá ser objeto de un nuevo fraccionamiento o envasado fuera de la región productora hasta llegar a su destino final en el extranjero”***. A la vez que establece





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE BELL VILLE

que “Los estados provinciales de la región productora podrán autorizar la comercialización a granel cuando la Yerba Mate o *Ilex Paraguariensis* molida o canchada esté destinada a la exportación [...]”.

En el mismo artículo impone que “estará permitida la comercialización a granel y su fraccionamiento o envasado fuera de la región productora, cuando la Yerba Mate o *Ilex Paraguariensis* esté destinada a ser mezclada con otras hierbas, frutas, esencias o saborizantes originados en plantaciones ubicadas fuera de la región productora, siempre y cuando dichas hierbas, frutas, esencias o saborizantes representen al menos el treinta por ciento (30%) del producto final, destinado al consumo o su exportación. Aquellos establecimientos industriales, ya instalados fuera de la región productora, que utilizan Yerba Mate o *Ilex Paraguariensis* en saquitos, podrán continuar con la elaboración de los mismos hasta el volumen de su capacidad actual máxima de producción instaladas [...]”.

Por otra parte, dispone que “**las empresas que actualmente cuentan con plantas envasadoras de Yerba Mate o *Ilex Paraguariensis* fuera de la región productora, tendrán sesenta (60) meses a partir de la sanción de esta ley para radicar sus respectivas plantas dentro de la región productora los establecimientos**” (conf. segunda parte del artículo 9° de la Ley 27.114).

Así, partiendo del entendimiento de que la “razonabilidad” es la evaluación de la utilización adecuada del medio escogido por el legislador para la consecución del fin deseado -el que sin dudas se presenta como un límite al poder de policía del Estado-, considero que, para el caso concreto, las técnicas adoptadas por el Congreso de la Nación en los artículos 3° y 9° de la ley 27.114 no se ajustan a los límites fijados por la propia Constitución.

Por este motivo, entiendo entonces que la normativa atacada por la actora carece de proporcionalidad al revelarse en esencia como una fuerte restricción a los derechos en juego y en consecuencia, debe ser privada de validez en este caso específico. Doy razones.

En autos ha quedado acreditado que la empresa “Establecimiento Yerbatero Bonafe S.R.L.”: a) es una empresa registrada en la comisión reguladora de la





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE BELL VILLE

producción y comercio de la yerba mate (Ministerio de Comercio e Industria – Ley 12.236) **desde el año 1961** (conf. libros contables que se encuentran reservados en Secretaría); b) está inscripta con el nombre de “Establecimiento Yerbatero Bonafe S.R.L.” en el Registro Público de Comercio desde el 25 de agosto de 2003 (v. el Contrato Social glosado a fs. 1/3 de autos y sentencia judicial de fs. 5/5vta.); c) su objeto principal es la elaboración, comercialización, distribución, exportación e importación de yerba mate y de sus derivados (mate cocido, té en saquito y en hebras); d) que cuenta con un establecimiento industrial procesador de yerba mate en la ciudad de Bell Ville (Pcia. de Córdoba), donde se desarrollan los procesos de molienda y envasado de yerba mate común y con un molino fraccionador donde se produce yerba mate elaborada (v. 6/9vta. y conforme a muestras de cada uno de los productos envasados por la empresa los que se encuentran reservados en Secretaría) y e) que por el tipo de actividad que realiza, está sujeta a la verificación y control del Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM), ente de derecho público no estatal con jurisdicción en todo el territorio de la República Argentina creado por la Ley 25.564 (B.O. 15/03/2002), el cual tiene a su cargo llevar un registro de todas las empresas que se dediquen a la elaboración, producción, industrialización y comercialización de yerba mate.

A su vez, ha quedado verificada la veracidad de las manifestaciones realizadas por la actora respecto a la regularidad y licitud de la actividad industrial que lleva adelante en la localidad de Bell Ville, Provincia de Córdoba, debido a que, el Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM) reconoce que la empresa “Bonafe S.R.L.” se encuentra inscripta en el registro de molinos, fraccionadores, importadores y exportadores de yerba mate (v. fs. 65), lo que se traduce en el control regular que el referido Instituto ejerce sobre la actora (v. fs. 64/74).

Además, se ha acreditado que la empresa está habilitada desde el día 08/02/2001 por la Municipalidad de Bell Ville para ejercer su industria, ya que está reconocido que Establecimiento Yerbatero “Bonafe S.R.L.” está inscripto en el registro de comercio, industria y servicio, lo que se traduce en que estamos ante una empresa que ejerce lícitamente su actividad (v. fs. 57).





Poder Judicial de la Nación  
JUZGADO FEDERAL DE BELL VILLE

En ese orden, entiendo que no resulta necesario profundizar aún más en el examen de las circunstancias de hecho que se acreditan en la causa, para advertir que en este caso concreto los recursos, técnicas y modalidades elegidos por el legislador para la prosecución de los fines propuestos, llanamente impiden y restringen a la actora ejercer su derecho de trabajar y comerciar libremente, de recoger y transportar los frutos o productos del trabajo y de gozar de la propiedad así adquirida (conf. artículo 10, 14 y 17 de la Constitución Nacional).

En efecto, considero que al imponerse que la totalidad de la yerba mate o *ilex paraguariensis* debe fraccionarse y envasarse en la región productora (conf. primera parte del artículo 3°), el legislador priva lisa y llanamente a la actora de desarrollar su actividad en la planta envasadora que posee en la localidad de Bell Ville, Provincia de Córdoba (v. fs. 1/4, 5/5vta., 6/9vta., 10/12, 64/74), por cuanto, la empresa “Bonafe S.R.L.” está fuera la región productora, lo cual implica asimilar que al no encontrarse en la zona propicia para el crecimiento de la especie, carece de plantaciones propias de yerba mate, excediendo la restricción impuesta el “marco de razonabilidad” esperado al privarse a la accionante de continuar ejerciendo su industria.

La exigencia de que la totalidad de la yerba mate producida en las provincias de Misiones o Corrientes y destinada al consumo nacional, deba ser transportada a otras provincias ya fraccionada y envasada, se traduce –más allá del loable propósito teniendo en cuenta por el Poder Legislativo al tiempo de dictarse la ley-, en negarle en el caso específico la posibilidad de obtener la materia prima a partir de la cual “Bonafe S.R.L.” desarrolla su actividad (conf. surge del objeto del contrato social agregado a fs. 1/4 y del contrato de locación comercial-rescisión de fs. 6vta.), salvo que la fábrica se traslade junto con sus trabajadores a las provincias de Misiones o Corrientes, siendo que hace **dieciocho (18) años** que ejerce su industria lícita en la localidad de Bell Ville (v. fs. 57).

Así, y teniendo presente que el “control de razonabilidad” (art. 28 de la Constitución Nacional) impone que los medios, técnicas o recursos utilizados por el legislador para restringir los derechos individuales no estén prohibidos por la Ley Fundamental, se advierte que en el caso de “Bonafe S.R.L.” el dictado de la norma





Poder Judicial de la Nación  
JUZGADO FEDERAL DE BELL VILLE

gravita negativamente sobre la producción de la empresa, impidiendo –reitero- a la actora a ejercer su actividad y afectándose por medio de la imposibilidad de transporte fuera del territorio de la jurisdicción productora, la libre circulación de mercaderías con el riesgo cierto de tornarse en una suerte de aduana interna en contraposición con lo dispuesto por los artículos 10 y 14 de la Constitución Nacional..

En igual sentido, entiendo que en este caso en concreto tampoco supera el test de razonabilidad, la obligación impuesta para todas aquellas empresas que se ubican fuera de la región productora de trasladar sus plantas envasadoras a las provincias de Misiones o de Corrientes en un plazo de sesenta meses (60) desde la sanción de la legislación (segunda parte de artículo 9°). En este aspecto, la legislación altera de manera sustancial los derechos individuales en juego, que son: el derecho a trabajar, el derecho de propiedad y los derechos adquiridos por la accionante hasta la sanción de la ley impugnada.

Los recursos utilizados en el precepto legal citado con el loable objetivo de fomentar la radicación de empresas yerbateras y el desarrollo productivo de dos (2) provincias, afecta de manera directa el trabajo generado y los derechos adquiridos ya con anterioridad por “Bonafe S.R.L.”, al imponerle la obligación de mudar su planta envasadora a la región productora, so pena de no poder continuar comercializando yerba mate.

En tal sentido, aparece como irrazonable que se valide una medida que, si bien busca incentivar el trabajo local de las provincias de Misiones y Corrientes, provoca la pérdida de desarrollo y de trabajo en la localidad de Bell Ville, ciudad donde desde hace **dieciocho (18) años** se encuentra funcionando la empresa “Bonafe S.R.L.”, al obstaculizar la actividad comercial llevada a cabo por la actora.

A más de ello, de una lectura armónica del propósito de la ley al exigir el envasado en origen, no se evidencia que las medidas adoptadas a la disposición impugnada, obedezca a razones de orden sanitarias, sino –y conforme lo reconoce al contestar la demanda el Estado Nacional (v. fs. 35/41vta.)- se buscó 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.







Poder Judicial de la Nación  
JUZGADO FEDERAL DE BELL VILLE

No se me escapa tampoco que la Ley citada aparece como la solución a un grave problema traído por la falta de desarrollo industrial en las zonas de origen –tal como lo reconoce el Estado Nacional (v. fs. 35/41vta.)-, pero es de toda evidencia que tan altas y plausibles finalidades no pueden afectar derechos adquiridos por resultar ello incompatible con la vigencia de la Constitución Nacional y con los Tratados Internacionales de Derechos Humanos los cuales tienen jerarquía constitucional con la reforma constitucional del año 1994.

En ese orden cabe resaltar lo establecido por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo facultativo aprobado por Ley 23.313, que en su parte III, artículo 6º, punto 1 señala *“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar que comprende el derecho de toda persona de tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho”*. Además, es preciso indicar que, si bien nadie tiene un derecho adquirido al mantenimiento de un determinado régimen jurídico, nuestro más alto Tribunal sostiene que *“en cada oportunidad en que se ha sentado dicho principio, esta Corte ha expresado con particular énfasis que ni el legislador ni el juez podrían, en virtud de una ley nueva o de su interpretación, arrebatar o alterar un derecho patrimonial adquirido al amparo de la legislación anterior, pues en este caso el principio de la no retroactividad deja de ser una norma infraconstitucional para confundirse con la garantía de la inviolabilidad de la propiedad reconocida por la Ley Suprema”*<sup>12</sup>.

Bajo tales parámetros, no resulta posible apoyar la validez de una norma legal que -en el caso específico de “Bonafe S.R.L.”-, lisa y llanamente altera de manera sustancial el derecho de trabajar y ejercer su industria lícita, la libertad de comercio y de libre circulación de sus productos, todos los cuales fueron adquiridos por la actora al amparo una legislación anterior debidamente autorizada por el Estado Nacional (v. fs. 64/74).

---

<sup>12</sup> Fallos: 137:47, 152:268, 163:155, 178:431, 238:496.





Poder Judicial de la Nación  
JUZGADO FEDERAL DE BELL VILLE

En otras palabras, la aplicación de los artículos 3° y 9° de la ley 27.114 para el caso concreto de autos, atenta contra la concepción de “bienestar general” señalado por el Preámbulo, al trasgredir los derechos fundamentales de libertad, de propiedad, ejercicio del comercio y derecho a trabajar. En igual sentido, no desconozco que la “cláusula para el progreso y el bienestar general” contenidas también en el artículo 75 inc. 18 de la Constitución Nacional, otorga atribuciones al Poder Legislativo que deben ser ejercidas conforme a las necesidades y circunstancias del país, con ausencia de arbitrariedad y sin perjudicar derechos constitucionales<sup>13</sup>, extremos éstos últimos, que se encuentran acreditados en el caso específico de “Bonafe S.R.L.”.

En este punto, considero de importancia también una valoración del exégesis de la ley y para ello, resulta de suma relevancia transcribir –en la parte pertinente para el caso de autos-, el “dictamen de la minoría” de la H. Cámara de Diputados de la Nación de las sesiones ordinarias del año 2014, donde se señalaba al analizar la ley aquí impugnada que: *“Asimismo, hay que tener en cuenta que al obligar a las empresas a mudar las plantas, ya establecidas, a la región productora, se causan pérdidas de trabajo en la zona donde se encontraba funcionando, y además se generan otros costos adicionales que también implicarían aumentos en el precio final de la Yerba Mate envasada y una caída en la producción. Por todo lo expuesto precedentemente, se aconseja el rechazo del proyecto de ley”*<sup>14</sup>.

En el mismo sentido, el señor Diputado Fernando Sánchez indicó en su disidencia al dictamen de las comisiones de Agricultura y Ganadería, Industria y de Presupuesto y Hacienda en virtud del cual se promovió la radicación y creación de los establecimientos necesarios para la instauración de un Régimen de Envasado en Origen de yerba mate o Ilex Paraguariensis en la región productiva, que: *“No estamos en contra de promover el desarrollo de ninguna de las regiones del país, pero el presente proyecto de ley no intenta ser solamente un régimen de promoción sino también, y allí*

<sup>13</sup> María Angélica Gelli en “Constitución de la Nación Argentina-Comentada y Concordada”, 3ra Ed., 2005, La Ley, página 691.

<sup>14</sup> Conforme surge de las “SESIONES ORDINARIAS 2014” de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, según ORDEN DEL DÍA N° 1223, imp. 7/11/2014 y término del artículo 113: 19/11/2017, PÁG. 4.





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE BELL VILLE

*radica el problema, es un proyecto que con el objeto de promover el trabajo y desarrollo de dos provincias del país, prohíbe el desarrollo de una industria lícita en el resto de las provincias argentinas, sin fundamento suficiente y razonable para la adopción de semejante medida. El loable objetivo de promover la radicación de nuevas industrias en esas provincias y ampliar los volúmenes de producción de las plantas industriales ya existentes para incrementar la demanda de mano de obra no puede ser llevado a cabo en detrimento del desarrollo y trabajo llevado a cabo en otras provincias de nuestro país”.*

*Además, agregó que: “Resulta muy preocupante que el dictamen bajo análisis no tome en cuenta que con el objetivo de ayudar al desarrollo productivo de dos provincias se está generando desempleo en otras. Porque ni siquiera se trata de una ley que establece la exclusividad a futuro de la instalación de los nuevos establecimientos dedicados al fraccionamiento y el envasado de la yerba, punto que sería discutible pero al menos no afectaría el trabajo generado y los derechos adquiridos de los actuales establecimientos, sino que directamente obliga a la radicación de las empresas en un plazo de 36 meses sin tener en cuenta que ello afecta directamente el empleo de muchos trabajadores que quedarán desocupados. Reiteramos que las leyes nacionales están llamadas a promover el desarrollo armónico de la Nación, resultando contrario a ello la sanción de una ley que con el fin de beneficiar el crecimiento de una región del país prohíbe el ejercicio de una industria lícita, sin fundamentos razonables, en el resto de las provincias que componen el Estado nacional.”<sup>15</sup>*

### **EN CONCLUSIÓN**

Por todos los motivos antes desarrollados, opino que en el particular y concreto caso de autos, los artículos 3° y 9° de la Ley 27.114, que restringen los niveles de desarrollo y producción de la empresa “Bonafe S.R.L.”, le impiden obtener la yerba mate a granel y la obligan a trasladarse a las Provincias de Misiones o de Corrientes para ser envasada en origen la especie, deben ser declarados inconstitucionales por

<sup>15</sup> Conforme surge de las “SESIONES ORDINARIAS 2014” de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, según ORDEN DEL DÍA N° 1223, imp. 7/11/2014 y término del artículo 113: 19/11/2017, PÁG. 3.





Poder Judicial de la Nación  
JUZGADO FEDERAL DE BELL VILLE

atentar contra los principios básicos constitucionales de trabajar, ejercer industria lícita, comerciar libremente, de recoger y trasportar los frutos o productos del trabajo y de gozar de la propiedad así adquirida (art. 10, 14, 17 de la Constitución Nacional).

**3.- Costas.** Atento las particularidades de la presente causa, la especial naturaleza de la cuestión debatida, entendiendo que ambas partes pudieron haberse creído válidamente con derecho a litigar y conforme el resultado arribado, las costas serán impuestas por su orden (art. 68, 2ª parte del C.P.C.C.N.).

**4.- Honorarios.** Los honorarios de los letrados apoderados de la actora se regulan conforme lo dispuesto por el art. 48 de la ley de Honorarios Profesionales de Abogados, Procuradores y Auxiliares de la Justicia N° 27.423, el que prescribe que por la interposición de acciones de inconstitucionalidad, y para el caso de procesos no susceptibles de apreciación pecuniaria, como es el de autos, se aplicarán las normas del artículo 16, con un mínimo de veinte (20) UMA. No obstante el mínimo establecido por el art. 48 de la citada ley, dicha norma en su última parte, remite a las pautas de valoración general para regular honorarios del art. 16, el art. 26 (honorarios profesionales de la parte vencida) y el art. 29 (etapas procesales), por lo que: tengo en cuenta los trabajos profesionales realizados por las partes en la presente causa: esto es, demanda y contestación, y solo prueba informativa, como se dijo precedentemente, solo algunas diligencias, la extensión y calidad jurídica de la labor desarrollada, la complejidad de la cuestión planteada, el resultado obtenido, la trascendencia económica y moral que reviste para el interesado la cuestión en debate. Además, cabe destacar lo dispuesto en el art. 1255 del Código Civil y Comercial de la Nación, que dispone que cuando el precio de los servicios deba ser establecido judicialmente sobre la base de la aplicación de leyes arancelarias, su determinación debe adecuarse a la labor cumplida por el prestador, y si la aplicación estricta de los aranceles locales conduce a una evidente e injustificada desproporción entre la retribución resultante y la importancia de la labor cumplida, el juez puede fijar equitativamente la retribución. Dicho esto, teniendo en cuenta que el valor del UMA al día de la fecha es de pesos dos mil novecientos dos (\$2.902), conforme Acordada n° 30/2019 de la CSJN, y acorde a lo dispuesto por el artículo 14 de la antedicha ley, considero justo, razonable y equitativo regular los honorarios de los Dres. Antonio María Hernández, Antonio María Hernández (h) y Walter Daniel Lancioni, en la suma de pesos catorce mil quinientos diez (\$14.510),





Poder Judicial de la Nación  
**JUZGADO FEDERAL DE BELL VILLE**

lo que equivale a cinco (5) UMA individualmente en proporción a la tarea cumplida, haciendo un total de pesos cuarenta y tres mil quinientos treinta (\$43.530), lo que equivale a quince (15) UMA. Respecto del letrado apoderado de la parte demandada, Dr. Ignacio I. Soria, atento como fueron distribuidas las costas y conforme lo dispuesto por el art. 2 de la ley 27.423, no corresponde regular honorarios por ser profesional a sueldo de su mandante, salvo que acredite una condición diferente.

**SE RESUELVE:**

I) Hacer lugar a la acción declarativa interpuesta por la empresa Establecimiento Yerbatero Bonafe S.R.L. contra el Estado Nacional-Secretaría de Gobierno de Agricultura (Ex Ministerio de Agroindustria) y en consecuencia, declarar en el caso concreto la inconstitucionalidad de los artículos 3° y 9° de la Ley 27.114 por los argumentos brindados en el presente decisorio

II) Imponer las costas se imponen por el orden causado (conf. Art. 68, 2ª parte del C.P.C.C.N.) por los fundamentos expresados.

III) Regular los honorarios profesionales de los Dres. Antonio María Hernández, Antonio María Hernández (h) y Walter Daniel Lancioni en la suma de pesos cuarenta y tres mil quinientos treinta (\$43.530), lo que equivale a quince (15) UMA y que serán atribuidos en proporción a la tarea cumplida en cinco (5) UNA a cada uno de los abogados, esto es en la suma de pesos catorce mil quinientos diez (\$14.510). Respecto del letrado apoderado de la parte demandada, Dr. Ignacio I. Soria, atento como fueron distribuidas las costas y conforme lo dispuesto por el art. 2 de la ley 27.423, no corresponde regular honorarios por ser profesional a sueldo de su mandante, salvo que acredite una condición diferente.

IV) Regístrese y hágase saber.

SERGIO A. PINTO  
JUEZ FEDERAL

