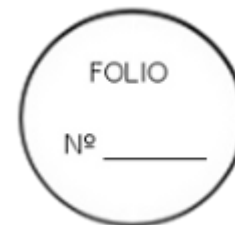




"2024 - Año de la digitalización y simplificación administrativa, de las startups, de la inteligencia artificial, del desarrollo de la ciudadanía digital y de la salud mental".

JUZGADO CIVIL Y COMERCIAL Nº 5 - Posadas
SECRETARIA ÚNICA
62459/2024



Protocolizado Digitalmente

S.I.G.ED. documento ID:.....

Posadas, 16 de Mayo de 2024.

Y VISTOS: En estos autos caratulados: **“Expte. Nº 62459/2024 ASOCIACION UNION DE AGRICULTORES DE MISIONES UDAM C/ ESTADO NACIONAL ARGENTINO S/ Amparo”**,

CONSIDERANDO:

Que, mediante presentación digital de fecha 13/05/2024, (ID24835124) el Sr. Claudio Marcelo Hacklander, en su carácter de Presidente de la Asociación Unión de Agricultores de Misiones (UDAM) con el patrocinio del Dr. Pedro Armando Duarte, promueve acción de amparo, contra el Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 70/2023 (DNU 2023-70-APN-PTE) en sus artículo 164/168 y de todas aquellas -consecuentes- normas, actos y/o disposiciones administrativas nacionales, en cuanto desregula la comercialización de la yerba mate, libera las importaciones del producto y altera la estructura, funciones y atribuciones del Instituto Nacional de Yerba Mate, de conformidad con su texto original de la Ley 25.564. Solicita se declare la Inconstitucionalidad y consiguiente Nulidad Absoluta e Insanable, el mencionado decreto en sus artículos mencionados, de acuerdo a lo dispuesto en los arts. 43 y 75 inciso 22 de la Constitución Nacional y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Solicita se declare medida cautelar con el fin de garantizar el efectivo derecho a la salud de los consumidores del producto a vender a futuro, y en resguardo de la economía familiar integral del grupo vulnerable constituido por los pequeños productores yerbateros de la Provincia de Misiones, que, acatando a las normativas nacionales, apostaron al trabajo del suelo argentino.

Peticiona la inmediata suspensión de lo dispuesto en los artículos 164 al 168 del DNU 70/2023, a fin de que no se modifiquen ni alteren la estructura, funciones y atribuciones del Instituto Nacional de Yerba Mate de conformidad con el texto original de la Ley 25.564, hasta tanto se dicte sentencia definitiva.

Alega, que el producto de la Yerba Mate cumpla con las normativas del INYM, el Código Alimentario Argentino y el Reglamento Técnico Mercosur - Resolución 12/11.

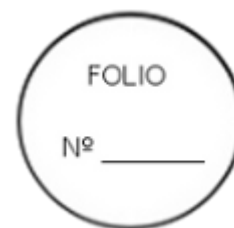
A tales fines, requiere se suspenda -en lo que a importación de yerba mate se refiere- la aplicación de toda disposición reciente que la Secretaría de Comercio Nacional que posibilite la importación de yerba mate canchada de Paraguay y/o Brasil ingrese al país con mayor facilidad, obviando las normativas del INYM, el Código Alimentario Nacional y el Reglamento Técnico Mercosur, hasta tanto se resuelva la cuestión de fondo.

Se expide sobre la legitimación, invocando el artículo 43 primer párrafo de la Constitución Nacional. Afirma que se pretende con la presente acción, amparar la calidad del producto que se comercializará, la salud integral de los consumidores (nacionales o extranjeros) y la economía familiar de los pequeños productores.

Como fundamento del planteo, manifiesta que el mercado yerbatero es imperfecto (configurado en un extremo por 15.000 familias de cosecheros, 13.500 productores, 200 secaderos y 100 molinos) necesitando la intervención del estado, por cuanto pocos compradores pueden determinar el precio de compra de materia prima y además determinar el precio de la venta al público, es decir compran barato y venden caro maximizando ganancias. Alega que, por las características de este sistema, no puede aplicarse lisa y llanamente las reglas de la oferta y la demanda.

Continúa su argumento, manifestando que recientemente y como consecuencia de la desregulación decretada por la Secretaría de Comercio de la Nación, incorporó a la Yerba Mate en el listado de artículos alcanzados con facilidades para ser importación, razón por la cual, varios molinos e importadores industriales de la Yerba Mate comenzaron a importar de países limítrofes dicho producto, bajo la forma canchada fina.

Ello hace que, el producto se disfrace de alimento, y por lo tanto evada los controles ordinarios que se hacían de la hoja canchada normal, obviando de esta manera, las normativas del INYM (resoluciones 02/04/; 337/17; 11/17; 381/20; 20/22; 152/21 y 287/2022) el Código Alimentario Nacional (art. 1193 y ss.) y la Resolución 12/11 Reglamento



Técnico para el Mercosur - de metales pesados.

Lo cual, refiere, afecta a pequeños, medianos y grandes productores de esta economía regional, como ser: Estándar de calidad, salubridad, capacidad productiva (stock) riesgo de pérdida de mercados internacionales, prestigio de nuestro suelo y equilibrio de mercado.

Destaca que uno de los principales motivos es la importación de materia prima proveniente de países limítrofes ya que sus estándares de producción difieren de los establecidos en nuestro país y, por ende, el producto final no responde a la calidad esperada. Ello se debe principalmente a la presencia de metales pesados en el suelo que, según el estudio de riesgo que se hizo desde INYM, demuestra que la yerba que proviene de Brasil y Paraguay contiene altos niveles de metales pesados que superan los límites internacionales para la exportación.

Invoca el Código Alimentario, que en su art. 1193 y siguientes, define y determina las características que debe tener la yerba mate, estableciendo los distintos parámetros de hoja, palo, polvo, humedad, semillas entre otros. El art. 1195 tris establece las especificaciones microbiológicas y metodológicas para analizar la presencia de E. Colli, Bacillus Cereus y Salmonella.

Además, cita, distintas normativas determinadas por la Legislación Argentina, la resolución N° 12/11 del Reglamento Técnico del Mercosur sobre límites máximos de contaminantes inorgánicos establece como parámetro para la yerba mate un máximo de Arsénico 0,60 mg/kg, Plomo 0,60 mg/kg y Cadmio 0,40 mg/kg, aclarando en la parte 1 punto 1.3 que los niveles de contaminantes inorgánicos en los alimentos deberán ser lo más bajos posibles, debiendo prevenirse la contaminación del alimento en almacenamiento, procesamiento y envasado, a fin de evitar que un alimento contaminado sea comercializado o consumido.

A raíz de todo esto, afirma, aparece el cierto y vigente riesgo de importar esa yerba de Brasil y de Paraguay, para ponerla en los paquetes nacionales y que sean exportados o consumidos en el mercado local.

Refiere que, además, rompe el equilibrio de nuestro mercado, teniendo en cuenta que la yerba mate es un producto que se tiene que estacionar durante un año.

Manifiesta que, quebrar ese equilibrio puede ocasionar un daño posterior que demandaría hasta una década para volver a recuperarlo, el hecho de importar yerba irresponsablemente puede generar un daño sin precedentes en la economía regional, teniendo en cuenta que el comercio de la yerba es muy inelástico, ya que se consume el 90% dentro del país solamente se exporta el 10%. Expresa que los últimos años se viene trabajando fuertemente para mantener ese equilibrio, con el fin de sostener un stock de ocho o nueve meses para que produzca lo que se vende.

Alega que los distintos establecimientos productores y elaboradores radicados en Argentina deben ser permanente fiscalizados por las autoridades para resguardar la salud de los consumidores, haciendo cumplir las distintas leyes y resoluciones que garantizan la calidad y salubridad de la yerba mate.

Enfatiza en que, lamentablemente, aprovechando de la política macroeconómica, distintos importadores impulsados por un afán de lucro desmedido, compran yerba mate en Paraguay y Brasil, evitando los controles sanitarios previamente citados, poniendo en riesgo la salud de miles de consumidores y también de los mercados internacionales, ya que se exporta esta yerba como si fuera Argentina, aprovechando el prestigio que tiene la misma y su calidad en la producción nacional.

Continúa exponiendo que la yerba que ingresa importada de países limítrofes -además- lo hace a un precio inferior al que se paga en el mercado interno, consecuentemente, existe un daño a los pequeños productores y que ese daño es causado por la desregulación de mercado y por la liberación de las importaciones del producto yerba mate.

Aclara que, la liberación de mercado perjudica la calidad del producto ya que, en el afán de tener más margen de ganancia, se omiten las normas básicas que garantizan la excelencia del producto.

Clarifica que debe entenderse por daño a una producción nacional, tanto un daño importante existente o una amenaza de daño importante real e inminente, como también un retraso sensible en la creación de una rama de la producción nacional.

Efectúa un detalle de la normativa que regula las facultades del INYM, que fueron derogadas por el Decreto 70/23 atacado, manifestando

que el mismo, conjuntamente con la disposición de la Secretaría de Comercio de la Nación, son manifiestamente inconstitucionales por cuanto, deroga la Ley 27.114 y modifica los artículos de la Ley 25564 que eran fundamentales para la regulación del mercado de la yerba mate. Eliminó los controles, los registros de identificación de producción, elaboración, industrialización y comercialización de la yerba mate, así como la promoción de asociaciones entre productores y cooperativas yerbateras.

El decreto -alega- generó la pérdida de facultades del INYM, puesto que ha perdido la capacidad de implementar medidas para equilibrar la oferta y la demanda y establecer límites a la producción en conjunto con la Secretaría de Agricultura, generando un perjuicio al sector yerbatero, ya que la desregulación afectó y afectará negativamente en la estabilidad del mercado y la calidad del producto. A su vez, destaca, la importación de yerba mate sin control por parte del INYM y el SENASA está influyendo e influirá negativamente en el mercado interno e internacional y en los componentes respecto de la salubridad y contaminantes del producto “yerba mate”.

A fin de precaver consecuencias jurídicas y materiales irreversibles derivadas de las disposiciones mencionadas, solicita se ordene como medida cautelar la inmediata suspensión de los efectos del Decreto de Necesidad y Urgencia N°70/23, reestableciendo sin las modificaciones y/o derogaciones practicadas, del texto original de la Ley 25.564, reintegrando la estructura, funciones y atribuciones del Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM), conforme era antes de la disposición atacada, a los fines de la regulación y contralor del llamado mercado de la Yerba Mate y hasta tanto se dicte sentencia.

Asimismo, solicita, que el Estado Nacional se abstenga y/o cese de aplicar emitir, realizar, resolver y/o ejecutar toda norma o acto que derive de la aplicación del DNU 70/23, en relación a las modificaciones introducidas al texto de la Ley 25.564, conforme lo dispuesto en los arts. 164 al 168 inclusive del mencionado decreto, como asimismo el art. 160 que deroga la Ley 27.114 del art. 36 que deroga el Decreto Ley 15349/46 y el art. 40 que deroga la Ley 20.705.

Solicita, como medida urgente, la inmediata suspensión de la normativa nacional que permite la liberación de importación del producto Yerba Mate, bajo la denominada “Canchada” o “Canchada fina” sin

contralor por parte de las autoridades nacionales, i) por cuestiones de salud el SENASA debe controlar la carga de yerba canchada y molida a granel; ii) la yerba importada debe cumplir las normativas referidas del INYM, del Código Alimentario Argentino (arts. 1193 al 1198 tris) y las normas del Mercosur (metales pesados, Resolución 12/11).

Se expide sobre los presupuestos de la medida cautelar solicitada. Presta caución juratoria.

Solicita se decrete la medida cautelar, ordenando la suspensión de los artículos 164 al 168 del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/23.

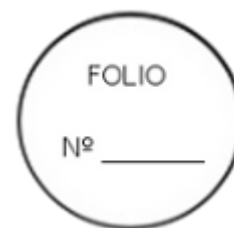
Pasan los autos a despacho para **RESOLVER:**

I) Primeramente, cabe mencionar que, las medidas cautelares son actos procesales del órgano judicial adoptados en el curso de un proceso, o previamente a él, a solicitud de interesado para asegurar bienes o pruebas y mantener una situación de hecho, como anticipo de una garantía judicial de la defensa de la persona y de los bienes (art. 18 de la Constitución nacional) y para no tornar ilusorias las sentencias judiciales. (Diez, Manuel M., Derecho administrativo, Buenos Aires, Plus Ultra, 1996, p.71.)

De este modo se ha entendido que la decisión cautelar es una verdadera decisión jurisdiccional, valorativa de las circunstancias de hecho y de derecho aparentes al momento de su dictado, reclamada como reacción inmediata y provisional, tendiente a superar el peligro de la pérdida o el perjuicio de pruebas, cosas, personas o derechos, que pudiera resultar de la eventual o concreta desigualdad de las partes en orden a la disposición de aquéllas desde el origen de un conflicto sometido a decisión judicial y hasta el momento de su composición efectiva. (García Pullés, Fernando R., "Actividad cautelar en el proceso contra la Administración Pública," RAP, 203: 12.)

Toda medida cautelar está subordinada a la concurrencia de dos presupuestos básicos, que son la verosimilitud del derecho invocado y un interés jurídico que la justifique y que se denomina "peligro en la demora".

No puede soslayarse que la jurisprudencia ha señalado la relación inescindible que existe entre la verosimilitud del derecho



invocado, y el peligro de un daño irreparable; de manera tal que, a mayor verosimilitud del derecho, corresponde menor rigurosidad en la valoración del peligro del perjuicio. Y a la inversa, cuando se comprueba el riesgo de un perjuicio irreparable, se atenúa la exigencia de verosimilitud del derecho.

En lo que respecta al objeto de la presente, es importante mencionar que la Ley 26.854, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 199 del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia (Ley XII N.º 27) establece que: *“Los jueces deberán abstenerse de decretar medidas cautelares cuando el conocimiento de la causa no fuese de su competencia.”* Sin perjuicio de ello, dispone que *“La providencia cautelar dictada contra el Estado nacional y sus entes descentralizados por un juez o tribunal incompetente, sólo tendrá eficacia cuando se trate de sectores socialmente vulnerables acreditados en el proceso, se encuentre comprometida la vida digna conforme la Convención Americana de Derechos Humanos, la salud o un derecho de naturaleza alimentaria. También tendrá eficacia cuando se trate de un derecho de naturaleza ambiental.”* (Art. 2)

Corresponde en consecuencia, analizar si los argumentos invocados por los peticionantes de la medida precautoria en cuestión, revisten la entidad suficiente para decretar la cautelar solicitada.

En tal sentido, conforme la presentación inicial, el amparista, con sustento en la inconstitucionalidad del Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 70/23, requiere la suspensión de lo dispuesto en los artículos 164 al 168 del, a fin de que no se modifiquen ni alteren la estructura, funciones y atribuciones del Instituto Nacional de Yerba Mate de conformidad con el texto original de la Ley 25.564, hasta tanto se dicte sentencia definitiva. Que el producto de la Yerba Mate cumpla con las normativas del INYM, el Código Alimentario Argentino y el Reglamento Técnico Mercosur - Resolución 12/11, con el fin de garantizar el efectivo derecho a la salud de los consumidores del producto a vender a futuro, y en resguardo de la economía familiar integral del grupo vulnerable constituido por los pequeños productores yerbateros de la Provincia de Misiones.

Cabe señalar que, el artículo citado, supedita la eficacia de la medida, a que la misma se tienda a protección de sectores socialmente vulnerables acreditados en el proceso.

La Corte Interamericana considera que toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado es necesario para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos. La Corte reitera que no basta que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre” (Sentencia de Ximenes Lopes v. Brasil, 4 de julio de 2006, § 103)

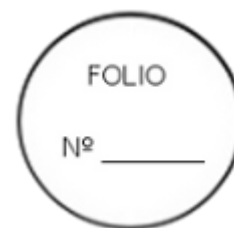
El término vulnerabilidad es siempre relativo y específico con respecto a una amenaza particular subyacente. Las ciencias aplicadas han coincidido históricamente en afirmar que solo es posible hablar de un grado de vulnerabilidad desde el punto de vista de la probabilidad de la amenaza y en función de su intensidad particular, de su frecuencia y de su duración. (La vulnerabilidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: esbozo de una tipología Rosmerlin Estupiñan-Silva* Universidad Paris).

De lo expresado precedentemente, se advierte que el concepto de vulnerabilidad estará, entonces, estrechamente vinculado al ámbito en el que se aplique, y de acuerdo a las circunstancias que rodean el caso.

En lo que respecta a este presupuesto, de los datos aportados en la demanda y de acuerdo a las características del mercado de la Yerba Mate, en el contexto socioeconómico en que impacta el DNU 70/23, claramente que el sector más vulnerable en la cadena de producción, resulta ser el pequeño productor agropecuario y su grupo familiar.

En este marco, considero que esta situación de vulnerabilidad - frente a los demás estamentos- que se encuentra regulada por el Instituto creado por Ley 25.564, mediante las facultades otorgadas por la misma, en los artículos cuya derogación se realiza mediante el decreto del Poder Ejecutivo, justifica la protección que se pretende mediante la cautelar requerida.

“Si una determinada política pública genera, como contrapartida, un grupo vulnerable y desfavorecido (...) la obligación primigenia del Estado debe consistir en brindarle un mayor nivel de



protección, adoptando medidas positivas para reducir las desventajas estructurales y dando trato preferente apropiado a esas personas. Fallos: 330:2548 (Disidencia del juez Zaffaroni) (R . 1 3 9 8 . X L I Ramírez, Juan Carlos c/ E.B.Y. s/ daños y perjuicios)”.

En el mismo orden de ideas, el mencionado artículo 2 de la Ley 26.854, exige como elemento de eficacia de la medida, a que se encuentre comprometida la vida digna, conforme la Convención Americana de Derechos Humanos, situación que se encuentra estrechamente ligada al análisis efectuado en el párrafo anterior.

La Corte IDH ha dicho sobre la vida digna en la causa "Villagrán Morales y otros v. Guatemala", que "el derecho a la vida es un derecho humano fundamental, cuyo goce es un prerequisite para el disfrute de todos los demás derechos humanos. De no ser respetado, todos los derechos carecen de sentido. En razón del carácter fundamental del derecho a la vida, no son admisibles enfoques restrictivos del mismo. En esencia, el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él" (Considerando no. 144)

En efecto, si del contexto socioeconómico en que se desarrolla una actividad, se percibe la necesidad de efectuar un contralor específico, de acuerdo a las características propias de la misma y en resguardo de un determinado grupo -en el caso el pequeño productor de Yerba Mate-, la decisión de eliminar las facultades otorgadas por Ley al organismo encargado de efectuar dicho control, colocan a este colectivo en un plano de desigualdad en un mercado donde la ley de la oferta y la demanda, se encuentran desequilibradas por las propias características del mercado en cuestión.

No escapa al criterio de este Juzgador que, la inexistencia de una regulación en la materia, (como lo pretende el decreto atacado) importaría una amenaza para la actividad de los productores primarios, quienes se encontrarían sujetos a la fijación del precio de la materia prima, por parte de quienes los siguen en la cadena de producción. En estas condiciones, los argumentos esgrimidos por el cautelante en lo que

a la vida de los productores se refiere, encuentra recepción en la normativa citada.

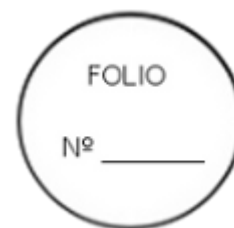
Ahora bien, el transcripto artículo 2 de la Ley 2685, adopta la procedencia de la medida cuando se encuentre comprometida la salud o un derecho de naturaleza alimentaria. En base a los fundamentos que dan sustento al planteo cautelar, entiendo configurados, en el caso, ambos elementos.

En primer lugar, el derecho a la salud como derecho humano fundamental se encuentra protegido en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, más específicamente, en el artículo 10 del Protocolo Adicional a la CADH en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asimismo, encuentra recepción en el bloque constitucional que incorpora el artículo 75 inc. 22 de la Carta Magna.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación "...desde sus inicios entendió que el Estado Nacional está obligado a "proteger la salud pública" (Fallos: 31:273) pues el derecho a la salud está comprendido dentro del derecho a la vida que es "el primer derecho natural de la persona humana preexistente a toda legislación positiva que, obviamente, resulta reconocido y garantizado por la Constitución Nacional" (Fallos: 302:1284; 310:112). Así, la Corte entendió que en el Preámbulo de la Constitución Nacional "ya se encuentran expresiones referidas al bienestar general, objetivo preeminente en el que, por cierto, ha de computarse con prioridad indiscutible, la preservación de la salud" (Fallos: 278:313, considerando 15)" -CSJN, "Asociación Benghalensis y otros c/ Ministerio de Salud y Acción Social - Estado Nacional s/ amparo ley 16.986" del 01/06/2000-.

En lo que al planteo respecta, la normativa invocada por el peticionante, coloca en cabeza del Instituto Nacional de la Yerba Mate, un exhaustivo control de calidad y salubridad, (conforme Resoluciones 02/04/; 337/17; 11/17; 381/20; 20/22; 152/21 y 287/2022 que adjunta como documental), el Código Alimentario Nacional (art. 1193 y ss.) y la Resolución 12/11 Reglamento Técnico para el Mercosur - de metales pesados.

La falta de contralor de la materia prima ingresada de países limítrofes, y su posterior incorporación al proceso productivo y de



comercialización, además de generar un desequilibrio en el sistema de producción, importa poner en riesgo este derecho fundamental, consagrado constitucionalmente.

En el mismo sentido se ha expedido el máximo tribunal de nuestro país, sosteniendo que a partir de lo dispuesto en los tratados internacionales, el derecho a la preservación de la salud -comprendido dentro del derecho a la vida que es el primer derecho de la persona humana reconocido por la Constitución Nacional-, debe ser garantizado por la autoridad pública con acciones positivas, sin perjuicio de las obligaciones que deban asumir las jurisdicciones locales, las obras sociales o las entidades de medicina prepaga (CSJN “Campodónico de Beviacqua, Ana Carina c/ Ministerio de Salud y Acción Social - Secretaría de Programas de Salud y Banco de Drogas Neoplásicas” - Fallo 323:3229).

En cuanto a los derechos de naturaleza alimentaria, se han caracterizado como la posibilidad de tener acceso sin interrupciones (a partir de su autoproducción o de la compra) a alimentos en cantidad suficiente, calidad adecuada y de acuerdo a la cultura y tradiciones de la población, como para garantizar a las personas y a las próximas generaciones, no sólo a nivel individual, sino también colectivo, una vida plena y digna.

Asumiéndolo como un derecho humano, se habla del derecho a la alimentación adecuada y se reconoce en instrumentos jurídicos internacionales, tales como: Declaración Universal de los derechos humanos, artículo 25 “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.” El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), establece en el artículo 11 “Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”.

Afirma el recurrente que, como consecuencia de la desregulación decretada por la Secretaría de Comercio de la Nación, se incorporó a la Yerba Mate en el listado de artículos alcanzados con facilidades para ser importación, razón por la cual, varios molinos e importadores industriales de la Yerba Mate comenzaron a importar de

países limítrofes dicho producto, bajo la forma de yerba canchada fina.

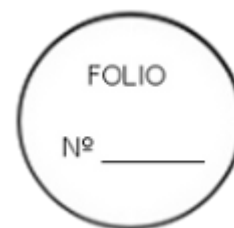
Ello hace que, el producto se disfrace de alimento, y por lo tanto evada los controles ordinarios que se hacían de la hoja verde y la yerba canchada normal, obviando de esta manera, las normativas del INYM (resoluciones 02/04/; 337/17; 11/17; 381/20; 20/22; 152/21 y 287/2022) el Código Alimentario Nacional (art. 1193 y ss.) y la Resolución 12/11 Reglamento Técnico para el Mercosur - de metales pesados.

En estas condiciones, la medida cautelar intentada por el amparista, tendiente a suspender los efectos del DNU 70/23, (en cuanto elimina estas facultades de contralor del Instituto Nacional de la Yerba Mate, respecto de la materia prima ingresada de países limítrofes) merece recepción favorable por parte de esta judicatura, toda vez que el peligro que implica la incorporación de productos que no han aprobado un control riguroso de calidad, conforme la normativa vigente, implica una amenaza inminente para toda la población consumidora de los productos derivados de la misma, y con ello contraviene lo dispuesto en los Tratados Internacionales, antes mencionados, que integran nuestro bloque de constitucionalidad.

II. Analizados en forma positiva los presupuestos de procedencia las medidas cautelares contra el Estado Nacional, y habiendo corroborado que las peticiones encuadran en un todo con la normativa vigente al respecto (*sectores socialmente vulnerables acreditados en el proceso, comprometida la vida digna, la salud y un derecho de naturaleza alimentaria*) analizaré si resulta procedente la suspensión de los efectos del acto estatal, requerida como medida precautoria, hasta tanto se resuelva la cuestión de fondo.

Cabe señalar que el art. 13 de la Ley 26.854 dispone que la suspensión de los efectos de una ley, un reglamento, un acto general o particular podrá ser ordenada a pedido de parte cuando concurren simultáneamente los siguientes requisitos:

a) Se acredite sumariamente que el cumplimiento o la ejecución del acto o de la norma, ocasionará perjuicios graves de imposible reparación ulterior; b) La verosimilitud del derecho invocado; c) La verosimilitud de la ilegitimidad, por existir indicios serios y graves al respecto; d) La no afectación del interés público; e) Que la suspensión judicial de los efectos o de la norma no produzca efectos jurídicos o



materiales irreversibles.

En cuanto a la verosimilitud del derecho, se ha sostenido que el recaudo reproducido en el inc. b) del art. 13 de la Ley 26.854 no ha variado en relación a lo que pacíficamente ha entendido la doctrina y la jurisprudencia con motivo de interpretación del art. 230 del Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación. Al respecto, cabe recordar que, “las medidas cautelares, por su propia naturaleza, no exigen de los tribunales el examen de la certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino, precisamente, sólo de su verosimilitud; es más, el juicio de verdad de esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar, que no es otra que atender a aquello que no excede el marco de lo hipotético, dentro del cual, asimismo, agota su actualidad (conforme CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. SALA I -20639/2021 (EX 32532030/21 - RESOL 729/21) s/ RECURSO DIRECTO DE ORGANISMO EXTERNO) sin perjuicio de ello, tanto de la documentación acompañada en escrito inicial como los argumentos esgrimidos respecto al resguardo que procura la vigencia de las normas cuya derogación se impone mediante el acto atacado por el presente amparo, dan cuenta de un derecho que merece una protección mediante el dictado de la medida requerida.

Desde otro costado, la ponderación del requisito contemplado en el inc. c) del art. 13 del nuevo texto legal, esto es “la verosimilitud de la legitimidad por existir indicios serios y graves al respecto” no es más que el análisis de otra cara de la misma moneda, ya no enfocada en el derecho que esgrime el peticionante, sino en el acto cuestionado en sí mismo.

En lo que este presupuesto respecta, no puedo dejar de señalar que el acto en cuestión (Decreto de Necesidad y Urgencia 70/23) desde su sanción a la fecha, ha sido objeto de innumerables planteos en lo que a protección de derechos se refiere, tanto colectivos como individuales, de los cuales algunos han tenido recepción por parte del Poder Judicial - Nacional y Provincial-.

En el contexto, y sin efectuar un análisis respecto de la Constitucionalidad del mismo, en que ha sido promulgado el acto objeto de la presente medida, encuentro configurado este presupuesto.

En lo que al primero de los presupuestos se refiere, (inc. a) *acreditar sumariamente que el cumplimiento o la ejecución del acto o de*

la norma, ocasionará perjuicios graves de imposible reparación ulterior, en base a los argumentos expresados por el representante de la Asociación en su escrito inicial y conforme la documentación acompañada, teniendo presente que la medida tomada por el Poder Ejecutivo Nacional, deja sin efecto normativa específica, destinada a la regulación de la actividad yerbatera e implementada con la finalidad de asegurar (entre otras cuestiones) la calidad y salubridad de los productos volcados al comercio interno, evitando la incorporación de materiales provenientes de países limítrofes, -en consonancia con el derecho a la salud y a una alimentación conforme los parámetros establecidos en los tratados de índole internacional, de acuerdo al análisis realizado precedentemente- la protección del pequeño productor, en el marco de un sistema desigual, por las características que le son inherentes a la actividad en cuestión, entiendo configurados los presupuestos exigidos por la norma en estudio.

En efecto, el riesgo que importa la incorporación de productos provenientes otros países (en el caso materia prima para elaboración de la yerba mate) que no han sido fiscalizados de acuerdo a la normativa que fue sancionada por el órgano legislativo específicamente a los fines de la protección de derechos fundamentales, configurando el ejercicio del poder de policía en materia de salubridad y sanidad alimentaria, que custodia el bienestar y salud de la población, implica la afectación inminente del interés público y por lo tanto justifica el dictado de la medida.

Nuestro máximo tribunal ha sostenido que a los fines de conceder medidas cautelares debe acreditarse que existe peligro en la demora para justificar el dictado de la medida, el cual debe resultar en forma objetiva del examen sobre los distintos efectos que podría provocar la aplicación de las disposiciones impugnadas (Fallos: 344:3442).

En consonancia con dicha doctrina ha agregado que el examen de la concurrencia del peligro en la demora para el dictado de una medida cautelar exige una apreciación atenta de la realidad comprometida, con el objeto de establecer cabalmente si las secuelas que lleguen a producir los hechos que se pretenden evitar pueden restar eficacia al ulterior reconocimiento del derecho en juego, por la sentencia definitiva; debiendo resultar en forma objetiva del examen sobre los distintos efectos que podría provocar la aplicación de las diversas disposiciones impugnadas, entre ellos su gravitación económica (Fallos: 344:1033; “Gador SA”,

sentencia del 13/05/2021; “BASF Argentina SA”, sentencia del 22/04/2021; “Gualtieri Hnos SA”, sentencia del 08/07/2021; 343:1086 Disidencia de los jueces Maqueda y Rosatti; 342:1591; 341:1717; 339:225; 329:5160; 329:3890; 329:2111; 328:4309; 319:1277).

Intrínsecamente ligado al denominado “peligro en la demora” de las medidas genéricas, encuentro a este requisito plenamente justificado por la gravedad de la situación económica que afecta al sector productor yerbatero, y ante el importante ingreso de materia prima (hoja verde) proveniente de países limítrofes, como Paraguay y Brasil, que ya han sido incorporados a los procesos de producción; no siendo admisible demora alguna, dado que cualquier reparación ulterior además de tardía, no tendría entidad para compensar el perjuicio alegado, poniendo en grave e inminente riesgo la salud de todos los habitantes de nuestra Nación.

El Dr. Kielmanovich dice en su obra que “la probabilidad de que la tutela jurídica definitiva que la actora aguarda pueda frustrarse en los hechos, porque, a raíz del transcurso del tiempo, los efectos del fallo final resulten prácticamente inoperantes, de acuerdo al juicio objetivo de una persona razonable” (KIELMANOVICH, Jorge L.: “Medidas cautelares”, Ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2000, p. 53)

En estas condiciones, resulta procedente la medida de suspensión solicitada, ya que el derecho invocado es verosímil y el peligro en la demora se advierte en forma objetiva si se consideran los diversos efectos que podría provocar la ejecución del acto impugnado, entre ellos, la salud pública.

Finalmente, en base a lo expuesto al analizar los derechos pugna y considerando que se encuentra comprometido el interés público, y sin que la suspensión del acto atacado implique la producción de efectos jurídicos irreversibles, (incisos d. y e.) resulta pertinente admitir las medidas solicitada por la Asociación cautelante.

Al respecto se ha expresado que “el juez el que debe merituar en el caso concreto la articulación de los intereses en conflicto como criterio modulador de la procedencia o no de la medida cautelar solicitada, analizando el impacto que tiene la cuestión para la comunidad y si la limitación, en el caso, resulta o no contraria a la tutela judicial efectiva, de lo cual resultará la legitimidad de la pretensión cautelar

(Tomás HUTCHINSON; "Algunas reflexiones sobre la regulación de las medidas cautelares en las que interviene el Estado" en SJA. 2013/09/25-22 - JA 2013-III Cita Online: AP/DOC/1923/2013).

Cassagne elabora pautas interpretativas muy razonables: a) La decisión sobre la apreciación de si la medida precautoria afecta o no el interés público corresponde al tribunal, y no a la Administración, en mérito a que ésta no puede ser al mismo tiempo juez y parte; b) el interés público a ponderarse no es el del acto en sí mismo, sino el que se conculca con la medida suspensiva, debiendo tratarse de un interés público específico y concreto que exija la ejecución inmediata del acto, la cual no puede fundarse en un interés público de tipo genérico; c) frente a una ilegalidad manifiesta no se puede invocar el interés público para denegar la medida precautoria de suspensión de los efectos; d) el interés público no es siempre el interés que persigue la Administración sino el que representa el interés de la comunidad; y, e) en la ponderación los jueces deben necesariamente hacer un balance entre el daño a la comunidad y el que se le ocasiona al demandante de la suspensión. (Juan Carlos CASSAGNE; "Medidas cautelares. Mandatos judiciales preventivos y anticipados en el contencioso administrativo Sup. Doctrina Judicial Procesal 2009 (noviembre), 01/01/2009, 143. Cita Online: AR/DOC/3815/2009.

Respecto a la contracautela, entiendo que resulta adecuada la caución juratoria, que se tiene por prestada con la presentación del presente, conforme fuera manifestado por la actora, y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 10 inciso 2) de la Ley 26.854.

Asimismo, cabe señalar que las decisiones sobre medidas cautelares, no causan estado, pudiendo ser revisadas en cualquier estado del proceso. "Las decisiones sobre medidas cautelares no causan estado ni son definitivas ni preclusivas, de donde resulta que pueden reverse siempre que se aporten nuevos elementos probatorios conducentes." (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal sala I "B. M. R. c/ AMEBPBA s/ amparo de salud" Bs.As. 24/09/2014).

Por lo expuesto, la normativa y jurisprudencia citada al respecto,

RESUELVO:



I. HACER LUGAR a la medida cautelar Innovativa solicitada por la Asociación civil Unión de Agricultores de Misiones (UDAM) en fecha 13/05/2024, (ID24835124) **ORDENANDO LA SUSPENSION INMEDIATA** de todos los efectos los artículos 164 al 168 del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023 (DNU 2023-70-APN-PTE) y corolario de todas aquellas normas, actos y/o disposiciones administrativas nacionales dictadas en su consecuencia, que tengan por objeto desregular la comercialización de la yerba mate, liberar las importaciones del producto o materia prima del mismo y altera la estructura, funciones y atribuciones conferidas oportunamente al Instituto Nacional de Yerba Mate, de conformidad con su texto original de la Ley 25.564, hasta tanto se dicte sentencia definitiva.

II. SUSPENDER los efectos de las normas y/o disposiciones y/o actos administrativos dictados que autoricen la importación de materia prima de yerba mate, entendida como tal a la hoja verde de yerba mate y/o yerba canchada, que no cumplimente con los controles de calidad establecidos por la normativa dictada oportunamente por el Instituto Nacional de Yerba Mate, código alimentario Nacional y reglamento técnico del Mercosur, debiendo oficiarse al Estado Nacional, para que por su intermedio se comunique a los organismos dependientes del mismo que intervenga en esta actividad, especialmente a la secretaria de comercio, a la AFIP-DGA, SENASA y todo otro organismo que interviniera o tuviera injerencia en la importación de yerba mate, para que tome razon de la medida y proceda a dar cumplimiento inmediato a la misma.-

III.- NOTIFIQUESE personalmente o por cédula y **LIBRESE OFICIO LEY 22172** al Estado Nacional, a la AFIP-DGA, Secretaria de industria y comercio, SENASA y a todo organismo que interviniera en la importación de yerba mate. Asimismo autorizo, en caso de que la actora considere conveniente, que la notificación de tal medida sea realizada a través de carta documento (art. 145 CPCCFVF) en atención a la urgencia del trámite .-

IV. DESE CUMPLIMIENTO con la Vista al Fiscal dispuesta en fecha 13/05/2024.

V. HABILITESE EL DESPACHO del día de la fecha, con hora.-

Dr. Fernando M. A. Escalante

Juez de 1ª Instancia
Civil y Comercial N° 5

ANOTADO EN EL LIBRO DE DESPACHO

CON FECHA 16/05/2024 siendo las 8:30hs. CONSTE