

Corte Suprema de Justicia de la Nación



Buenos Aires, *veintisiete de febrero de 2018.*

Autos y Vistos; Considerando:

1º) Que a fs. 379/400 la firma José Minetti y Cía. Ltda. SACEI solicita el dictado de una medida cautelar innovativa en los términos previstos en el art. 232 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, con el fin de que se declare la inconstitucionalidad de la ley 8573 de la Provincia de Tucumán, en especial de sus arts. 2º incs. 1º, 5º y 6º, 4º incs. 2º, 4º y 5º, 10 inc. 1º, 11 al 21 y concordantes.

Sostiene que la aplicación de la ley impugnada le genera gravámenes irreparables, ya que, por un lado, lesiona las libertades de circulación y de comercio, y afecta seriamente el desenvolvimiento de la empresa cuya sede principal de negocios está ubicada en la ciudad de Córdoba, desde donde realiza la comercialización de productos elaborados en la Provincia de Tucumán a buena parte del país, así como la venta al exterior de dichos bienes y la de otros producidos en plantas industriales también radicadas en la Provincia de Córdoba; y, por otra parte, la colocan en desventaja en relación a otras empresas productoras de azúcares instaladas en otras jurisdicciones, afectando la competencia.

Afirma que según se desprende de la certificación contable acompañada como anexo III, la empresa se encuentra en una grave situación financiera en razón del elevado endeudamiento contraído durante los años 2013, 2014 y 2015 en virtud de los precios deficitarios a los que debió comercializar el azúcar.

Aduce que el motivo fundamental de ello fue que la ley 8573 la obligó coercitivamente a exportar a un mercado externo con precios aún más bajos que los vigentes en el mercado interno, sin ningún tipo de compensación para paliar el déficit, en el entendimiento de que con dicha medida el precio se elevaría, cubriendo la rentabilidad necesaria para mantener la actividad. Señala que ello no ocurrió, pese al esfuerzo realizado por los productores cañeros y los industriales elaboradores del azúcar.

Explica que la situación descripta la llevó casi a la quiebra, la obligó a vender a precios muy bajos una plantación cañera de 350 hectáreas, un inmueble con depósitos y oficinas ubicado en la ciudad de San Miguel de Tucumán, y a desprenderse de su principal activo, el Ingenio y Destilería La Fronterita.

No obstante lo expuesto -continúa-, la autoridad de aplicación de la ley cuestionada, el Instituto de Promoción del Azúcar y Alcohol de Tucumán -IPAAT-, la obliga al cumplimiento de todas las obligaciones emergentes de la norma citada, entre las que pone de resalto la exportación obligatoria, el pago de las tasas retributivas de servicios, los gastos por los sistemas de control y las erogaciones vinculadas al almacenamiento en depósitos para resguardar garantías.

Destaca asimismo que con la venta del Ingenio y Destilería La Fronterita redujo a menos de la mitad su capacidad de producción, disminuyendo en la misma proporción como consecuencia de ello los volúmenes de venta de sus productos, tanto de azúcar como de alcohol.

 Corte Suprema de Justicia de la Nación

Expone que debido a la delicada situación financiera de la empresa y la crisis en la que se encuentra inmersa la actividad azucarera en los últimos años, en la zafra 2015 no pudo cumplir con la inmovilización de las mercaderías a través del sistema de depósitos o entrega de Certificados de Warrants tal como lo establece la ley 8573, por lo tanto no constituyó las garantías de azúcares.

Aduce que la ley provincial viola en forma directa los arts. 4º, 9º, 10, 11, 14, 16, 17, 42, 75, incs. 1º, 12 y 13, y 126 de la Constitución Nacional.

2º) Que a fs. 426/431 la actora alega que pese a las modificaciones introducidas a la norma impugnada por la ley 8877 -las que, según esgrime, solo se refieren a cuestiones de cantidades, no de conceptos- la regulación local de la actividad le sigue generando gravámenes económicos irreparables.

Denuncia que en el marco de las actuaciones caratuladas "Instituto de Promoción del Azúcar y Alcohol de Tucumán c/ José Minetti y Cía. Ltda. SACI s/ contencioso administrativo" (expte. 653/15), la Cámara Contencioso Administrativo provincial ordenó trabar un embargo preventivo sobre un volumen total de 26.852,62 toneladas de azúcares, tanto de propiedad de la empresa como las retenidas a los productores cañeros que le proveyeron de materia prima durante la zafra 2015, conforme fue ordenado en las resoluciones 74/2015 (IPAAT), 75/2015 (IPAAT), 76/2015 (IPAAT), 77/2015 (IPAAT) y 78/2015 (IPAAT) del 2 de octubre de 2015, y 116/2015 (IPAAT) del 16 de octubre de 2015.

A fin de evaluar la magnitud de la medida acompaña una certificación contable en la que se concluye que, de acuerdo al costo del azúcar en el mercado, el embargo tiene un valor económico de \$ 26.264.500.

Dicho embargo se hizo efectivo en el Ingenio Bella Vista que aún explota la empresa demandante, sobre un total de 105.058 bolsas de azúcar de 50 kg. correspondientes a la zafra 2015. Expone que en el caso de que hubieran existido en el Ingenio las 26.852,62 toneladas que se ordenó inmovilizar, el monto hubiera alcanzado la suma \$ 134.263.000.

Pone de resalto que la ejecución del saldo del embargo preventivo sobre los azúcares que está produciendo en la actualidad, implicaría la paralización inmediata de las actividades de la compañía y su eventual quiebra.

Acompaña el estado contable de la empresa correspondiente al ejercicio económico cerrado el 31 de mayo de 2015, en el que se detalla la incidencia que tuvieron en sus finanzas la aplicación de ley 8573 y las resoluciones dictadas en consecuencia por el IPAAT, y se estima un quebranto de \$ 351.312.934,89.

Sobre la base de lo expuesto solicita que se haga lugar a la medida cautelar que el Tribunal considere más adecuada para evitarle perjuicios irreparables durante la sustanciación del proceso.

3º) Que esta Corte ha señalado que la medida cautelar innovativa constituye una decisión excepcional porque altera el estado de hecho y de derecho existente al tiempo de su dictado,

Corte Suprema de Justicia de la Nación

justificándose por ello una mayor rigidez en la apreciación de los recaudos que hacen su admisión (Fallos: 316:1833; 319:1069; 326:3729).

En el caso, tal como se anticipó, el objeto de la demanda se refiere a la declaración de inconstitucionalidad de la ley 8573 de la Provincia de Tucumán, y la cautelar innovativa solicitada a la suspensión de la aplicación de esa norma.

En tales condiciones, ponderando el hecho indiscutible de que, en razón de la coincidencia del objeto de la demanda y de la cautela, el dictado de esta última tendría los mismos efectos que la sentencia definitiva (Fallos: 327:2490, considerando 4°), corresponde concluir en su improcedencia, tanto más si se aprecia que su admisión excedería ciertamente el marco de lo hipotético, dentro del cual toda medida cautelar agota su virtualidad (Fallos: 325:388), y no se han acreditado razones suficientes que demuestren en este estrecho marco de conocimiento que el mantenimiento de la situación existente podría tornar ineficaz la decisión a dictarse en la cuestión de fondo (art. 230, inciso 2° del Código Procesal Civil Comercial de la Nación; Fallos: 315:96).

En efecto, no se advierte en esta instancia procesal que la situación financiera deficitaria en la que se encuentra la firma José Minetti y Cía. Ltda. SACEI -según se afirma-, pueda atribuirse de manera directa e inmediata a las obligaciones impuestas a los ingenios tucumanos por la legislación cuestionada.

4º) Que es preciso poner de resalto asimismo que los eventuales embargos y secuestros de mercaderías que la autoridad de aplicación de la ley pueda instar, y que la empresa pretende neutralizar mediante la petición cautelar efectuada, son consecuencia de los incumplimientos en los que ha incurrido la propia peticionaria, que en algunos casos merecieron la aplicación de multas y sanciones.

En tales condiciones, no puede justificarse el peligro en la demora en la posibilidad de que se efectivicen tales medidas en su contra, cuando fue la propia actora la que se colocó al margen de la ley al no ingresar los importes correspondientes a la tasa retributiva y no constituir los depósitos en garantía.

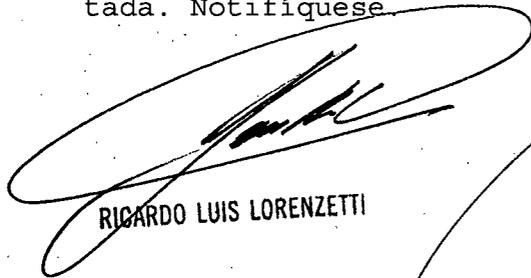
5º) Que por todo lo señalado precedentemente, y en virtud del efecto sistémico que podría tener respecto de otros participantes del mercado en que actúa la firma demandante, la petición de relevarla anticipadamente de cumplir con la ley 8573 no puede tener curso favorable si no es acompañada del ofrecimiento de una contracautela adecuada que cubra la responsabilidad de la solicitante por los daños y perjuicios que pudiera

-//-

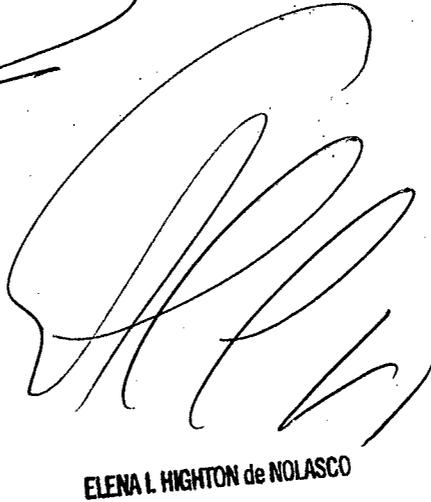
Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-ocasionar el abuso o exceso en la petición (arts. 200 y 209 del Código procesal Civil y Comercial de la Nación).

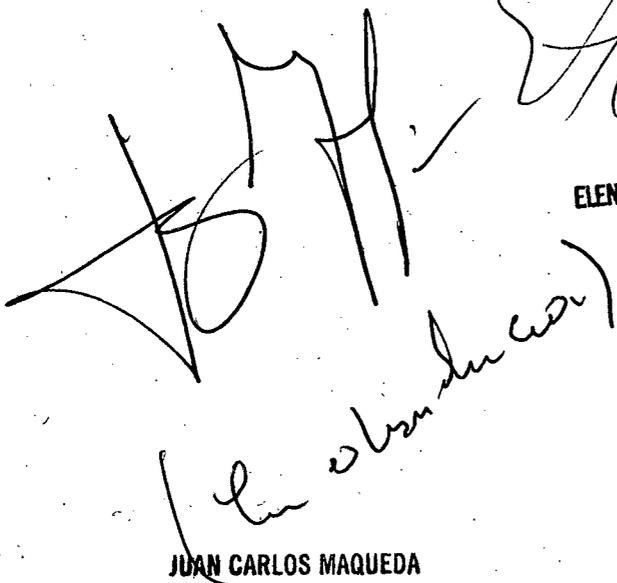
Por ello, se resuelve: Rechazar la medida cautelar solicitada. Notifíquese



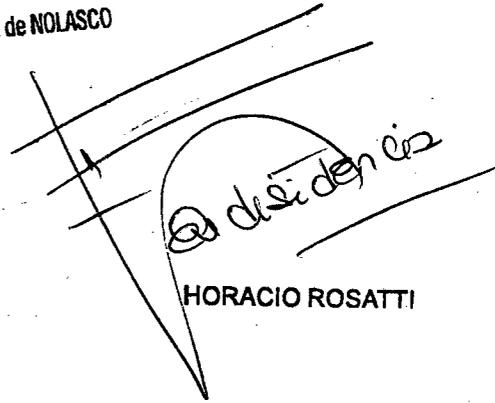
RIGARDO LUIS LORENZETTI



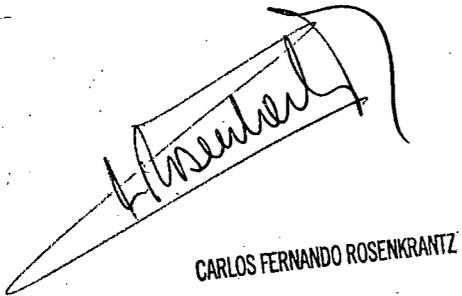
ELENA L. HIGHTON de NOLASCO



JUAN CARLOS MAQUEDA

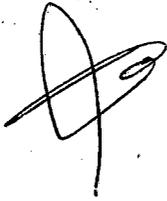


HORACIO ROSATTI



CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

DISI-//-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-DENCIA DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES JUAN CARLOS MAQUEDA
Y DON HORACIO ROSATTI

Que los infrascriptos coinciden con los considerandos 1° y 2° del voto que encabeza este pronunciamiento.

3°) Que dicha ley, y las demás normas modificatorias y reglamentarias, instauran un régimen aplicable a la industria azucarera desarrollada en la jurisdicción tucumana, mediante el cual se dispone una serie de medidas tendientes a proveer el abastecimiento del mercado interno nacional de azúcar y alcohol, y a fomentar la exportación de los saldos que no se destinan a dicho mercado, estableciendo un sistema de garantías para asegurar el cumplimiento de los compromisos de exportación y de producción de alcohol (art. 2°, incs. 1°, 5° y 6°).

En el art. 3° se establece que el Instituto de Promoción del Azúcar y Alcohol de Tucumán (IPAAT) creado por la misma norma, será la autoridad de aplicación de la ley, ente que, entre otras funciones, tiene a su cargo la de estimar, al comienzo de cada zafra, la cantidad de la producción de azúcar y alcohol que debe destinarse al abastecimiento del mercado interno, como así también administrar el sistema de depósito de azúcares que también crea la ley e imponer sanciones por incumplimientos (art. 4°, incs. 2°, 4° y 5°).

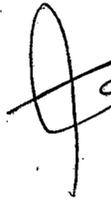
El patrimonio y los recursos de dicho instituto provienen de una tasa retributiva de servicios a cargo de los productores cañeros, de los ingenios azucareros y de las destilerías de alcohol equivalente al 5% (cinco por mil) del valor de

la cantidad total de azúcar y alcohol producidos (art. 10, inc. 1°).

Mediante el art. 11 se crea el sistema de depósito de azúcares para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la ley, y se obliga a los ingenios azucareros a afectar almacenes de su libre disponibilidad -que luego adquieren el carácter de almacenes fiscales mediante contrato de comodato gratuito- con capacidad suficiente para depositar en garantía la cantidad de azúcar que deba destinarse a la exportación o a la producción de alcohol no proveniente de melaza, de acuerdo al porcentaje que determine provisoriamente el IPAAT antes del comienzo de cada zafra, el que se ajusta en forma definitiva en el mes de agosto, tomando en cuenta la producción efectiva de azúcar (incs. 2°, 3°, 4° y 5°).

Los ingenios azucareros solo quedan eximidos de efectuar el depósito en garantía en los almacenes fiscales si se acredita, en las condiciones que determinan la reglamentación, que todo o parte de lo producido fuere azúcar destinada a la exportación o alcohol no proveniente de melaza, u optando por la celebración de depósitos de azúcar bajo el régimen de la ley 9643, en cuyo caso deben entregar en custodia a la autoridad de aplicación los certificados de depósito y warrants no negociados (inc. 7°).

El inc. 8° establece que los azúcares dados en garantía son inembargables y deben estar libres de cualquier gravamen, salvo que hubieran sido constituidos para asegurar operaciones de exportación correspondientes a la zafra en curso.

 Corte Suprema de Justicia de la Nación

La liberación de los azúcares depositados en garantía solo puede ser dispuesta por el IPAAT en las condiciones fijadas por el inc. 9º, y todos los gastos originados por el depósito se encuentran a cargo de los respectivos ingenios azucareros y de los productores de caña de azúcar (inc. 10).

El art. 12 le impone a los ingenios la obligación de actuar como agentes de retención respecto de los productores cañeros proveedores de materia prima, en relación a la tasa retributiva de servicios y a la constitución de las garantías correspondientes, y el art. 13 establece para el caso de incumplimiento el secuestro preventivo de las cantidades suficientes para cubrir la garantía omitida.

Antes de cada zafra el IPAAT debe establecer el plazo para la liberación de los azúcares constituidos en garantía. Una vez vencido el término fijado, e intimado el incumplidor a regularizar la situación, si subsiste el incumplimiento, la autoridad de aplicación queda autorizada a la venta en público remate de los azúcares liberados con destino exclusivo a la exportación o a la producción de alcohol (art. 14).

Los ingenios azucareros y las destilerías de alcohol tienen la carga de instrumentar los sistemas de control de molienda, producción, laboratorio y transporte que establezca el IPAAT, así como de proveer la información en la oportunidad, contenido y modo de presentación que dicha entidad requiera (art. 15).

El art. 16 autoriza al IPAAT a utilizar toda clase de índices, datos e indicadores que permitan estimar presuntivamen-

te la cantidad producida de azúcar y alcohol no proveniente de melaza y, en todos los casos, la estimación que realice la autoridad de aplicación prevalecerá sobre las declaraciones de los ingenios y destilerías.

Por su parte, el art. 17 dispone que, en casos de desabastecimiento, y ante un pedido formulado a tal efecto por el Ministerio de Desarrollo Productivo, el IPAAT deberá liberar el azúcar con destino al mercado interno, conforme a los volúmenes y cronograma que indique el Ministerio de Desarrollo Productivo, previa consulta a la Dirección de Comercio Interior de la Provincia.

Las disposiciones subsiguientes de los arts. 18 al 21, fijan el régimen de infracciones y sanciones para los casos de incumplimientos.

4º) Que mediante la ley 8796 se incrementó la carga exportadora para los titulares de la explotación de ingenios en cuya producción total tenía mayor incidencia el azúcar equivalente al alcohol no proveniente de melaza y, correlativamente, se la disminuyó para aquellos otros en cuya producción tenía mayor relevancia el azúcar propiamente dicha.

Posteriormente, a través de la ley 8877 promulgada el 3 de junio de 2016, se estableció una nueva regla para distribuir la carga exportadora de los azúcares excedentes. En tal sentido dicha norma dispone que los volúmenes sujetos a exportación en cada zafra deben liquidarse computando solo el azúcar efectivamente producido, y que el equivalente al alcohol no proveniente de melaza no contará ni para el cálculo del excedente,

 Corte Suprema de Justicia de la Nación

ni como una alternativa para la disposición del mismo fuera del mercado nacional.

5°) Que si bien esta Corte ha considerado a la medida cautelar innovativa como una decisión excepcional, por configurar un anticipo de jurisdicción favorable respecto del fallo final de la causa (conf. Fallos: 316:1833 y 319:1069), las ha acogido cuando existen fundamentos de hecho y de derecho que exigen una evaluación del peligro de permanencia en la situación actual, a fin de habilitar una resolución que concilie -según el grado de verosimilitud- los intereses en juego (Fallos: 326:3210).

Cabe recordar que es de la esencia de estos institutos procesales de orden excepcional enfocar sus proyecciones -en tanto dure el litigio- sobre el fondo mismo de la controversia, ya sea para impedir un acto o para llevarlo a cabo, porque dichas medidas precautorias se encuentran enderezadas a evitar la producción de situaciones que podrían tornarse de muy dificultosa o imposible reparación en la oportunidad del dictado de la sentencia definitiva (Fallos: 320:1633).

En el estrecho marco de conocimiento que ofrece el estudio de la cuestión, aparece con suficiente claridad que el mantenimiento de los extremos que se denuncian, podría generar daños que deben ser evitados.

6°) Que en mérito a la solución que se adopta resulta necesario precisar que el *sub lite* presenta marcadas diferencias con otros casos en los que este Tribunal ha denegado el dictado de medidas como la aquí requerida, frente a la mayor prudencia

que exigen en la apreciación de los recaudos que hacen a su admisión.

En este proceso se cuestiona la constitucionalidad del régimen instaurado en la Provincia de Tucumán mediante la ley 8573 y demás normas modificatorias y reglamentarias, con fundamento -entre otros argumentos- en que el Estado provincial al disponer "medidas tendientes a proveer el abastecimiento del mercado interno nacional de azúcar y alcohol" y fomentar "la exportación de los saldos de azúcar y alcohol no destinados al mercado interno", estableciendo "un sistema de garantías que asegure el cumplimiento de los compromisos de exportación y de la producción de alcohol" (arts. 2º, incs. 1º, 5º y 6º), se habría arrogado potestades legislativas reservadas al Gobierno Federal, las que se encuentran vedadas a las provincias (arts. 75, inc. 13, y 126 de la Constitución Nacional).

De tal manera, adquiere preeminencia la necesidad de determinar si la demandada se ha excedido en las atribuciones que le confiere el art. 125 de la Ley Fundamental, precisar cuáles son los alcances de la jurisdicción y competencia que tiene al respecto, y si su proceder quebranta la potestad del gobierno federal de reglar el comercio con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí (art. 75, inc. 13, ya citado).

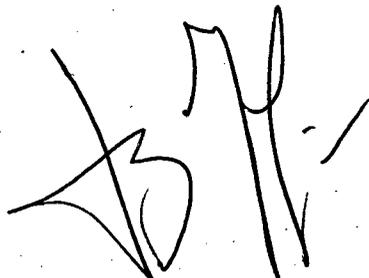
7º) Que el peligro en la demora aparece en forma objetiva. La situación financiera de la empresa actora, de la que dan cuenta los certificados contables acompañados, requiere el dictado de decisiones que resguarden los derechos invocados, hasta tanto exista la posibilidad de dirimir los puntos debati-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

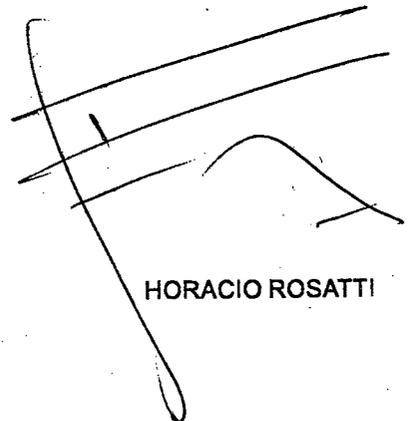
dos y de esclarecer los derechos que cada una de las partes aduce.

8°) Que es preciso poner de resalto que el anticipo de jurisdicción que en el *sub examine* incumbe al Tribunal, no importa una decisión definitiva sobre la pretensión concreta del demandante, y lleva ínsita solo una evaluación del peligro de permanencia en la situación actual, que es la que determina que la situación sea contemplada, sin que ello implique decidir concretamente sobre la procedencia del planteo formulado por la actora (Fallos: 326:3210 y sus citas).

Por ello, se resuelve: Admitir la medida cautelar requerida, y en consecuencia ordenar a la Provincia de Tucumán que se abstenga de exigirle a José Minetti y Cía. Ltda. SACEI el cumplimiento de las disposiciones de la ley 8573 y demás normas modificatorias y reglamentarias, como así también de aplicarle las sanciones contempladas en el régimen allí establecido, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en esta causa. Notifíquese en los domicilios constituidos por las partes en los autos principales, y líbrense oficios al señor Gobernador de la Provincia de Tucumán y al Instituto de Promoción del Azúcar y Alcohol provincial.



JUAN CARLOS MAQUEDA



HORACIO ROSATTI

Incidente promovido por José Minetti y Cía. Ltda. SACEL, representada por su presidente Fernando Miguel Cornú de Olmos, con el patrocinio letrado de los doctores Alberto Manuel García Lema y Tomás Alberto García Lema.