

LA CONTINUIDAD DE LA TUTELA CONSTITUCIONAL DE LA PRODUCCIÓN PRIMARIA YERBATERA. FUNDAMENTOS PARA UNA LEY PROVINCIAL DE EMERGENCIA.

El objeto del presente dictamen

La crisis que atraviesa actualmente la producción primaria yerbatera ha dado lugar a un intenso debate acerca del alcance de las competencias de la Provincia de Misiones para adoptar medidas destinadas a proteger una de sus principales economías regionales, luego de la profunda modificación del régimen institucional producida por el Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 70/2023.

En ese contexto, el presente trabajo persigue un objetivo preciso.

No procura analizar la constitucionalidad del Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 70/2023, cuestión actualmente sometida al conocimiento de la Justicia Federal y cuya resolución corresponde, en definitiva, a los órganos competentes del Estado Nacional.

Tampoco pretende reconstruir el régimen jurídico originalmente previsto por la Ley N.º 25.564, ni sustituir el debate político que corresponde desarrollar en torno a la futura organización institucional de la actividad yerbatera argentina.

Su objeto es distinto.

Procura determinar si, frente a la modificación del régimen institucional nacional y mientras esa situación permanezca abierta, la Provincia de Misiones conserva competencias constitucionales suficientes para asegurar, con carácter transitorio, la continuidad de la tutela de aquellos bienes jurídicos cuya protección permanece plenamente vigente en la Constitución Nacional, en los tratados internacionales sobre derechos humanos y en la Constitución Provincial.

La cuestión adquiere especial relevancia porque el cambio producido por el DNU no eliminó los derechos cuya protección había justificado históricamente la intervención del Estado en la actividad yerbatera. El derecho de propiedad, el derecho al trabajo, la protección del ambiente, el desarrollo de las economías regionales, la promoción del cooperativismo, la preservación de los recursos naturales y los demás principios constitucionales que integran el bloque de constitucionalidad continúan plenamente vigentes y siguen imponiendo deberes concretos a todos los poderes públicos. La pregunta jurídica, por lo tanto, no consiste en determinar si esos derechos existen. Tampoco en establecer cuál debería ser, en el futuro, el régimen definitivo de regulación del mercado yerbatero.

La verdadera cuestión consiste en determinar quién debe asegurar la continuidad de su tutela mientras persista la alteración del régimen institucional nacional.

Desde esa perspectiva, la Ley de Emergencia Yerbatera no aparece como un intento de sustituir al Estado Nacional, sino como el ejercicio transitorio de competencias provinciales preexistentes destinadas a evitar que la principal economía regional de Misiones quede privada de la protección que el propio orden constitucional continúa exigiendo.

El desarrollo de este dictamen seguirá, por ello, un itinerario lógico. En primer lugar, se describirá el cambio institucional producido por el DNU 70/2023 y sus consecuencias sobre el régimen de protección de la producción primaria. Luego se identificarán los bienes jurídicos que permanecen tutelados por el bloque de constitucionalidad. A continuación, se analizarán las competencias que el sistema federal reconoce a la Provincia de Misiones para asegurar la

continuidad de esa tutela. Finalmente, se expondrán las razones por las cuales una Ley Provincial de Emergencia Yerbatera constituye una respuesta jurídicamente razonable, constitucionalmente compatible y federalmente legítima frente a la situación excepcional que atraviesa el sector.

CAPÍTULO I

EL CAMBIO INSTITUCIONAL PRODUCIDO POR EL DECRETO DE NECESIDAD Y URGENCIA N.º 70/2023

1. La organización institucional de la actividad yerbatera

La actividad yerbatera argentina fue organizada durante más de veinte años bajo un régimen jurídico específico instituido por la Ley Nacional N.º 25.564, mediante la cual el Congreso de la Nación creó el Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM) como organismo encargado de intervenir en la promoción, regulación y desarrollo de una de las principales economías regionales del país.

La creación del Instituto respondió al reconocimiento legislativo de una realidad económica y social particular: la producción yerbatera no constituye un mercado cualquiera. Se trata de una actividad integrada por miles de pequeños y medianos productores, trabajadores rurales, cooperativas, secaderos, molinos e industrias que participan de una misma cadena de valor, pero con capacidades económicas y de negociación profundamente desiguales.

Frente a esa realidad, el Congreso Nacional adoptó una decisión política concreta. En lugar de dejar librado el funcionamiento del sector exclusivamente a las reglas del mercado, creó un organismo de integración federal encargado de promover el desarrollo equilibrado de la actividad, procurando la sustentabilidad económica de los distintos sectores que la integran.

Ese diseño institucional constituyó, durante más de dos décadas, el principal instrumento mediante el cual el Estado Nacional intervino en la actividad yerbatera.

2. La modificación introducida por el DNU 70/2023

La sanción del Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 70/2023 produjo una modificación sustancial de ese régimen institucional.

El cambio no consistió únicamente en la eliminación de determinadas atribuciones del Instituto Nacional de la Yerba Mate.

Su principal consecuencia fue la redefinición del objeto mismo de la política pública nacional respecto de la actividad yerbatera.

Mientras el régimen originalmente diseñado por la Ley N.º 25.564 atribuía al Instituto funciones orientadas a promover el desarrollo integral de la actividad y procurar el equilibrio entre los distintos actores de la cadena, el nuevo régimen desplazó ese paradigma hacia un modelo centrado en la competitividad industrial, suprimiendo o restringiendo diversas herramientas mediante las cuales el Estado intervenía para corregir las asimetrías estructurales existentes entre la producción primaria y los restantes eslabones de la cadena.

Como consecuencia de esa modificación desaparecieron, entre otras, las facultades vinculadas con la concertación del precio de la hoja verde y de la yerba mate canchada, los mecanismos de ordenamiento económico del mercado, diversas herramientas de promoción sectorial y parte de las funciones orientadas a preservar el equilibrio entre los distintos integrantes de la actividad.

La constitucionalidad de tales modificaciones integra actualmente el objeto de procesos judiciales promovidos ante

la Justicia Federal y no constituye materia del presente trabajo.

3. La reducción de la tutela institucional

Más allá de la discusión acerca de la validez constitucional del DNU 70/2023, existe un hecho objetivo que no admite controversia.

El instrumento institucional mediante el cual el Estado Nacional procuraba proteger determinados intereses públicos vinculados con la producción primaria fue profundamente modificado.

No desapareció la actividad yerbatera, no desaparecieron los productores, no desaparecieron los trabajadores rurales. Ni mucho menos desaparecieron los derechos constitucionales que amparan el trabajo, la propiedad, el ambiente, el desarrollo regional o las economías provinciales.

Lo que cambió fue el alcance de la intervención institucional del Estado Nacional respecto de esos intereses.

En otras palabras, la modificación normativa produjo una reducción de la tutela pública que el régimen anterior procuraba brindar frente a las asimetrías estructurales existentes dentro de la cadena yerbatera.

Éste constituye el punto de partida del presente dictamen.

4. Las consecuencias económicas de la modificación institucional

El informe técnico-económico elaborado por las organizaciones representativas de la producción primaria permitió descartar que la profunda crisis que atraviesa actualmente el sector responda a un incremento extraordinario de la producción, a un exceso estructural de oferta, a una caída significativa del consumo interno o a un aumento sustancial de los stocks disponibles.

Por el contrario, el análisis de las principales variables económicas de la actividad demuestra que la modificación del régimen institucional nacional coincidió con una abrupta alteración en la distribución del ingreso generado por la cadena yerbatera, particularmente en perjuicio de la producción primaria.

En un mercado caracterizado por una elevada concentración en las etapas de industrialización y comercialización, la desaparición de los mecanismos públicos que contribuían a equilibrar la negociación de la materia prima produjo una transferencia creciente del poder de negociación hacia los sectores con mayor capacidad económica y financiera.

Como consecuencia de ello, miles de productores comenzaron a comercializar su producción en condiciones incompatibles con la sustentabilidad económica de sus explotaciones, generándose un proceso progresivo de descapitalización que amenaza la continuidad de una actividad estratégica para la Provincia de Misiones.

Las consecuencias de esa situación exceden el interés individual de los productores. La producción primaria constituye el presupuesto indispensable para el funcionamiento de toda la cadena yerbatera. Su deterioro compromete la continuidad del empleo rural, afecta el arraigo de las familias agrarias y pone en riesgo el desarrollo de la principal economía regional de la Provincia.

CAPÍTULO II

LOS BIENES JURÍDICOS CUYA PROTECCIÓN PERMANECE INCÓLUME EN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

Introducción

La modificación del régimen institucional de la actividad yerbatera producida por el Decreto de Necesidad y Urgencia

N.º 70/2023 no alteró el contenido del bloque de constitucionalidad vigente en la República Argentina.

Los derechos, principios y mandatos que la Constitución Nacional, los tratados internacionales sobre derechos humanos y la Constitución de la Provincia de Misiones reconocen respecto del trabajo, la propiedad, el desarrollo económico, el ambiente, la producción y el cooperativismo permanecen plenamente vigentes y continúan obligando a todos los poderes públicos.

Por ello, el análisis que sigue no tiene por objeto determinar si esos derechos existen –porque su existencia resulta indiscutible– sino identificar el conjunto de bienes jurídicos que el orden constitucional continúa protegiendo con independencia de las modificaciones introducidas en el régimen institucional nacional.

La alteración de una política pública puede modificar los instrumentos mediante los cuales el Estado procura hacer efectivos esos derechos. No puede, sin embargo, suprimir el deber constitucional de protegerlos.

1. La propiedad privada como presupuesto de la libertad y del desarrollo productivo

El derecho de propiedad ocupa un lugar central dentro del sistema constitucional argentino.

El artículo 17 de la Constitución Nacional declara inviolable la propiedad, mientras que el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho de toda persona al uso y goce de sus bienes y establece que nadie puede ser privado de ellos sino por razones de utilidad pública y mediante las condiciones previstas por la ley.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aunque no regula expresamente el derecho de propiedad, protege el derecho de toda persona a procurarse

un nivel de vida adecuado mediante su trabajo y el aprovechamiento de los medios necesarios para ello, presupuesto indispensable para la conservación del patrimonio familiar.

La Constitución de la Provincia de Misiones recepta estos principios y orienta la organización económica provincial hacia la protección de la producción, el desarrollo de las economías regionales y la preservación del patrimonio productivo como elemento esencial del bienestar general.

En la actividad yerbatera, la propiedad constitucionalmente protegida comprende no sólo la tierra, sino también las plantaciones, las mejoras incorporadas por generaciones de trabajo, el capital productivo, el salario del trabajador rural y la continuidad económica de la explotación familiar, cuyo deterioro progresivo compromete la subsistencia misma de la unidad productiva.

2. El trabajo y la protección integral de quienes viven de él

El artículo 14 bis de la Constitución Nacional dispone que el trabajo, en todas sus formas, gozará de la protección de las leyes, garantizando condiciones dignas y equitativas, una retribución justa y la protección integral del trabajador.

Ese mandato se ve reforzado por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo de San Salvador y los Convenios Fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo, que reconocen el derecho al trabajo como uno de los pilares del desarrollo humano y obligan a los Estados a adoptar medidas progresivas para asegurar su plena efectividad.

La Constitución de Misiones incorpora idéntica orientación protectoria al reconocer el trabajo como fundamento del

desarrollo provincial y al imponer al Estado el deber de promover políticas que favorezcan el empleo, la producción y el bienestar de la población.

En una economía regional como la yerbatera, el trabajo del productor, del tarefero y de los restantes trabajadores rurales constituye el elemento esencial del proceso productivo cuya continuidad resulta indispensable para el sostenimiento económico y social de amplias zonas del territorio provincial.

3. El desarrollo económico regional como objetivo constitucional

La Constitución Nacional no concibe el desarrollo económico como un fenómeno librado exclusivamente a las fuerzas del mercado.

El artículo 75 inciso 19 impone al Congreso el deber de promover el desarrollo humano, el progreso económico con justicia social, la productividad de la economía nacional, la generación de empleo y políticas diferenciadas destinadas a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.

Ese mandato encuentra su correlato en la Constitución de Misiones, que asigna al Estado provincial un papel activo en la planificación del desarrollo económico, el fortalecimiento de la producción, la promoción del cooperativismo y el crecimiento armónico del territorio.

La actividad yerbatera constituye uno de los principales instrumentos mediante los cuales esos objetivos constitucionales adquieren concreción en la Provincia de Misiones.

4. Los derechos económicos, sociales y culturales y el principio de progresividad

La incorporación con jerarquía constitucional del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales consolidó un modelo constitucional que no se limita al reconocimiento formal de derechos, sino que exige su realización progresiva.

Conforme al artículo 2 del Pacto, los Estados deben adoptar medidas orientadas a lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos allí reconocidos.

De ese compromiso deriva el principio de progresividad y la consecuente prohibición de regresividad injustificada en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

El Protocolo de San Salvador reafirma esa obligación respecto del derecho al trabajo, al desarrollo y a condiciones de existencia compatibles con la dignidad humana.

Estos principios integran actualmente el bloque de constitucionalidad federal y constituyen parámetros permanentes de actuación para todos los poderes públicos.

5. El ambiente, la biodiversidad y la preservación de la producción sustentable

El artículo 41 de la Constitución Nacional reconoce el derecho de todos los habitantes a un ambiente sano y establece el deber de las autoridades de preservar el patrimonio natural y cultural, utilizar racionalmente los recursos naturales y proteger la diversidad biológica.

La Constitución de Misiones profundiza esa protección al incorporar el ambiente y la biodiversidad como ejes estructurales de su organización institucional, imponiendo al Estado provincial el deber de conservar los recursos naturales y promover formas de desarrollo compatibles con la sustentabilidad ambiental.

En ese contexto, la producción yerbatera trasciende su dimensión económica para integrarse al patrimonio ambiental de la Provincia, particularmente por su estrecha vinculación con la conservación de la Selva Paranaense y de la especie *Ilex paraguariensis*.

6. Los recursos naturales como patrimonio provincial

La reforma constitucional de 1994 reconoció a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en sus respectivos territorios mediante el artículo 124 de la Constitución Nacional.

Lejos de constituir una simple regla patrimonial, esta disposición reafirma la importancia constitucional de los recursos naturales para el desarrollo de las provincias y para la definición de sus políticas públicas.

La Constitución de Misiones recepta ese principio y lo articula con una concepción del desarrollo sustentable basada en el aprovechamiento racional de sus recursos productivos y ambientales.

7. La producción, el cooperativismo, la investigación y el agregado de valor

La Constitución de Misiones no limita la actuación estatal a la preservación del ambiente o a la protección de la propiedad.

También incorpora un mandato permanente de promoción del desarrollo productivo.

Ese mandato comprende el fortalecimiento de la producción primaria, el impulso del cooperativismo como forma de organización económica y social, la planificación del desarrollo provincial, el apoyo a la investigación científica y tecnológica y la incorporación de valor agregado a los recursos producidos en el territorio misionero.

Estos principios permiten comprender que la actividad yerbatera no constituye únicamente un sector económico. Forma parte de una política de desarrollo provincial que integra producción, ciencia, innovación, educación superior y economía social como instrumentos destinados a mejorar las condiciones de vida de la población.

Conclusión del capítulo

El examen conjunto de la Constitución Nacional, los tratados internacionales sobre derechos humanos y la Constitución de la Provincia de Misiones permite arribar a una conclusión clara.

La modificación del régimen institucional nacional no alteró el contenido del bloque de constitucionalidad.

Permanecen plenamente vigentes la protección de la propiedad, del trabajo, del ambiente, del desarrollo económico regional, de los recursos naturales, del cooperativismo, de la producción y de los derechos económicos, sociales y culturales.

Estos bienes jurídicos continúan integrando el orden constitucional argentino y constituyen el marco normativo dentro del cual deberá analizarse, en los capítulos siguientes, el alcance de las competencias que conserva la Provincia de Misiones para asegurar la continuidad de su tutela.

CAPÍTULO III

LAS COMPETENCIAS DE LA PROVINCIA DE MISIONES PARA ASEGURAR LA CONTINUIDAD DE LA TUTELA CONSTITUCIONAL

1. La cuestión constitucional que plantea la emergencia yerbatera

Los capítulos precedentes permitieron establecer dos premisas que constituyen el punto de partida del presente análisis.

La primera consiste en que el Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 70/2023 modificó sustancialmente el régimen institucional mediante el cual el Estado Nacional intervenía en la actividad yerbatera, reduciendo los instrumentos destinados a tutelar determinados intereses públicos vinculados con la producción primaria.

La segunda demuestra que esa modificación normativa no alteró el bloque de constitucionalidad vigente. Los derechos, principios y mandatos contenidos en la Constitución Nacional, los tratados internacionales sobre derechos humanos y la Constitución de la Provincia de Misiones permanecen plenamente vigentes y continúan imponiendo obligaciones a los poderes públicos.

Frente a esas dos premisas surge naturalmente la cuestión que este capítulo procura responder:

¿Qué competencias conserva la Provincia de Misiones para asegurar, dentro del ámbito de sus atribuciones constitucionales, la continuidad de la tutela de esos bienes jurídicos?

La respuesta debe buscarse en el propio sistema federal diseñado por la Constitución Nacional.

2. El federalismo argentino parte del principio de conservación de las competencias provinciales

La Constitución Nacional no creó provincias ni les atribuyó competencias por delegación del Estado Federal.

Las provincias son anteriores a la Nación y conservan todas las facultades que no hubieran delegado expresamente al Gobierno Federal.

Ese principio, consagrado en el artículo 121 de la Constitución Nacional, constituye uno de los pilares del federalismo argentino.

Por ello, toda vez que se analiza la posibilidad de actuación de una provincia, la pregunta constitucionalmente correcta no consiste en determinar si la Constitución le otorgó expresamente determinada competencia.

La pregunta es otra:

¿Esa competencia fue delegada al Gobierno Federal?

Si la respuesta es negativa, la facultad continúa perteneciendo a la Provincia.

Este principio adquiere particular importancia cuando se trata de materias vinculadas con la producción, el desarrollo económico, el ambiente, los recursos naturales y la organización administrativa de cada jurisdicción.

3. Las competencias concurrentes y el deber de coordinación

El sistema federal argentino no se estructura únicamente sobre competencias exclusivas.

Numerosas materias presentan una naturaleza concurrente, en las cuales la Nación y las Provincias ejercen atribuciones diferentes pero complementarias.

La protección del ambiente, la promoción del desarrollo económico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, el fomento de las economías regionales, la investigación científica y tecnológica y la promoción del cooperativismo constituyen claros ejemplos de competencias que requieren la actuación coordinada de los distintos niveles del Estado.

La existencia de una regulación nacional en estas materias no implica, por sí sola, la exclusión de las competencias provinciales.

Por el contrario, el federalismo argentino supone la coexistencia de políticas nacionales y provinciales orientadas al cumplimiento de objetivos comunes, cada una

dentro del ámbito de las atribuciones que la Constitución reconoce.

4. Las competencias propias de la Provincia de Misiones

La Constitución Nacional reconoce expresamente competencias provinciales de especial relevancia para el presente análisis.

El artículo 124 atribuye a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, mientras que el artículo 125 las faculta para promover la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, así como a celebrar convenios internacionales compatibles con la política exterior de la Nación.

Lejos de constituir una enumeración cerrada, estas disposiciones reflejan una clara decisión del constituyente de reconocer a las provincias un papel activo en la promoción del desarrollo económico y social de sus territorios.

La Constitución de la Provincia de Misiones profundiza ese mandato al asignar al Estado provincial responsabilidades específicas en materia de planificación del desarrollo, protección de la producción, promoción del cooperativismo, preservación ambiental, desarrollo rural y aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales.

No se trata de competencias excepcionales.

Constituyen funciones permanentes que integran la organización institucional de la Provincia.

5. El Digesto Jurídico confirma una política provincial sostenida de promoción y regulación

El examen del Digesto Jurídico de la Provincia demuestra que esas competencias constitucionales no permanecieron como simples declaraciones programáticas.

Por el contrario, el legislador provincial ha desarrollado, durante décadas, un amplio conjunto de normas destinadas a promover la producción, proteger el ambiente, fortalecer el cooperativismo, fomentar la innovación tecnológica, regular distintas actividades económicas y ejercer funciones de policía administrativa mediante registros, sistemas de fiscalización, controles, autorizaciones y mecanismos de promoción.

La futura Ley de Emergencia Yerbatera no introduce, por tanto, una modalidad inédita de intervención estatal.

Se inserta dentro de una política legislativa provincial ya consolidada, utilizando instrumentos que el derecho público misionero emplea desde hace largo tiempo respecto de múltiples actividades de interés estratégico.

6. El poder de policía y la protección del interés público provincial

Entre las competencias que las provincias conservan se encuentra el ejercicio del poder de policía sobre las materias de su jurisdicción.

Ello comprende la facultad de dictar normas destinadas a proteger el orden económico local, preservar el ambiente, organizar registros administrativos, ejercer funciones de fiscalización, establecer sistemas de trazabilidad, crear organismos de control y promover actividades productivas cuando así lo requiera el interés público provincial.

La actividad yerbatera reúne simultáneamente características económicas, sociales, ambientales y territoriales que justifican plenamente el ejercicio de esas atribuciones dentro del ámbito provincial.

La circunstancia de que la actividad también se encuentre alcanzada por normas nacionales no elimina esas competencias, siempre que la regulación provincial resulte compatible con el régimen federal y se limite al ámbito de las atribuciones propias de la Provincia.

7. Conclusión

Del análisis precedente surge que la Provincia de Misiones conserva un conjunto amplio de competencias constitucionales vinculadas con la promoción de la producción, la protección del ambiente, el desarrollo económico regional, el cooperativismo, la administración de sus recursos naturales y el ejercicio del poder de policía administrativo.

La modificación del régimen institucional nacional no produjo la desaparición de esas facultades.

Por el contrario, es precisamente en un contexto de alteración de los mecanismos nacionales de tutela donde dichas competencias adquieren una especial relevancia institucional.

La Provincia no procura sustituir al Estado Nacional ni reconstruir por sí sola el régimen jurídico anterior.

Ejerce las competencias que siempre conservó para asegurar, con carácter transitorio y dentro del marco del federalismo argentino, la continuidad de la tutela constitucional de aquellos bienes jurídicos cuya protección permanece plenamente vigente.

CAPÍTULO IV

LA LEY DE EMERGENCIA YERBATERA COMO RESPUESTA CONSTITUCIONALMENTE RAZONABLE

1. La emergencia no crea competencias. Hace necesario ejercer las que siempre existieron.

El análisis desarrollado en los capítulos precedentes permite arribar a una conclusión de singular importancia.

La Provincia de Misiones no necesita adquirir nuevas facultades para proteger la producción primaria yerbatera. Esas competencias existen desde antes de la sanción del Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 70/2023 y forman parte del régimen federal argentino, de la Constitución Nacional, de la Constitución Provincial y del desarrollo legislativo que históricamente ha realizado la Provincia en materia de producción, ambiente, desarrollo económico, cooperativismo, recursos naturales y poder de policía administrativo. La emergencia, por consiguiente, no constituye la fuente de esas atribuciones.

Lo que la emergencia modifica es la realidad sobre la cual ellas deben ejercerse.

Cuando una alteración del régimen institucional nacional reduce los instrumentos públicos destinados a proteger determinados intereses vinculados con la producción primaria y esa circunstancia genera una crisis capaz de comprometer la continuidad de la principal economía regional de la Provincia, las competencias provinciales dejan de ser una posibilidad abstracta para convertirse en herramientas concretas destinadas a preservar el interés público.

La emergencia no crea el deber de actuar, torna impostergable su ejercicio.

2. Una respuesta federal frente a una alteración federal

La presente propuesta legislativa no parte de una lógica de confrontación entre la Nación y la Provincia.

Parte, por el contrario, de la propia lógica del federalismo argentino.

El Estado Nacional adoptó una decisión política mediante la cual modificó el régimen institucional de la actividad yerbatera.

Mientras esa decisión sea revisada por los órganos competentes o eventualmente modificada por el Congreso de la Nación, las consecuencias económicas y sociales de esa alteración continúan proyectándose sobre el territorio de la Provincia de Misiones.

Frente a esa realidad, el federalismo no exige inmovilidad. Exige responsabilidad.

La Provincia no pretende revisar la decisión nacional.

Tampoco procura reconstruir por sí sola el régimen jurídico anterior.

Lo que propone es ejercer las competencias que el orden constitucional nunca dejó de reconocerle para evitar que la modificación del régimen nacional produzca consecuencias irreversibles sobre la producción primaria, el trabajo rural, el patrimonio de las familias agrarias y el desarrollo económico provincial.

Lejos de contrariar el federalismo, esta respuesta constituye una de sus expresiones más genuinas.

Porque el federalismo no distribuye únicamente competencias. Distribuye también responsabilidades.

3. Una ley transitoria para preservar el tiempo institucional

Toda ley de emergencia encuentra su fundamento en una circunstancia excepcional y posee, por ello, una vocación esencialmente transitoria.

La presente propuesta no pretende sustituir definitivamente el régimen nacional de la actividad yerbatera.

Su razón de ser consiste precisamente, en acompañar un período de transición institucional.

Mientras la Justicia Federal resuelve los procesos actualmente en trámite y mientras el Congreso de la Nación conserva la posibilidad de revisar el régimen instaurado por el DNU 70/2023, la Provincia no puede desconocer las

consecuencias concretas que esa situación produce sobre su principal economía regional.

La emergencia aparece así como un instrumento jurídico destinado a preservar el tiempo.

A evitar que, cuando finalmente se resuelva el debate institucional nacional, ya no existan miles de productores, trabajadores rurales y unidades económicas cuya protección motivó originalmente la intervención del Estado.

El carácter transitorio de la ley constituye, por ello, una de sus principales garantías de constitucionalidad.

No aspira a reemplazar un régimen permanente.

Aspira a impedir que la demora propia de los procesos institucionales se traduzca en daños irreparables para la sociedad misionera.

4. Una regulación complementaria y no sustitutiva

La Ley de Emergencia Yerbatera no pretende sustituir al Instituto Nacional de la Yerba Mate.

Tampoco procura impedir que el Congreso de la Nación restituya en el futuro las facultades que históricamente ejerció dicho organismo.

Muy por el contrario.

La propuesta parte de la convicción de que ambas regulaciones no sólo son compatibles, sino también complementarias.

La eventual recuperación de las herramientas nacionales de regulación fortalecería la protección de la producción primaria.

La existencia de una legislación provincial orientada a preservar los intereses específicos de Misiones consolidaría esa tutela mediante el ejercicio de competencias que siempre pertenecieron al ámbito provincial.

No existe contradicción entre ambas políticas.

Existe complementariedad.

La protección nacional y la protección provincial pueden coexistir, reforzándose mutuamente en beneficio de la principal economía regional del país.

5. La verdadera alternativa

En definitiva, el debate no enfrenta dos modelos jurídicos igualmente compatibles con la Constitución.

La verdadera alternativa es otra.

De un lado se sostiene que la Provincia debe permanecer pasiva hasta que la Nación redefina definitivamente el régimen institucional de la actividad yerbatera, aun cuando durante ese tiempo continúe deteriorándose el patrimonio productivo, el empleo rural y la sustentabilidad de miles de explotaciones familiares.

Del otro lado se propone que la Provincia ejerza, con prudencia, proporcionalidad y dentro del marco de sus competencias constitucionales, aquellas facultades que siempre conservó para evitar que la emergencia produzca daños irreversibles.

Ésa es la verdadera disyuntiva constitucional.

No entre regulación y libertad.

No entre Nación y Provincia.

Sino entre la inacción frente a una emergencia objetiva o el ejercicio responsable de las competencias que el federalismo argentino reconoce a los Estados provinciales para proteger el interés público de sus comunidades.

CONCLUSIÓN GENERAL

La modificación introducida por el Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 70/2023 alteró el régimen institucional mediante el cual el Estado Nacional procuraba tutelar determinados intereses públicos vinculados con la producción primaria yerbatera.

Esa modificación no derogó los derechos reconocidos por la Constitución Nacional, por los tratados internacionales sobre derechos humanos ni por la Constitución de la Provincia de Misiones.

Tampoco eliminó las competencias que el orden constitucional reserva al Estado provincial en materia de desarrollo económico, producción, ambiente, recursos naturales, cooperativismo y poder de policía administrativo.

La Ley de Emergencia Yerbatera encuentra precisamente allí su fundamento: no pretende sustituir al régimen nacional, no procura anticipar el resultado de los procesos judiciales actualmente en trámite, no constituye una respuesta de confrontación institucional.

Representa el ejercicio transitorio, proporcionado y constitucionalmente razonable de competencias provinciales preexistentes para asegurar que la principal economía regional de Misiones no quede privada de la tutela que el propio orden constitucional continúa exigiendo.