

17007

504



CATALOGADO

Dirección: Cooperación  
Area: Institucional  
Toma: Viabilidad Legal de la Producción,  
Industrialización y Comercializa-  
ción de la Fmolacha Azucarera, en  
la Provincia de Entre Ríos.  
Año: 1974

H. 12223

t.

ENTRE RIOS

H. 115

INDICE

VIABILIDAD LEGAL DE LA PRODUCCION, INDUSTRIALIZACION, y COMERCIALIZACION DE LA REMOLACHA AZUCARERA EN LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS.

- 1.- Objeto.
  - 2.- Principales Antecedentes Legislativos.
    - 2.1.- Regulación de la Producción, industrialización y comercialización del azúcar.
    - 2.2.- Organismos de regulación y control.
    - 2.3.- Convenios internacionales.
    - 2.4.- Disposiciones legales de la Provincia de Entre Rios.
    - 2.5.- Proyectos relacionados con la producción de azúcar de remolacha presentados en el Congreso Nacional.
    - 2.6.- Proyectos presentados en el período 1973 sobre azúcar en general (hasta el 16-10-73).
  - 3.- Disposiciones legales vigentes y facultades para regular en la materia.
    - 3.1.- Análisis de las disposiciones legales vigentes.
    - 3.2.- Facultades del Congreso Nacional para regular en la materia.
    - 3.3.- Disposiciones del Plan Trienal.
  - 4.- Conclusiones.
-

1.- Objeto:

A efectos de analizar la viabilidad jurídica de la implantación del cultivo de remolacha azucarera en la Provincia de Entre Ríos, se examinan los antecedentes legislativos, las normas vigentes y los fundamentos constitucionales de la regulación del cultivo, industria y comercialización de materias primas sacarígenas.

2.- Principales Antecedentes Legislativos.

2.1.- Regulación de la Producción, Industrialización y Comercialización de Azúcar.

Ley 3469 (1890)- Primas a la Importación de azúcar. Dictada a efectos de mitigar la crisis azucarera.

Ley 4268 (1905)- Exportación obligatoria. Impuesto al industrial que no exportase el 25 % de su producción.

Ley 4387 (1912)- Fijación de precio y regulación coordinada con los gravámenes a la exportación.

Laudo Alvear (1928) - Resuelve el conflicto fabril-cañero de la provincia de Tucumán. Establece las normas a regir entre cañeros e ingenios. Reconoce la participación por mitades del beneficio de la cosecha, modificado a partir de 1945 con la fijación de precios.

D/Ley 678/45 - Crea el Fondo de Compensación y Asistencia Social. Ratificado por Ley 12921 - subsidio a la producción marginal.

D/8747/59 - Aporte uniforme por kilogramo de azúcar - reducción paulatina de subsidios. Crea el Fondo Regulador Azucarero.

Ley 15326 -(1960) - Dictada a consecuencia de la ampliación del mercado externo por el retiro de Cuba. Se declara sujetos a expropiación, a precio internacional, los cupos que correspondieran a cada ingenio.

D/Ley 4974 (1963)- Fijación de cupos y subsidios a la exportación a cargo del Fondo Azucarero.



/2.

Ley 16880 (1966)- Producción, industrialización- distribución y comercialización de azúcares y derivados. Se declara el estado de emergencia económica y se crea el Fondo de Emergencia Azucarero.

D/Ley 17163 (1967) - Régimen transitorio, hasta tanto "sea logrado el adecuado equilibrio entre producción y demanda". Orientación, regulación, y fiscalización por el P.E., Secretaría de Industria y Comercio. Abarca la producción, industrialización y comercialización de materias primas sacárfugas, azúcar y subproductos en todas sus etapas. Fondo de Emergencia Azucarero con destino a la compensación por exportación de azúcar y de productos manufacturados que la contengan, diversificación agro-industrial, estudios, gastos administrativos de la Dirección Nacional del Azúcar y financiamiento del mantenimiento de excedentes. Determina zonas azucareras: a) Tucumán; b) Salta y Jujuy; c) Santa Fe, Chaco y Misiones. Establece la prohibición de instalar nuevos ingenios y el cierre del Registro de Productores. Fija para 1967 una producción máxima de 750.000 toneladas. Anulación de excedentes y cupos provisorios. Compensaciones destinadas a nuevos cultivos.

D/Ley 17836 (1968) - Utilización de recursos del Fondo de Emergencia Azucarero para financiar erogaciones e inversiones originadas por la diversificación agro-industrial en las áreas azucareras tradicionales.

D/Ley 17999 (1968) - Reapertura de ingenios azucareros.

Resolución 74 - 20-3-68 - Industria y Comercio - Se fija en 200.000 toneladas la cantidad de azúcar a producir en la zafra de 1968.

Resolución 211 - 4-11-68 - Industria y Comercio Interior. Se fija en 200.000 toneladas la cantidad máxima de azúcar a producir en la zafra de 1969.

D/Ley 13442 (1969)- Modifica el régimen de sanciones a los ingenios azucareros.

Resolución 58 - año 1970 - Industria y Comercio - Se fija en 970.000 toneladas la producción de la zafra en 1970.

Decreto 1174 - 16-9-70 - Industria y Comercio Interior. Se derogan las disposiciones que regulaban las cantidades máximas de azúcar que legalmente podía producirse, basado en que cambiaron las condiciones operativas en que desenvuelven su actividad las fábricas azucareras, pudiendo por lo tanto los ingenios regular cuantitativamente su producción dentro de la capacidad fabril existente y que los productos cañeros accionen en el mercado con mayor libertad ante una demanda más fluida.

/.

/3.

Resolución 319 - 30-10-70 - Industria y Comercio - Fíjense en 1.100.000 toneladas, la cantidad de azúcar a producirse en el año 1971.

D/Ley 18911 (1971)- Se introducen modificaciones en la regulación de la industrialización y comercialización.

D/Ley 19142 (1971)- Titularidad de cupos de producción.

D/Ley 19597/72 - Azúcar. Regulación y fiscalización de la producción. Industrialización y comercialización de materias primas sacarígenas, azúcar y subproductos.

Este D/Ley es el que regula actualmente la materia; un examen profundo de los artículos que son de importancia para este análisis se hace en "3.1."

La "nota adjunta" al D/Ley, se expresa en los siguientes términos: "La actividad azucarera por la importancia económica y social que reviste en sus distintas etapas, afecta intereses públicos, que deben ser objeto de regulación y fiscalización previsoras, que materialicen en su ámbito el propósito de lograr la concordia nacional, que inspira decisivamente la acción de Gobierno".

El Ministerio de Comercio será la autoridad competente para la interpretación, reglamentación y aplicación del régimen legal azucarero. Su titular podrá delegar funciones a la Dirección Nacional de Azúcar. (art.2).

La autoridad de aplicación fijará cada año el cupo nacional de producción de azúcar que constituirá la cantidad total que se podrá producir en la zafra siguiente (art.16)

La Ley define al productor cañero como a toda persona que siendo tenedor legítimo de un fundo, asuma la titularidad de una explotación que tenga por objeto la siembra, cultivo y cosecha de caña de azúcar (art. 17).

El cupo básico de producción de azúcar de cada productor cañero para la zafra 1973, será igual a la cantidad de azúcar producida con su caña en 1972 o en 1971 si esta última fuera mayor (art.19).

D/Ley 20487 (1973) - Legisla sobre el régimen de cupos básicos de producción de azúcar para los años 1974 y 1975, estableciéndose que el cupo de producción de azúcar de cada productor cañero para la zafra de 1974, será igual a la cantidad de azúcar producida con su caña en la zafra 1973, y en caso de que fuera necesario aumentar o disminuir la producción de azúcar, se hará en base al mecanismo siguiente:

- a) En caso de aumento: se aumentará en forma proporcional al cupo de producción de cada productor.
- b) En caso de disminución: se deducirá la diferencia en forma proporcional a la cantidad de azúcar producida por cada productor en 1973, en exceso respecto de la que se produjo en 1972 y también de la cantidad producida por los productores que no entregaron caña en 1972. El cupo no podrá ser nunca inferior a la cantidad de azúcar producida con la caña del mismo en la zafra 1972 (art.2).

/4.

Para los años 1975 y siguientes el cupo básico por productor y por año será igual a la cantidad de azúcar producida con su caña en la zafra inmediata anterior, con más el 70 % del azúcar que hubiera dejado de producir respecto de su cupo asignado para esa misma zafra anterior, y sobre esta base, se aplicará el incremento o disminución que corresponda de acuerdo con las necesidades de producción del país (art.3)

Este es el mecanismo vigente de control de producción que como se ve, continúa legislando en base pura y exclusivamente a la caña de azúcar, excluyendo otro tipo de materia prima.

## 2.2. Organismo de Regulación y Control

Decreto 702/ 28 - Comisión Nacional de azúcar.

Decreto 678/45 - Junta Nacional de Azúcar. La Junta no se constituyó de inmediato, nombrándose una Comisión Especial organizadora. Sus funciones pasaron luego al Banco Central de la República Argentina (Decreto 1287/45 ) y más tarde a la Secretaría de Industria y Comercio de la Nación (Decreto 3900/49).

Decreto 14789/49.- Dirección de Azúcar. Dependiente de la Dirección General de Economía Comercial del Ministerio de Industria y Comercio, con las mismas funciones establecidas en los Decretos antes mencionados.

Resolución 156/67- Dirección Nacional de Azúcar. Por medio de esta Dirección, la Secretaría de Estado de Industria y Comercio aplicará las normas de la Ley 17163.

Decreto Ley 20202/73- Dirección Nacional de Azúcar. Se le otorga autarquía técnica, funcional y financiera. Sede oficial en Tucumán. Se fijan sus atribuciones y recursos. Actúa por intermedio del Ministerio de Comercio.

Decreto Ley 20442/73.- Comisión Interministerial. Intervención y defensa de los intereses del Estado en los asuntos relativos a los ingenios que ella determina.

## 2.3. Convenios Internacionales.

Decreto Ley 7672/63- Convenio internacional del azúcar. Ginebra, año 1958. Su aprobación.

Ley 16684 - Convenio internacional del azúcar de 1953. Protocolo para prorrogar su vigencia. Su aprobación. Ley 17107.

D/Ley 18341- Convenio internacional del azúcar: 1968. Suscripto en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Azúcar.

/5.

Sesión plenaria del 28 de Octubre de 1968. Se adjudican a la Argentina los siguientes cupos de exportación de azúcar (Cap. XI., art.40):

Año 1969	25.000 Toneladas
Año 1970	55.000 Toneladas
Año 1971	55.000 Toneladas.

Para los años 1972 y 1973 se fijan, por una votación especial dentro del Organismo Internacional, que regula los tonelajes básicos para la exportación.

Según el Cap.XVII, art.7º, apartado 1º el convenio permanente en vigor durante cinco años a contar del comienzo del año-cuota fijado. Este convenio venció en 1973 y la Conferencia Internacional del Azúcar que se desarrolló en Ginebra para renovarlo, ha fracasado.

#### 2.4. Disposiciones legales de la Provincia de Entre Ríos.

Ley 4142/50.- Declaración de interés provincial del cultivo e industrialización de la remolacha azucarera.

Se declara de interés provincial el cultivo e industrialización de la remolacha azucarera, así como el aprovechamiento de sus subproductos y derivados (art.1º).

El P.E. desarrollará un plan de fomento y de defensa de la explotación remolachera a través de estudios técnicos y económicos, a fin de determinar las zonas y condiciones más aptas del territorio de la provincia para su explotación (art.2º). Además coordinará la defensa y fomento de la industria azucarera, mediante la fijación de un régimen de producción y de precios a que se ajustará la comercialización de remolacha y la elaboración de azúcar y su venta, así como la de sus subproductos. También se reglamentará la venta de saldos fuera de la provincia y para la exportación (art.3).

Se crea la Dirección de la Industria Azucarera dependiente del Ministerio de Hacienda y Economía (art.4).

Para colaborar con la Dirección de Industria Azucarera, se organizarán consejos locales de asesoramiento, integrados por los representantes de los agricultores, industriales, cooperativas regionales, sociedades rurales y autoridades municipales respectivas. Los consejos locales elegirán un representante ante la Dirección de la Industria Azucarera (arts.6 y 7). Se promoverá la incrementación de las industrias de dulces, licores y afines y demás subproductos que puedan surgir de la explotación remolachera (art.5).

Son funciones de la Dirección de la Industria Azucarera, realizar programas de investigaciones agrícolas e industriales referidas al producto. Determinar las unidades económicas de producción y formar colonias cooperativas de explotación remolachera. Promover a través del Banco de Entre Ríos y otros organismos de crédito los planes de fi-

/6.

nanciación correspondientes. Establecer de común acuerdo con agricultores e industriales los tipos de contrato para la comercialización e industrialización de la materia prima. En este sentido los contratos tendrán los siguientes caracteres: la fábrica proveerá a los agricultores de los abonos y semillas necesarias para el cultivo. Los asesorará técnicamente sin cargo. Se establecerán de común acuerdo antes de cada zafra, la superficie que cada uno de los agricultores sembrará y las condiciones de entrega de la remolacha. El ingenio podrá convenir con los productores la cosecha mecánica de la remolacha. El precio de compra se establecerá en base a la riqueza en sacarosa de la remolacha (art.9).

Son otras funciones de la Dirección de la Industria Azucarera, difundir los programas de fomento. Gestionar ante las autoridades competentes las franquicias necesarias para facilitar la implantación y desarrollo de la producción. Instituir becas de estudio para técnicos en el cultivo, promover la formación de estaciones experimentales, estimular la mecanización cooperativa y el seguro azucarero.

Ley 4184/59 - Por la presente ley se autoriza al P.E. a promover la fundación de la Corporación Entrerriana de Azúcar, Sociedad de Economía Mixta, Industrial, Comercial y Financiera, con el objeto de dedicarse a la industria del azúcar y sus derivados, y la promoción del cultivo, transformación y explotación de la remolacha azucarera.

Decreto 331/63- Comisión promotora de la Corporación Entrerriana de Azúcar, Entrega de los fondos y documentación (B.O. 15-11-63).

2.5. Proyectos relacionados con la producción de azúcar de remolacha presentados en el Congreso Nacional.

P.Ley Almada- 4-11-1892- Plantación de remolacha y fabricación de azúcar.

P.Ley Maidana- 19-8-1920- Azúcar de remolacha. Garantía de un interés a los capitales invertidos en su fabricación.

P.Ley Fassi.- 5-7-1939- División, tasación y venta a los agricultores, de tierras cultivadas con caña de azúcar o remolacha.

PLey Fassi- 22-9-1941- Caña de azúcar o remolacha- venta de tierras cultivadas en la zona de industrialización, a agricultores.

P.Ley Casas Ioblega.- 20-7-1947 - Fomento de la industria del azúcar de remolacha y de la elaboración de dulces y alcohol de melaza. Creación de la Industria Nacional del Azúcar de remolacha (INAR), dentro de las normas del Decreto 18291/47.



/7.

2.6. Proyectos presentados en el período 1973 sobre azúcar en general (hasta el 16-10-73)

P.Ley Cárdenas - 6-7-73- Situación económica y jurídica de los ingenios azucareros que operan bajo la administración de la Compañía Nacional Azucarera.

P.Ley Viale - 13-7-73 - Dirección Nacional de Envases y Azúcar. Traslado de su sede central a Tucumán.

P.Ley Ferreira J.H. - 13-6-73 - Industria de la Remolacha Azucarera. Modificación del Decreto Ley 19597 /72.

P.Ley Cárdenas - 2-9-73- Cierre de ingenios en Tucumán-pedido de informes sobre el Comité Operativo Tucumán.

P.Ley Cerro- 11-7-73- Compañía Nacional Azucarera S.A.- Propone modificaciones.

P.Ley Lencina y Campillo- 6-7-73- Subsidio a CONASA.

P.Ley Villalba B.S. y otros-31-10-73- Designación de una Comisión Nacional Investigadora para el estudio de la situación general de varios ingenios.

3.- Disposiciones legales vigentes y facultades para regular en la materia.

3.1.-Análisis de la disposiciones legales vigentes.

El Decreto Ley 19597/72 sobre "Regulación y fiscalización de las materias primas sacarígenas, azúcar y subproductos", que rige la materia en el orden nacional, establece en su art. 1º que: "La producción industrialización y comercialización de materias primas sacarígenas, azúcar y sub-productos, en todas sus etapas, incluyendo sus aspectos económicos, financieros y sociales, son objeto de regulación y fiscalización conforme a esta Ley".

Este artículo al referirse a "Materias primas sacarígenas", si bien no nombra expresamente al azúcar de remolacha o a la remolacha azucarera, están éstas implícitamente comprendidas en la mención general.

El Decreto Ley prevé el aumento del cupo de la producción anual para la zafra siguiente, por razones de crecimiento de la demanda, pero determina que la autoridad de aplicación, Dirección Nacional de Azúcar, dependiente de la Secretaría de Comercio, "procederá" a prorratar el incremento en proporción a los cupos totales de cada productor cañero de cada provincia (art.22). Es decir, que en caso de aumentarse los topes de producción, se distribuye siempre en beneficio del cultivo de la caña de azúcar y de los productores existentes imposibilitando hacerlo

/.



/8.

en favor de otros cultivos o nuevos productores.

La industrialización se encuentra limitada por disposiciones del art.31, que prohíbe por el término de 10 años, la instalación de nuevos ingenios en todo el territorio nacional. Los ingenios que hayan permanecido inactivos durante dos años, no podrán reanudar sus actividades como fabricantes de azúcar. La prohibición del art.31 se fundamenta en que en el momento de su sanción los ingenios en funcionamiento no trabajaban a plena capacidad.

Esta disposición, también afecta indirectamente al cultivo de remolacha azucarera, pues no habría ninguna lógica en cultivarla si no puede industrializarse, por el contrario, instalar un nuevo ingenio apto para tal fin, carecería de sentido por cuanto no sería posible obtener la materia prima necesaria para su funcionamiento.

En lo atinente a la comercialización, los artículos 54 y 55, establecen la fijación de cuotas por el P.E., tanto para el mercado interno, como para la exportación, tomando como base el tonelaje de azúcar producido por los ingenios en el ejercicio anterior. Se posibilita la exportación a cargo de los ingenios, con el control del órgano administrativo competente. Estas normas se fundamentaban en la necesidad de mantener limitada la producción de azúcar a un nivel estable, a efectos de evitar la acumulación de excedentes no exportables, que distorsionaran el mercado interno y que generaran asfixia financiera por su falta de realización, con las consiguientes implicancias económicas y sociales que afectan a todos los sectores que integran el proceso.

### 3.2. Facultades del Congreso Nacional para regular sobre la materia.

Las facultades del Congreso Nacional de establecer limitaciones en la producción, comercialización y/o industrialización de bienes en todo el territorio del país proviene de las disposiciones del Art. 67 inc. 12 y 16 de la Constitución Nacional, por los cuales las provincias delegan al Congreso la facultad de reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí, y proveer lo conducente a la prosperidad del país promoviendo la industria.

Conforme a lo establecido, el Gobierno Federal posee poder exclusivo de reglar el comercio interior o exterior, poder que, de acuerdo con el Art. 108 no puede ser ejercido por las provincias.

Pero de acuerdo con lo preceptuado por los Arts. 67 inc. 16 y 107, de la C.N. tanto el Congreso Nacional, como las provincias, tienen el poder de dictar leyes sobre promoción de industria, esto es, funciones concurrentes: el Congreso, en virtud de la delegación conferida por las provincias, las segundas porque lo han reservado. Para la delimitación del ejercicio de estos poderes sobre la misma materia, en los casos de incompatibilidad de dichas legislaciones, la Corte ha declarado (Fallos 137:212, consid. 5º y 8º) que "no es bastante que el uno sea el crear o el proteger, y el otro de imponer o destruir, sino que es menester que haya repugnancia efectiva,

/9.

entre esas facultades al ejercitarse, en cuyo caso, y siempre que la atribución se haya ejercitado por la autoridad nacional dentro de la Constitución, prevalecerá el precepto general, por su carácter de ley suprema", (Giménez Vargas c/ Pcia. de Mendoza). Es decir, que aplicando el art. 31 de la Constitución Nacional, en el caso de incompatibilidad de una ley nacional con respecto a una ley provincial que reglaren facultades concurrentes, prevalece la ley nacional.

Pero puede ocurrir que, no exista incompatibilidad de normas dictadas por distintos órganos, sino leyes de orden nacional que restrinjan o impidan la implantación de determinada industria en el ámbito de una provincia. En este aspecto, es necesario destacar que la industrialización de determinados productos agrícolas, es una etapa dentro del proceso que comienza en el cultivo y termina o debe terminar, invariablemente, en su entrega al mercado. Es decir que, para interpretar los alcances que la facultad de la Nación para regular o restringir la industrialización de determinado fruto, debe tenerse en cuenta la incidencia que dentro del mercado de comercialización tendrá dicho producto.

Si bien en principio, una provincia puede promover una industria, su acción debe estar compatibilizada con la política nacional referida al comercio dentro de la totalidad del país. No quiere esto significar, el desconocimiento de las facultades reservadas por la Provincia para la regulación de su comercio interno, que es el exclusivamente local de cada una de las mismas, realizado estrictamente dentro de los límites territoriales de la respectiva provincia, sin conexión alguna con otras provincias, con la Capital Federal o con un país extranjero (conforme Marienhoff "Tratado de Derecho Administrativo, T° IV, Pág. 536).

El comercio interprovincial o internacional corresponde que sea regulado por la Nación, de acuerdo con el citado art. 67, inc. 12. La noción "comercio interprovincial" que fuera originariamente concebida por el Juez Marshall de los E.E.U.U., en el caso "Gibbons v. Ogden" se refiere a todo comercio de carácter nacional que fuese de interés o de importancia para más de un solo estado, aunque dicho comercio no tuviera un carácter estrictamente interestatal en el sentido de una intervención directa entre habitantes de distintos estados o entre los mismos estados.

El sentido y alcance del inc. 12 del art. 67 significa, según Villegas Basavilbaso, (Derecho Administrativo, T° V, Pág. 132), que las provincias han delegado en la Nación, la política mercantil, y por lo tanto, la unidad de legislación comercial en lo privado, en lo público y en lo económico.

El poder para reglar ese comercio abraza todos los instrumentos por los cuales puede ser efectuado, y comprende no sólo el intercambio de los objetos del tráfico, en cualquiera y todas sus formas, sino también los medios de llevarlo a cabo. Es que, por virtud del inc. 20 del citado art. 67, corresponde al Congreso dictar todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para hacer efectivos los poderes conferidos por la Constitución al Gobierno Federal, por lo cual esa facultad debe entenderse comprendida en la limitación de los medios a emplearse para el ejercicio de los poderes federales, superiores siempre a la acción de las legislaciones locales (conforme a Walter Villegas, Régimen Jurídico del control del comercio de granos, Pág. 16). La Nación provee al bienestar, progreso y pros

/10.

peridad de todas las provincias, como con toda exactitud estableció nuestra Corte Suprema en el caso "F.C.C.A./ Pcia. de Santa Fe" (1897-Fallos 68:227), siguiendo la doctrina de la Corte Americana sentada especialmente en el caso "McCulloch v. Maryland". Nuestra Corte Suprema, concordando con la Jurisprudencia americana, ha dicho que el poder para regular el comercio es la facultad para prescribir las reglas a las cuales aquél se encuentra sometido, y su ejercicio corresponde al Congreso de la Nación de una manera tan completa como podría serlo en un país de régimen unitario y, así tiene que ser, porque de lo contrario el poder de reglar el comercio resultaría vano e ilusorio si las autoridades locales, so color de reglamentar aquello que no fuere estrictamente acto de compraventa, pudieran trabar el tráfico interprovincial o internacional con exigencias excesivas o diferenciales, originando la supresión o disminución de ese comercio, contrariando en tal forma, uno de los propósitos tenidos en mira al constituirse definitivamente la Nación.

Es un principio constitucional incuestionable, que las provincias conservan todo el poder no delegado al Gobierno Federal, pues así lo establece en términos inequívocos el art. 104 de la Constitución, que es la base fundamental del federalismo argentino; pero no es menos exacto que esa conservación de los poderes no delegados y enumerados no implica un cercenamiento de las facultades del Gobierno Federal, cuando se trata de ejercitar o poner en movimiento alguno de los poderes delegados porque la delegación de poder comprende la de todos los medios necesarios o convenientes para hacer posible o eficaz su actividad. El poder de reglar el comercio contiene, pues, la facultad de prescribir las reglas por las cuales el comercio es gobernado, siempre dentro de los límites de razonabilidad, que se comentan más adelante.

La denominada "policía de prosperidad", producto de una larga elaboración jurisprudencial de la Corte Suprema de la Nación, al interpretar los alcances del art. 67, inc.16, de la Constitución Nacional, constituye una herramienta fundamental al configurar las facultades del Estado para intervenir en Economía al servicio del bien común. En las distintas etapas del desarrollo nacional y de acuerdo al proyecto político vigente se refirió ya sea a la política de inmigración, colonización y radicación de capitales como medio de "fomentar las pampas incultas" a limitaciones legales al derecho de propiedad para proteger derechos económicos de los sectores menos favorecidos (Ercolano c/Lanteri de Renshaw, 1922, Fallos 136:161); para favorecer el proyecto intervencionista instaurado con posterioridad a la crisis de 1930 (Inchauspe c/ Junta Nacional de Carnes, 1944, Fallos 189:483), o el proyecto de justicia social.

La policía de prosperidad, incluye los principios de "limitación de medios razonables" y del empleo de los "recursos y técnicas" necesarios para ejecutar la política de desarrollo integral de la Nación (F.C.C.A. C/Pcia. de Santa Fe, ya citado; e in re "Cine Callao", 1960, Fallos 247:121).

El concepto de policía de prosperidad es cambiante y dinámico, y esto supone que cuanto varíen las circunstancias económicas y sociales debe variar el concepto de prosperidad y, en consecuencia las medidas concretas a través de las cuales ésta se plasma. No es admisible que, sólo la necesidad sin una meditada y prudente consideración de los

/11.

factores en juego, pueda legitimar el ejercicio de esa potestad: la limitación impuesta por la ley no ha de ser ni arbitraria ni irrazonable, supone que debe mediar, de acuerdo a lo enunciado por Oyhanarte (Poder político y cambio estructural en la Argentina, Pág.33): a) fin público; b) circunstancias justificantes; c) adecuación del medio elegido al fin propuesto; y d) ausencia de iniquidad manifiesta.

Sin embargo, podemos decir que, el concepto de razonabilidad va más allá de estas definiciones que, solo enmarcan parcialmente el principio, porque la vía judicial para la determinación de la razonabilidad de un acto estatal, no puede implicar un juicio sobre su acierto, conveniencia o eficacia. La aplicación del principio de razonabilidad es descriptivo, y se refiere fundamentalmente, al sacrificio de la persona humana, y no meramente a los derechos patrimoniales del ciudadano.

Además, es interesante constatar, que en los contados casos que la Corte Suprema ha ejercido el control de razonabilidad, ha sido en conflictos entre particulares (caso Ercolano c/Lanteri de Renshaw; e in re Cine Callao), o de particulares con la Nación o una Provincia (caso Inchauspe c/Junta Nacional de Carnes; e in re Cavic), pero no hay jurisprudencia respecto a conflictos en este sentido de las provincias con la Nación.

De lo expuesto surgiría que, las disposiciones del decreto ley 19597/72 no serían en principio impugnables judicialmente por irrazonabilidad en tanto se considere que ella se encuentra enmarcada dentro de los conceptos desarrollados.

### 3.3. Disposiciones del Plan Trienal.

El Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977, prevé en la Sección de Proyectos Provinciales Prioritarios, la erección de un ingenio de Remolacha Azucarera en Victoria, Provincia de Entre Ríos. Se establece que, el financiamiento de la obra es té a cargo íntegramente del Gobierno Federal, siendo su monto de pesos 53.500.000, previéndose que su construcción comience en 1974.

Es evidente la importancia de la existencia de un proyecto de este tenor, pero debe destacarse que el Plan Trienal fue aprobado por el Decreto 776/73, y sucede que hay una gradación lógica entre leyes y decretos en el sentido que los decretos deben, en su contenido conformarse a lo que establezcan las leyes, o por lo menos no entrar en contradicción con ellas; en caso de producirse tal contradicción el decreto será inválido en la parte donde esto se produzca. En este orden de cosas, la referida disposición del Plan Trienal es violatoria del art.31 del decreto ley 19597/72, y por lo tanto inválida, de tal modo que la erección del ingenio sigue siendo legalmente imposible.

### 4. Conclusiones:

La vigencia del decreto ley 19597/72, hace imposible la in

/12.

dustria y comercialización de remolacha azucarera, según surge de las disposiciones de los arts. 1, 31, 54, 55 y concordantes.

Por otra parte, la facultad de la Nación de regular en la materia, no es atacable por vía judicial, ya sea por el principio de las facultades no delegadas por las provincias a la Nación, ni por el de irrazonabilidad de las disposiciones legales. También debe considerarse la inoperancia jurídica del Plan Trienal para modificar este orden de cosas.

Por lo tanto, la única manera por la cual la provincia puede efectivamente lograr la implantación de la industria en cuestión, se daría a través de la previa modificación de las normas pertinentes del decreto ley.

Los argumentos para lograr tales reformas legales están dados por los cambios habidos en la situación internacional del comercio del azúcar, debiendo hacerse de esto un análisis profundo; también debe considerarse la desigualdad que significa ampliarle los cupos de producción a los viejos productores, marginando totalmente la posibilidad de que ingresen nuevos.

Finalmente, es un argumento político, ya que no jurídico, de envergadura para que maneje la provincia, el hecho de que el Plan Trienal incluya la instalación de una planta de industrialización de remolacha azucarera. Esto supone una predisposición por parte del Gobierno Nacional para que el Proyecto se efectivice y quizás pueda plasmarse esta predisposición en un apoyo concreto a la provincia, para que se produzcan las modificaciones legales necesarias.