

20465
II-4

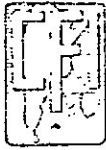
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

CATALOGADO

San Juan

TEMA: ASPECTOS LEGALES DE LA INDUSTRIALIZACION Y COMERCIALIZACION DE MATERIAS PRIMAS SACARIGENAS.
DIRECCION: Cooperación
AREA: Institucional
TECNICO: Lic. Héctor Maceira - 1974 -

H. 12223: *Agúcar*
H. 114
H. 115
t. *Ag CFI. mee*
CHACO



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

En respuesta a una consulta realizada por el gobierno de la provincia del Chaco, el Área Institucional del Consejo Federal de Inversiones ha realizado la recopilación de información y el estudio sobre la posibilidad legal de implantar en la mencionada Provincia, un ingenio azucarero a instalarse en la Localidad de General San Martín, que procesaría caña de azúcar.

1.1. Breve reseña de la actividad Azucarera en la Argentina

La industria azucarera Argentina se caracterizó siempre por grandes altibajos en su producción. Cuando el incremento de la producción nacional se dio simultáneamente con el crecimiento de la producción mundial, se originaron bruscas caídas del precio internacional, limitándose en consecuencia, las posibilidades de exportación del producto argentino.

Estos altibajos, de año en año, y los correspondientes excedentes, llevaron a dictar normas de carácter permanente, para regular la economía y el progreso de la industria y evitar los conflictos sociales que sus crisis acarrearán.

Las primeras medidas de protección al Azúcar Nacional datan de 1888, año en que se establecieron aforos para los azúcares importados.

Antes de fines de siglo, se crearon también las primas a la exportación.

Debe tenerse en cuenta, para emitir juicio, que la actividad azucarera se desarrolló en base a capitales nacionales y en compe



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

/2.

tencia con los azúcares extranjeros.

A su vez, las primas a la exportación fueron solventadas por impuestos internos al azúcar, establecidos por solicitud del mismo Centro Azucarero Nacional, ante los excedentes de producción de los años 1894 y 1895 (Ley 3469 del 1° de enero de 1897).

El crecimiento (de la actividad) se realizó bajo un régimen de proteccionismo aduanero, pero se debe aclarar que el sistema proteccionista se ejerce en nuestro país, cuando es práctica que en el mercado internacional se establezcan precios que no respetan los costos (dumping).

En los años 1902 y 1903 para asegurar la protección se dictan las primeras leyes de regulación de la producción, que configurando las medidas más importantes, son a su vez, las que tienen más difícil aplicación.

Se ponen en práctica, simultáneamente técnicas culturales destinadas a lograr mayor extracción de sacarosa y mejorar la eficiencia fabril.

En un primer término las normas reguladoras fueron consecuencia de convenios entre industriales. Luego el Estado, a falta de coordinación por los propios industriales, interviene para garantizar su permanencia.

Dicha regulación se lleva a cabo primeramente, a través de leyes provinciales (Leyes 823 del 14-6-1902; 854 del 2-4-1903; Ley del 11-11-1927; del 21-6-1928, y del 9-5-1931; todas de la provincia de Tucumán).

Posteriormente se realiza por legislación nacional, cuya referencia figura más adelante.

Como justificación de este sistema, subrayaremos que la mayor parte de los países equilibran su producción con el consumo interno y las cuotas de importación establecidas por el Reino Unido y

/.



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

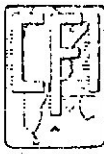
/3.

los Estados Unidos.

Si esta actividad no estuviera protegida y regulada, es posible que los consumidores nacionales pudieran conseguir azúcar más barata, pero en los años de escasez los precios serían muy superiores e incluso no se podría asegurar el abastecimiento.

2.1. Agenda histórica de la Regulación Nacional de la actividad azucarera.

- Ley 3884: Primas a la importación de azúcar, a efectos de mitigar la crisis azucarera. Impuestos internos para 1900.
(R.N. 1899 - T° III, pag. 637)
- Ley 4288: Impuestos internos y prima al azúcar. Exportación obligatoria. Impuesto al industrial que no exporte el 25% de su producción.
(R.N. 1904 -T° I, pag. 117)
- Ley 8877: Derechos de importación de los azúcares de procedencia extranjera. Derogación de la ley 4288.
(B.O. 2-3-1912)
- Ley 11002: Importación y exportación de azúcar. Derogación de la Ley 8877 (por el veto del artículo 4° quedó vigente la Ley 8877)
(B.O. 1-3-1920)
- Ley 12139: Unificación de impuestos internos. Artículo 25 establece gravámenes al azúcar.
(B.O. 28-12-1934).
- Laudo Alvear: Laudo del Presidente de la Nación, Dr. Marcelo T. de Alvear que resuelve el conflicto entre industriales y cañeros en la provincia de Tucumán (1928).
- D.Ley 678/45: Crea la Junta Nacional de Azúcar y el Fondo de Compensación y Asistencia Social. Modifica el laudo Alvear.
(B.O. 16-1-45 - Ratificado por Ley 12921 - B.O. 27-6-47)
- Ley 13648: Impuesto interno al Azúcar:
(B.O. 22-10-49)



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

74.

Ley 13.925: Modificatoria Ley 13.648

(B.O. 18-8-50)

Dec. 8742/59: Crea Fondo Regulador Azucarero

(B.O. 17-6-59)

Ley 15326: Ley de emergencia y su vigencia se extiende hasta la zafra de 1961

(B.O. 20-8-60)

D.Ley 4974/63: Fijación de cupos de exportación y tendientes a asegurar el abastecimiento interno.

(B.O. 13-7-63)

Ley 16.680: Declara el estado de emergencia económica para la producción, industrialización, distribución y comercialización de azúcares. Crea el Fondo de Emergencia Azucarero.

(B.O. 3-2-66)

Ley 17.010: Transformación agro-industrial de Tucumán

(B.O. 16-11-66)

Ley 17.163: Industria azucarera, normas destinadas a asegurar su eficiencia.

La producción nacional de azúcar queda dividida en tres zonas:

a) Tucumán

b) Jujuy y Salta

c) Santa Fe, Chaco y Misiones (art.4°)

Se prohíbe la instalación de nuevos ingenios o la ampliación de los existentes. Cupos provisorios de producción sobre la base del 90% de la que les haya correspondido en 1966.

(B.O. 16-2-67)

Ley 17.222: Ratificación de los convenios con ingenios azucareros, CIFE - Gobierno de la provincia de Tucumán y Secretaría de Industria y Comercio de la Nación.

(B.O. 11-4-67)

1.



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

/5.

- Ley 17.243: Sobreprecio con carácter de impuesto, con destino al fondo de emergencia azucarero.
(B.O. 26-4-67)
- Ley 17.836: Utilización de recursos del fondo de emergencia azucarero para financiar inversiones de la diversificación agroindustrial en las áreas azucareras tradicionales.
(B.O. 14-8-68)
- Ley 17.999: Reapertura de Ingenios.
(B.O. 10-1-69)
- Ley 18.424: Modificatoria de la Ley 17.163.
(B.O. 5-11-69)
- Ley 18.442: Modificatoria de la Ley 17.163.
(B.O. 20-11-69)
- Ley 18.769: Aclara aspectos Ley 17.163.
(B.O. 20-11-69)
- Ley 18.911: Modificaciones del sistema de producción y comercialización azucarera.
(Las leyes 17.163, 17.243, 17.836, 17.099, 18.442 y 18.769 serán aplicadas en cuanto no se opongan a la misma)
(B.O. 1/2/71)
- Ley 19.142: Titularidad de cupos de producción.
(B.O. 3/8/71)
- Res. 230/72: Norma para el pago de impuesto que grava los azúcares.
(B.O. 14-9-72) (Res. Sec. Ind. y Com.)
- Déc. 8776/72: Aplicación de los recursos a que se refiere el artículo 9 de la Ley 19597, para los destinos previstos en el artículo 11 de la misma.
(B.O. 19-12-72)
- Dec.19744: Fondo Nacional Azucarero. Aplicación de los recursos.
(B.O. 31-7-72)



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

16.

Ley 19.972: Sustitución del texto del artículo 31 de la Ley 19.597
(B.O. 1°-12-72)

2.2. Régimen legal vigente

Ley 19.597: Régimen de la actividad azucarera nacional.

Regulación y fiscalización de la producción, industrialización y comercialización de materias primas sacarígenas, azúcar y subproductos. Se crea el Fondo Nacional Azucarero, que contará con los fondos pendientes del Fondo de emergencia azucarero.

La nota adjunta a la ley expresa que "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."

La Ley 19.597 establece en su artículo 1° que "la producción, industrialización y comercialización de materias primas sacarígenas, azúcar y subproductos en todas sus etapas, incluyendo sus aspectos económicos, financieros y sociales son objeto de regulación y fiscalización conforme a la Ley".

El Ministerio de Comercio es la autoridad competente para la interpretación, reglamentación y aplicación del régimen legal azucarero, pudiendo su titular delegar atribuciones en la Dirección Nacional de Azúcar.

El decreto ley prevé el aumento del cupo de producción anual por razón del crecimiento de la demanda, pero determina que la autoridad nacional prorrata el incremento en proporción a los cupos totales de los productores existentes, imposibilitando hacerlo en



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

/7.

favor de otros cultivos o de productores que se incorporen.

Se prevé asimismo, la prohibición de instalar nuevas fábricas por el término de 10 años, fundamentándolo en que aun las actuales no podrían trabajar a plena capacidad.

La Ley también dispone sobre la promoción de la diversificación agrícola industrial y propende a la creación de fuentes de trabajo para absorber la mano de obra desplazada.

Ley 20.487: Normas sobre el régimen de cupos básicos de producción de azúcar para 1974 y 1975. Sustituye los artículos 18, 19 y 20 de la Ley 19.597.

(B.O. 12-6-73)

2.3. Organismo de Regulación y Control

Dec. 702/28: Comisión Nacional de Azúcar.

Dec. 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)

Dec. 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.

Resoluc. 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.

/.



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

78.

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

2.4. Convenios Internacionales

- D. Ley 7672/63: Convenio internacional del azúcar. Ginebra, año 1958. Su aprobación.
- Ley 16.684: Convenio internacional del azúcar de 1958. Protocolo para prorrogar su vigencia. Su aprobación. Ley 17.107.
- D. Ley 18.341: Convenio internacional del azúcar 1968. Suscripto en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Azúcar. 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. 70, apartado 1º el convenio permanecerá 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.



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

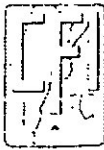
/9.

2.5. Antecedentes Parlamentarios - años. 1973/1974.

- 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 Leucina 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.
- P. Ley Cárdenas: 7-3-74. Rehabilitación o instalación de nuevos ingenios azucareros en la pcia. de Tucumán.
- P. Ley Cárdenas: 7-3-74. Ingenio azucarero modelo en los predios del ex-ingenio Santa Ana.
- P. Ley Cárdenas: 14-3-74. Producción de alcoholes absolutos anhidros a partir de caña de azúcar. Declárase de interés nacional.
- P.R. Sánchez Toranzo, N: 24/25-4-74. Constitución como comisión especial bicameral, compuesta por senadores y diputados elegidos por provincias productoras para proyectar una ley del azúcar.

3.1. Fundamentos de la Regulación Estatal.

El intervencionismo del Estado en la economía no es una



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

/10.

institución jurídica, si no una manifestación del poder estatal, sobre la espontaneidad de las fuerzas del mercado.

Su principio se encuentra en la neutralización de todos aquellos instrumentos e instituciones que se oponen al beneficio de la colectividad que implica el desarrollo de la economía.

Todo razonamiento que basado en el dogmatismo jurídico, pretenda negar el robusto realismo del proceso intervencionista, es a primera vista, estéril, ya que la génesis de estas normas está arraigada en la conciencia social genérica y no en las ideologías políticas, aunque estas últimas puedan incidir en su forma y extensión.

En cualquier economía hay intervencionismo estatal: el servicio público es intervencionismo estatal, y hasta algunos autores consideran que hay intervencionismo cuando el legislador dispone sobre las relaciones jurídicas de los entes o personas privadas.

Es natural que no exista uniformidad de opinión con respecto a la limitación de la producción, pero existe acuerdo en que el estado debe velar por la economía del país y dirigir el progreso y bienestar efectivo de sus habitantes, ya que la crisis de una industria origina conflictos sociales ante los que ningún gobierno puede permanecer indiferente y debe actuar en mérito a la paz social.

La intervención o limitación tiene como objeto el equilibrio entre la actividad de los individuos y los bienes comunes, y parte del concepto de que el progreso de la Nación no está confiado con exclusividad a las fuerzas de la iniciativa individual.

3.2. Facultades del Congreso para regular en la materia e interpretación de la Jurisprudencia.

Dentro de nuestra ley constitucional la intervención del Es



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

/11.

tado en la prosperidad, adelanto y bienestar del país, tiene la misma jerarquía que las normas que se refieren v.gr. a la consolidación de la paz interior o la defensa común.

Dicha actividad que con distintos contenidos utiliza técnicas del derecho público, reconoce como fuente entre nosotros las cláusulas del art. 67 inc. 16 y su correlativa del art. 107 de la Constitución Nacional.

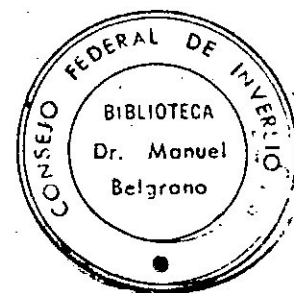
La institución fue atisbada por los Constituyentes bajo la fórmula clásica del progreso, prosperidad y bienestar general (art. 67 inc. 17). Por considerarla función del estado no la legislaron como excluyente para el gobierno federal: el art. 107 de la Constitución Nacional incorpora a estos fines también a las provincias. Ambas cláusulas tienen raíz nacional ya que aparece su concepto en el art. 67. inc. 3 del proyecto de Alberdi.

Debe también mencionarse el inc. 12 del art. 67 de la CN., que se refiere a la facultad del Congreso para regular el comercio interprovincial y con las naciones extranjeras, poder que no puede ser ejercido por las provincias de acuerdo al art. 108.

Como la misma Constitución lo establece (art. 68 inc. 28) el Congreso dicta todas las leyes y reglamentos convenientes para hacer efectivos los poderes conferidos por la Constitución al Gobierno Federal, debiendo entenderse que existe ilimitación de medios a emplearse, (salvo los límites del art. 28 de la CN) siendo siempre estos poderes superiores a los de las legislaturas locales.

Las provincias conservan, según nuestro régimen federal, todos los poderes no delegados (art. 104 de la CN), pero la delegación comprende la de todos los medios necesarios o convenientes para hacer eficaz su actividad dentro de los límites de la razonabilidad y esto se aplica naturalmente a la facultad de reglar el comercio.

Este principio de razonabilidad- que se puede rastrear en



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

/12.

el art. 28 de la C.N. según el cual los derechos no pueden ser alterados por leyes que lo reglamenten- ha sido reelaborado por la jurisprudencia.

En los casos concernientes a la llamada "policía de prosperidad" que ejercía el estado sobre la economía nacional aplicable al caso que nos ocupa, se ha declarado que deberá mediar :

- a) fin público;
- b) circunstancias justificantes;
- c) adecuación de los medios al fin propuesto;
- d) ausencia de iniquidad manifiesta;

Este principio de razonabilidad obliga a ponderar las consecuencias sociales de las decisiones. El control que la justicia puede observar sobre una decisión estatal no implica juzgar sobre su acierto o conveniencia o eficacia.

La jurisprudencia de la Corte Suprema ha configurado una interpretación de las facultades del estado para intervenir en economía dentro del marco de los proyectos políticos vigentes en cada oportunidad atándose al principio de ilimitación de medios razonables.

En el caso Ercolano (CSN. T. 137 pag. 47) sobre prorroga de los precios de locación y ajustado a los conceptos económicos vigentes en la época(1922) la Corte se manifiesta contraria a la reglamentación de ciertos intereses económicos, porque "podrían contrariar los principios de libertad económica e individualismo profesados por la Constitución."

Fallos posteriores avanzaron en el reconocimiento de la intervención amplia en el proceso económico. En los casos "Larralde" CSN.(T.243 p. 98) y Cina Callao (T. 247. p. 121) se acepta la intervención en defensa de los intereses económicos de la Colectividad, en base a la interpretación del art. 67 inc. 16 de la C.N.

Dejamos constancia de estos fallos de la corte, porque de ellos surge que no es previsible que pueda ser viable una impugnación judicial a las disposiciones que limitan la actividad azucarera(L. 19597 y 20384)



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

/13.

CONCLUSIONES

La respuesta a la consulta que originó este trabajo merece ser dividida para una mejor expresión en dos items:

1) Instalación de un Ingenio Azucarero.

De lo expresado surge la imposibilidad legal de la implantación de un nuevo Ingenio Azucarero en la pcia. del Chaco, según los términos del D. Ley 19597/72 (art. 31) que prohíbe la instalación de ingenios azucareros en todo el país por el término de 10 años (1972-1982).

Las facultades de la Nación para regular en esta materia, como lo hemos indicado deriva de la Constitución Nacional, y han sido confirmadas por la jurisprudencia a través de los fallos de la Corte Suprema, (algunos de los cuales indicamos) siendo por lo tanto inatacables por la vía judicial.

Debe advertirse que no solo no existen posibilidades legales para instalar un ingenio azucarero, sino que tampoco es posible legalmente la implantación de nuevos cultivos de caña de azúcar ya que la misma ley 19597, limita su extensión a la de los productores ya existentes en cada provincia.

2) Utilización de la caña de azúcar para un establecimiento industrial que fabrique alcohol, papel de bagazo y otros subproductos.

En cuanto a esta segunda parte de la consulta entendemos que esta alternativa es en principio factible y podría ser defendida, si las condiciones técnico-económicas permiten que la caña de azúcar sea dedicada en exclusividad para la producción de alcohol, bagazo y subproductos con exclusión de materias primas sacarígenas, ya que la misma D. Ley 19597/72 en su artículo 1° establece la regulación y fiscalización de "la producción,



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

/14.

industrialización y comercialización de materias primas sacarígenas, azú
car y subproductos."

Solo nos resta agregar que toda rectificación de la situa-
ción existente, queda dentro de nuestro orden institucional, confiado a
la modificación de las normas nacionales vigentes, trámite que queda en
manos del Congreso Nacional y ocasionalmente en espera de la iniciativa
o el concurso de las provincias productoras.