

PROMUEVEN ACCIÓN DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD

SR. JUEZ:

JORGE SKRIFCZUK D.N.I. N° 20.306.115 con domicilio real en Ruta Nac 14 KM 926, en su calidad de PRESIDENTE de la Asociación Civil **IMPULSO YERBATERO** con domicilio en A. Del Valle- Mnes Registro N° A- 5.565, Tomo 2025 del Protocolo digital de Entidades Cíviles; **EDGAR GUSTAVO HEIN** DNI 22.323.077 en su calidad de Presidente de **Federación De Cooperativas Agrícolas De Misiones Ltda**, Matrícula Nacional 817 y Provincial NRO 1, CUIT 30/50076840/8 con domicilio legal en AV. SAN JOSÉ S/N Y CALLE SANTA MARÍA S/N 0 - LOTE/KM 7 SANTO PIPO, MISIONES, **ANTONIO RODRÍGUEZ FRANZA** DNI 18.542.842 en su calidad de PRESIDENTE de la **ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES YERBATEROS Y TAREFEROS DEL ALTO URUGUAY** MATRÍCULA A- 4516, con domicilio en Ruta Provincial 221 km 10 Col. Alicia Alta Col Aurora, Dto 25 de Mayo Mnes **HUGO ANIBAL SAND** DNI 13.665.835 en su calidad de PRESIDENTE de **"ASOCIACIÓN PRODUCTORES AGRARIOS MISIONES"** (APAM) MATRÍCULA A-2259 con domicilio legal en Lote 15 Secc C de Colonia Guarani, Misiones; **SALVADOR MARÍA TORRES** DNI 23.777.256, en su calidad de PRESIDENTE de la **"COOPERATIVA RÍO PARANÁ LTDA"** MAT. provincial N° 251 y nacional N° 11.100 CUIT 30/68783983/4 con domicilio legal en Oberá, Misiones;

JULIO ALFREDO PETERSON DNI 31.398.072 en su calidad de PRESIDENTE de ASOCIACIÓN CIVIL DE PRODUCTORES YERBATEROS DEL NORTE (ACTYN) MAT P.J. A-4327, CUIT 30/71633708/8 con domicilio legal en Lote 38 Sector A de Comandante Andresito, Misiones, todos ellos en representación de las entidades que presiden y en defensa de los intereses colectivos de los productores primarios de yerba mate y con el patrocinio letrado de JOSÉ FEDERICO PADOLSKY CUIT 23-26050982-9 MATRÍCULA FEDERAL TOMO 125 FOLIO 934, constituyendo domicilio procesal en calle Junin 2320 de la ciudad de Posadas, Misiones, se presentan y respetuosamente DICEN:

I.- OBJETO

Que vienen en su carácter de representantes y referentes de distintas organizaciones gremiales y entidades representativas de Productores Primarios De Yerba Mate de la provincia de Misiones y en defensa de los derechos e intereses colectivos del sector productivo al que representan, a promover FORMAL ACCIÓN DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD contra el ESTADO NACIONAL - PODER EJECUTIVO NACIONAL con domicilio legal en calle Balcarce N° 50 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a fin de que S.S. declare la inconstitucionalidad, nulidad absoluta e insanable e inaplicabilidad de los artículos 164, 165, 166,

167 y 168 del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023, en cuanto modifican sustancialmente el régimen institucional establecido por la Ley 25.564 de creación del Instituto Nacional de la Yerba Mate.

Las disposiciones impugnadas introducen una profunda transformación del sistema legal que regula la actividad yerbatera en la República Argentina, alterando de manera sustancial el diseño institucional establecido por el legislador para la organización, coordinación y equilibrio de los distintos sectores que integran la cadena productiva.

En particular, las normas cuestionadas eliminan instrumentos regulatorios esenciales previstos por la ley para garantizar la sustentabilidad económica de la producción primaria, suprimen mecanismos institucionales de concertación sectorial y desarticulan las herramientas de intervención pública destinadas a corregir las asimetrías estructurales existentes dentro del mercado yerbatero.

Como consecuencia de ello, el organismo creado por el Congreso de la Nación para coordinar los intereses de los distintos actores de la actividad yerbatera resulta desprovisto de las facultades necesarias para cumplir la finalidad institucional que justificó su

creación, alterándose de manera sustancial la naturaleza jurídica del régimen legal vigente.

La reforma impugnada ha sido dispuesta mediante el ejercicio de facultades legislativas excepcionales por parte del Poder Ejecutivo Nacional, en un contexto en el que no se verifica la existencia de circunstancias que configuren los presupuestos constitucionales que habilitan el dictado de un decreto de necesidad y urgencia, circunstancia que determina la invalidez constitucional de las disposiciones cuestionadas.

Asimismo, la aplicación de dichas normas produce una afectación actual y directa sobre los derechos e intereses legítimos de los productores primarios de yerba mate y de los trabajadores de la actividad, al desarticular el sistema institucional que la ley había establecido para asegurar condiciones mínimas de equilibrio económico dentro de la cadena productiva.

En tales condiciones, y ante la existencia de un conflicto constitucional concreto derivado de la aplicación de las disposiciones mencionadas, solicitan a S.S. que DECLARE la inconstitucionalidad de los artículos impugnados y disponga su inaplicabilidad respecto del régimen legal vigente de la actividad yerbatera y el

restablecimiento de la plena vigencia del régimen instituido por la Ley 25.564. Todo ello con costas.

II.- LEGITIMACIÓN ACTIVA

Que se encuentran plenamente legitimados para promover la presente acción en su carácter de Representantes De Asociaciones, Entidades Gremiales y Cooperativas de primer y segundo grado, que nuclean a **productores primarios** de yerba mate de la Provincia de Misiones, uno de los sectores más vulnerables de la cadena productiva.

Las organizaciones que representan tienen por objeto la defensa de los **derechos económicos, sociales y productivos de dichos productores**, desarrollando de manera sostenida, acciones orientadas a la protección de las condiciones de producción, comercialización y sustentabilidad de la actividad.

En tal carácter, comparecen en defensa de **derechos individuales homogéneos**, derivados de una causa fáctica y normativa común, en tanto las disposiciones contenidas en los artículos 164, 165, 166, 167 y 168 del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023 afectan de manera directa, actual y uniforme al conjunto de los productores

primarios alcanzados por el régimen legal de la actividad yerbatera.

La eliminación de facultades regulatorias esenciales del Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM), creado por el Congreso de la Nación mediante la Ley 25.564, altera sustancialmente el marco normativo bajo el cual los productores desarrollan su actividad, incidiendo de manera directa en sus condiciones de producción, comercialización e inversión.

La legitimación invocada encuentra sustento en la doctrina establecida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente **Halabi, Ernesto c/ PEN s/ amparo**, en cuanto reconoce la procedencia de acciones colectivas destinadas a la tutela de derechos individuales homogéneos cuando existe una causa común de afectación y un colectivo claramente identificable.

En el caso, la controversia excede el interés individual de cada productor y se proyecta sobre un universo determinado de sujetos que se encuentran en idéntica situación jurídica frente a la norma impugnada, lo que justifica la procedencia de la presente acción en clave colectiva.

III.- PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DECLARATIVA DE
INCONSTITUCIONALIDAD

La vía procesal elegida resulta plenamente procedente para la resolución del conflicto constitucional planteado en autos. En efecto, la presente acción se promueve en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, a fin de obtener un pronunciamiento judicial que despeje el estado de incertidumbre jurídica generado por la vigencia de los artículos 164, 165, 166, 167 y 168 del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023, que modifican sustancialmente el régimen legal establecido por la Ley 25.564 de creación del Instituto Nacional de la Yerba Mate.

La necesidad de acudir a esta vía judicial surge, además, del propio trámite procesal que precede a la presente demanda. En efecto, en el expediente caratulado "Gertel, Nelson Hernán y otros c/ Estado Nacional s/ Amparo Ley 16.986", que tramitara ante el Juzgado Federal en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo de Posadas, se había dispuesto oportunamente una medida cautelar mediante la cual se suspendía la aplicación del denominado "Capítulo Yerbatero" del decreto cuestionado.

Sin embargo, con posterioridad, el Tribunal resolvió declarar inadmisibile la via del amparo e intimó a la parte actora a readecuar la acción conforme el artículo 322 del CPCCN, bajo apercibimiento de archivo de las actuaciones. Ante la falta de readecuación procesal dentro del plazo otorgado, el Juzgado dispuso el archivo de las actuaciones y declaró la caducidad de la medida cautelar oportunamente dictada.

En consecuencia, la presente acción viene precisamente a satisfacer la "exigencia procesal" señalada por el propio Juzgado, promoviendo el **Proceso Declarativo** correspondiente a fin de obtener un pronunciamiento sobre la validez constitucional de las normas cuestionadas.

En tales condiciones, la Acción Declarativa promovida resulta la via idónea para resolver el estado de incertidumbre jurídica existente respecto de la constitucionalidad y aplicabilidad de las disposiciones impugnadas, configurándose de manera palmaria los presupuestos de procedencia de la acción declarativa. Las que afectan de manera actual y concreta los derechos e intereses legítimos de los Productores Primarios De Yerba Mate representados por las entidades actoras.

IV.- HECHOS

1. Creación del régimen institucional de la actividad yerbatera

La actividad vinculada a la **Producción, Industrialización Y Comercialización De La Yerba Mate** constituye una de las principales economías regionales del nordeste argentino, particularmente de las provincias de Misiones y Corrientes, donde se concentra la mayor parte de la producción nacional.

En ese contexto, y frente a un escenario caracterizado por profundas asimetrías estructurales entre los distintos actores de la cadena productiva, especialmente entre los pequeños productores primarios y los sectores industriales con mayor capacidad económica, el Congreso de la Nación sancionó la Ley N° 25.564, mediante la cual se creó el Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM).

La "génesis" de dicha norma no puede ser comprendida sin atender a su **finalidad histórica y al debate parlamentario que le dio origen**. En efecto, conforme surge de los antecedentes legislativos (Orden del Día N° 3031, sesiones del año 2001, expediente 6.638-D-2000), el miembro informante del proyecto puso de relieve que la creación del INYM respondía a la necesidad de **"reconstruir" un instrumento institucional capaz de ordenar el funcionamiento del mercado**

yerbatero, luego de la desarticulación de los mecanismos regulatorios previos, y de corregir las "distorsiones" derivadas de la "concentración económica" en la cadena de valor.

En tal sentido, el "Legislador" partió de un diagnóstico claro: la existencia de un mercado estructuralmente desequilibrado, en el cual miles de productores primarios se encontraban en una posición de debilidad, frente a un número reducido de "operadores" con capacidad de incidir en la formación de precios de la materia prima. Frente a esa realidad, se diseñó un esquema institucional orientado a equilibrar las relaciones económicas entre los distintos sectores y garantizar la sustentabilidad de la actividad en su conjunto.

Así, el organismo fue concebido como un ente de derecho público no estatal, con participación de todos los eslabones de la cadena productiva: productores, cooperativas, secaderos, industria, trabajadores rurales y representantes del Estado, estructurado como un ámbito de concertación sectorial, destinado a coordinar intereses y adoptar políticas públicas orientadas al desarrollo equilibrado de la actividad.

Dentro de las "atribuciones" conferidas por la ley, se encontraban (entre otras) **facultades regulatorias** esenciales para el cumplimiento de esa finalidad, tales como la **fijación de precios** de referencia para la materia prima, la **regulación de nuevas plantaciones** y la adopción de medidas tendientes a preservar el **equilibrio entre la oferta y la demanda**.

De este modo, el INYM fue concebido por el Congreso no como un mero "organismo administrativo", sino como **una herramienta institucional de regulación económica**, destinada a corregir las asimetrías propias del mercado yerbatero y a garantizar condiciones mínimas de equidad y previsibilidad para todos los actores involucrados.

Durante más de dos décadas, este régimen institucional constituyó el "marco legal" sobre el cual se desarrolló la actividad yerbatera en la República Argentina, **brindando previsibilidad** a los distintos actores de la cadena productiva y permitiendo la implementación de mecanismos de concertación que contribuyeron a la estabilidad del sector.

2. Importancia del Sistema Regulatorio para los Productores Primarios.

El sistema institucional previsto por la ley en su redacción original, respondió a la necesidad de corregir las profundas asimetrías estructurales existentes dentro de la cadena de valor de la yerba mate. En efecto, mientras los sectores Industrial Y Comercial presentan elevados niveles de "concentración" económica, la Producción Primaria presenta una "gran dispersión", ya que se encuentra conformada por miles de pequeños y medianos productores que desarrollan su actividad en condiciones de marcada vulnerabilidad frente a los restantes actores del mercado.

En este contexto, las herramientas regulatorias previstas por la ley (particularmente aquellas vinculadas a la fijación de precios de la materia prima y a la regulación de nuevas plantaciones) constituyeron instrumentos esenciales para evitar situaciones de abuso de posición dominante y para garantizar condiciones mínimas de sustentabilidad económica para los productores primarios.

3.- Funcionamiento Efectivo Del Régimen Legal instaurado por la Ley 25.564. Validación Empírica Del Modelo INYM

Durante más de dos décadas el INYM ha operado como un verdadero instrumento de política pública integral, con intervención activa, sostenida y verificable en múltiples dimensiones del sector yerbatero. Ello es lo que

surge de manera ostensible del análisis sistemático de informes de gestión, publicaciones oficiales, registros de programas y acciones desarrolladas por el organismo.

En particular, conforme las "comunicaciones institucionales" acompañadas, la actuación del INYM se estructuró en torno a ejes claramente identificables: en **primer lugar**, en materia de **organización y regulación del mercado**, el INYM cumplió una función central en la estabilidad y previsibilidad del sistema, mediante el ordenamiento de nuevas plantaciones, la fijación y control de precios mínimos, la generación de información estratégica -incluyendo sistemas de monitoreo satelital- y la implementación de mecanismos de simplificación administrativa.

En segundo término, el organismo impulsó de manera sostenida el **desarrollo científico del producto**, financiando investigaciones en el ámbito del sistema científico nacional (CONICET y universidades), promoviendo la generación de bases de datos sobre yerba mate y salud, y validando sus propiedades funcionales, antioxidantes y bioactivas. Ello permitió posicionar a la yerba mate como un alimento funcional con respaldo científico en mercados internacionales.

En tercer lugar, el Instituto desarrolló una intensa política de **promoción comercial y posicionamiento internacional**, participando en ferias globales, impulsando la apertura de mercados externos y promoviendo la Indicación Geográfica "Yerba Mate Argentina", contribuyendo así a la generación de valor agregado y al fortalecimiento de la marca país.

Asimismo, en el ámbito de la **fiscalización y control**, el INYM ejerció funciones concretas y efectivas, incluyendo decomisos de productos no aptos, control de comercialización irregular y verificación del cumplimiento de precios mínimos, garantizando condiciones de transparencia y legalidad en el mercado.

Por otra parte, el organismo implementó políticas activas orientadas a la **mejora de las condiciones de trabajo y la productividad**, mediante la entrega de herramientas, programas de capacitación, incorporación de tecnología en procesos de cosecha y secado, y asistencia técnica a los distintos actores de la cadena productiva.

Finalmente, debe destacarse el rol del INYM en la promoción de un modelo de **producción sustentable**, mediante el impulso de prácticas agroecológicas, la conservación de suelos, la incorporación de cobertura

arbórea y el desarrollo de sistemas resilientes desde el punto de vista ambiental.

Este conjunto de acciones permite afirmar que el régimen legal establecido por la Ley 25.564 constituyó un modelo institucional que ha demostrado, en la práctica, su capacidad para ordenar el mercado, promover el desarrollo productivo, mejorar la distribución del ingreso y garantizar la sustentabilidad de la actividad yerbatera. Este desempeño institucional no solo valida la razonabilidad del régimen legal, sino que evidencia su idoneidad como herramienta de política pública.

4. Dictado del decreto de necesidad y urgencia

El día 20 de diciembre de 2023 el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023, mediante el cual se dispuso una extensa reforma normativa en distintos ámbitos de la actividad económica.

Dentro de dicho decreto se incorporó un conjunto de disposiciones destinadas a modificar el régimen legal aplicable a la actividad yerbatera, introduciendo cambios sustanciales en el funcionamiento del Instituto Nacional de la Yerba Mate.

En particular, los artículos 164, 165, 166, 167 y 168 del decreto eliminaron o modificaron diversas facultades regulatorias del organismo, suprimiendo herramientas institucionales que durante más de veinte años habían constituido pilares fundamentales del sistema legal de la actividad. Las normas aquí cuestionadas, eliminaron "lisa y llanamente" las atribuciones vinculadas con la fijación del precio de la materia prima y con la regulación de nuevas plantaciones de yerba mate, alterando de manera sustancial el esquema institucional diseñado por el "Legislador".

5. Consecuencias de las modificaciones introducidas

La supresión de dichas facultades regulatorias importa una profunda transformación del régimen legal que rige la actividad yerbatera, cambiando de facto la NATURALEZA JURÍDICA del INYM. En los hechos, tales modificaciones dejan sin herramientas institucionales al organismo creado por el Congreso para intervenir en la actividad, debilitando significativamente su capacidad para cumplir las funciones para las cuales fue concebido.

Ello genera un escenario de profunda incertidumbre para los Productores Primarios, quienes ven alterado de manera abrupta el marco normativo que

históricamente ha regulado la actividad y sobre cuya base organizan su producción, planificación e inversión.

Asimismo, la eliminación de los mecanismos institucionales de concertación sectorial agrava las asimetrías existentes dentro de la cadena productiva, exponiendo a los Productores Primarios a condiciones de negociación significativamente más desfavorables frente a los sectores industrial y comercial.

6. Situación actual

Como consecuencia de lo expuesto, las disposiciones cuestionadas del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023 se encuentran actualmente vigentes, generando un estado de incertidumbre jurídica respecto del régimen legal aplicable a la actividad yerbatera y afectando de manera directa los intereses de los productores primarios representados por las entidades actoras.

En este contexto, la presente ACCIÓN DECLARATIVA se promueve con el objeto de obtener un pronunciamiento judicial que determine la validez constitucional de las normas impugnadas y restablezca la plena vigencia del régimen institucional establecido por la Ley 25.564.

V. - CONFLICTO CONSTITUCIONAL PLANTEADO

La controversia sometida a decisión judicial no se limita a una "mera" discrepancia de carácter económico o sectorial respecto del funcionamiento del mercado yerbatero, sino que plantea un verdadero conflicto de naturaleza constitucional, derivado del ejercicio "arbitrario" de "Facultades Legislativas Excepcionales", por parte del Poder Ejecutivo Nacional en un ámbito que se encontraba previamente regulado por una ley formal del Congreso.

En efecto, mediante el "Capítulo Yerbatero" del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023, el Poder Ejecutivo Nacional dispuso una modificación sustancial del Régimen Jurídico establecido por la Ley 25.564, norma a través de la cual el Congreso de la Nación creó el Instituto Nacional de la Yerba Mate y definió el marco institucional destinado a regular la actividad yerbatera en la República Argentina.

Dicho régimen legal fue el resultado de una decisión legislativa adoptada por el Congreso de la Nación con el objeto de establecer mecanismos institucionales destinados a ordenar el funcionamiento del mercado, equilibrar las relaciones económicas entre los distintos

actores de la cadena productiva y proteger la sustentabilidad de una de las principales economías regionales del país.

Sin embargo, a través del decreto 70/2023 cuestionado, el Poder Ejecutivo procedió a **desarticular aspectos centrales de ese diseño institucional**, eliminando facultades regulatorias esenciales del organismo creado por el "Legislador" y alterando de manera sustancial el sistema de regulación previsto por la ley.

De este modo, **el conflicto constitucional que se plantea en autos, se configura a partir de la utilización del mecanismo excepcional del Decreto De Necesidad Y Urgencia para modificar una política pública definida por el Congreso de la Nación mediante una ley formal, sin que se verifiquen las circunstancias extraordinarias que la Constitución exige para habilitar el ejercicio de tales facultades.**

En este sentido, el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional establece que el Poder Ejecutivo Nacional **sólo** puede dictar Decretos De Necesidad Y Urgencia cuando "**circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes**", exigencia que constituye una garantía fundamental del principio republicano de división de poderes y de gobierno (art. 1 CN).

La doctrina elaborada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado reiteradamente que el dictado de dichos decretos constituye una facultad de carácter excepcional, cuya utilización sólo resulta constitucionalmente válida cuando se verifica una situación de urgencia real que impide el funcionamiento normal del proceso legislativo.

En el caso de autos, no se advierte la existencia de ninguna circunstancia extraordinaria que justificara la utilización de este mecanismo excepcional para modificar el "régimen institucional" de la actividad yerbatera, el cual había sido establecido por el Congreso de la Nación luego de un amplio proceso legislativo.

Por el contrario, las modificaciones introducidas por el decreto cuestionado responden a una decisión de política económica adoptada por el Poder Ejecutivo, la cual "pudo" y "debió" ser canalizada a través del procedimiento legislativo ordinario previsto por la Constitución.

La utilización del instrumento del Decreto De Necesidad Y Urgencia para alterar arbitrariamente el "régimen legal" de una actividad económica específica, y particularmente de una Economía Regional que involucra a

miles de pequeños productores implica, en tales condiciones, una afectación directa del principio de división de poderes y del rol institucional que la Constitución asigna al Congreso de la Nación en materia de elaboración de las leyes.

Asimismo, las modificaciones introducidas generan una alteración sustancial del "marco normativo" que regula la actividad yerbatera, afectando de manera directa los intereses económicos y productivos de los productores primarios representados por las entidades actoras, quienes ven modificadas abruptamente las "reglas institucionales" que rigen el funcionamiento del mercado en el que desarrollan su actividad.

En tales condiciones, corresponde al órgano jurisdiccional examinar la "validez constitucional" de las disposiciones impugnadas, a fin de preservar la supremacía de la Constitución y garantizar el respeto del principio republicano de división de poderes.

VI.- DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL DNU 70/2023 EN RELACIÓN AL RÉGIMEN YERBATERO

1. DE LA AUSENCIA DE MOTIVACIÓN ESPECÍFICA DEL DNU. DE LA INEXISTENCIA DE "NECESIDAD Y URGENCIA" EN EL SECTOR YERBATERO

Uno de los presupuestos constitucionales ineludibles para el dictado de un Decreto De Necesidad Y Urgencia es la existencia de una motivación concreta, verificable y específica que permita justificar la excepcional "delegación legislativa" en favor del Poder Ejecutivo.

Ello no se trata de una mera formalidad retórica: La Constitución Nacional le exige expresamente al Poder Ejecutivo Nacional la Explicación Fundada de por qué la situación que pretende (des) regular no puede esperar el trámite ordinario de formación de las leyes.

El artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional, establece con absoluta claridad que los decretos de necesidad y urgencia, sólo pueden dictarse cuando "circunstancias excepcionales" hicieren imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sido constante en señalar que este mecanismo constituye "una facultad extraordinaria y de interpretación restrictiva", incompatible con su utilización como vía ordinaria para modificar el ordenamiento jurídico. Vale decir que el Decreto De Necesidad Y Urgencia no debe constituirse en un "atajo legislativo", ni en una herramienta

para evitar el debate parlamentario y democrático. Constituye un instrumento constitucional de "emergencia", la que debe ser REAL.

1.-1. De la inexistencia de motivación específica y diagnóstico sectorial en el DNU 70/2023 respecto del régimen yerbatero

Cuando se analiza el extenso apartado de "Vistos y Considerandos" del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023, se advierte que el PEN despliega "páginas enteras" de diagnósticos macroeconómicos: "inflación", "déficit fiscal", "deuda pública", "distorsiones monetarias", "estancamiento económico", "crisis social", "rigideces estructurales del mercado", entre muchas otras afirmaciones.

No obstante, cuando por fin decide abordar el análisis del "Sector Yerbatero", todo su fundamento se reduce a apenas dos (2) párrafos, con los que pretende "reconfigurar" toda una economía regional que involucra a miles de productores, miles de trabajadores rurales, decenas de industrias, etc.

En dichos "dos" párrafos el PEN afirma, en esencia, que corresponde "modernizar" el Instituto Nacional de la Yerba Mate y "evitar" su intervención en un mercado

que considera "competitivo". Afirmación que realiza sin aportar "estudios técnicos", ni "datos sectoriales", ni "informes económicos". Mucho menos un "análisis de mercado yerbatero argentino", ni tampoco un solo "diagnóstico productivo". Eso es TODO lo que expresa, una opinión que no encuentra fundamento en ninguna "evidencia empírica".

1.- 2. La inexistencia de Circunstancias Excepcionales que justifiquen el dictado del DNU 70/2023 en materia yerbatera

La ausencia de motivación resulta todavía más evidente cuando se analizan los indicadores objetivos del sector al momento del dictado del decreto. Lejos de encontrarse en crisis, la actividad yerbatera mostraba indicadores de expansión sostenida, con: a) crecimiento del consumo total, b) aumento significativo de las exportaciones, c) estabilidad del mercado interno, d) expansión del valor agregado en la cadena productiva, e) garantía de calidad y trazabilidad del producto, entre otras mejoras que había logrado la existencia del INYM en el sector yerbatero argentino.

Dichos datos no provienen de una fuente aislada ni de un estudio privado, sino de la evaluación del Plan Estratégico para el Sector Yerbatero Argentino,

elaborado con participación de organismos públicos, instituciones técnicas y universidades, del año 2022.

Dicho estudio constituye uno de los análisis más completos jamás realizados sobre la economía yerbatera y fue elaborado con participación de organismos como el INSTITUTO NACIONAL DE LA YERBA MATE, MINISTERIO DEL AGRO Y LA PRODUCCIÓN DE MISIONES, MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN DE CORRIENTES, INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA, UNIVERSIDAD NACIONAL DE MISIONES, SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA DE LA NACIÓN.

Repárese S.S. en este "detalle" adicional que vuelve aún más llamativa (por no decir preocupante) la ausencia de fundamentos del decreto: el **Plan Estratégico para el Sector Yerbatero Argentino** no fue elaborado por un consultor privado ni por una cámara empresarial interesada. Fue el resultado de un proceso técnico e institucional en el que participaron organismos públicos nacionales, universidades y equipos especializados.

Entre ellos, nada menos que la propia **Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación**, además del INYM y del INTA, en los que legalmente participa de sus directorios. Vale decir que **el propio Estado Nacional**

participó en la elaboración del principal diagnóstico técnico existente sobre la economía yerbatera.

Y dicho diagnóstico (vale recordarlo) describía un sector en expansión, con crecimiento del consumo, incremento de exportaciones y consolidación institucional de su sistema regulatorio. En otras palabras: la única información técnica formal disponible dentro del propio Estado al momento del dictado del decreto indicaba que el sector no estaba atravesando ninguna crisis.

A pesar de ello, cuando el Poder Ejecutivo dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023, no citó ese estudio, tampoco lo discutió ni lo refutó. Simplemente lo ignoró.

De modo que la situación termina adquiriendo un matiz difícil de soslayar: mientras los equipos técnicos del propio Estado habían participado en la elaboración de un diagnóstico exhaustivo sobre la economía yerbatera, el decreto que vino a modificar ese régimen institucional no ofreció absolutamente ningún estudio alternativo que justificara semejante decisión.

La consecuencia es evidente. No sólo falta la motivación específica que exige la Constitución sino que

además, la única información técnica disponible dentro del propio aparato estatal iba exactamente en sentido contrario a la supuesta urgencia invocada por el decreto.

Las conclusiones del plan son contundentes: desde la creación del INYM previsto por la Ley 25.564, la cadena productiva experimentó un proceso sostenido de crecimiento, expansión de mercados y fortalecimiento institucional. En otras palabras, el sistema que el decreto pretende dismantelar funcionaba "razonablemente" bien, ya que existían reglas claras, controles y mecanismos de equilibrio entre los distintos actores de la cadena productiva.

En tales condiciones, la ausencia de toda referencia a este contexto en los fundamentos del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023 no solo evidencia una falta de motivación, sino que pone de manifiesto que la decisión impugnada fue adoptada con prescindencia absoluta de los antecedentes empíricos relevantes, configurando un supuesto paradigmático de arbitrariedad estructural.

En otros términos, el Poder Ejecutivo Nacional no solo omitió justificar la necesidad de modificar el régimen vigente, sino que decidió desarticular un sistema que, conforme surge de la propia documentación oficial, se

encontraba en pleno funcionamiento, con resultados verificables en materia productiva, económica y social.

1.3.- Ausencia de crisis sectorial: evidencia empírica que desmiente la motivación invocada por el Poder Ejecutivo

El diagnóstico implícito en las reformas introducidas por el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023, parte de la premisa de que el régimen institucional establecido por la Ley 25.564 habría generado "distorsiones" en el funcionamiento del mercado yerbatero que justificarían una profunda "desregulación" del sistema.

Sin embargo, los datos oficiales producidos por el propio **Instituto Nacional de la Yerba Mate** demuestran exactamente lo contrario: durante la última década la actividad experimentó un crecimiento sostenido tanto en términos productivos como comerciales, acompañado por la expansión del número de actores económicos que participan en la cadena de valor.

En efecto, entre los años 2011 y 2022 la producción de hoja verde registró un aumento significativo, pasando de **703.312 toneladas a 829.237 toneladas**. Este crecimiento estuvo acompañado por un incremento en la cantidad de actores que participan en la actividad: el número

de productores que comercializaron hoja verde pasó de 7.360 a 9.942, los secaderos que elaboraron yerba canchada aumentaron de 166 a 209, mientras que los molinos y fraccionadores radicados en la zona productora pasaron de 96 a 101.

Este proceso de expansión productiva también se refleja en la evolución del mercado. Las salidas de yerba mate al mercado interno crecieron de 248.989 toneladas en 2011 a 275.809 toneladas en 2022, mientras que las exportaciones aumentaron de 35.428 toneladas a 40.304 toneladas en el mismo período.

La superficie cultivada también experimentó un incremento considerable. Mientras que en el año 2015 se registraban 166.737 hectáreas plantadas, en el año 2022 el sistema de información geográfica del instituto contabilizó 209.276 hectáreas cultivadas en las provincias de Misiones y Corrientes.

Estos indicadores muestran que la actividad no sólo no atravesaba un proceso de contracción o crisis estructural, sino que, por el contrario, evidenciaba un crecimiento sostenido en términos de producción, superficie cultivada, número de productores y volumen comercializado.

A ello se suma que durante el año 2023 el sector yerbatero atravesó uno de los momentos más favorables de su historia reciente. El precio de la hoja verde llegó a pagarse hasta **135 pesos por kilo**, superando incluso el valor oficial fijado para la materia prima, mientras que durante el primer semestre de ese año la industria registró el mayor volumen de ventas en el mercado interno desde que existen registros, alcanzando un total de 138.749.599 kilogramos comercializados.

Acompañando dicho proceso el INYM había implementado una serie de políticas orientadas a **consolidar el crecimiento ordenado del sector**. Entre ellas se destaca la Resolución 170/2021 del INYM, mediante la cual se estableció un régimen de expansión productiva que permitía la plantación de hasta cinco hectáreas por año y la renovación de hasta el dos por ciento de las superficies ya implantadas.

Esta medida fue adoptada a pedido del propio sector productivo y tenía como finalidad **garantizar un crecimiento gradual y equilibrado de la oferta de materia prima**, evitando desequilibrios que pudieran afectar la estabilidad del mercado.

Del mismo modo, el INYM desarrolló durante los últimos años múltiples programas de **asistencia técnica, extensión rural, investigación científica, promoción del consumo y fortalecimiento de la cadena productiva, destinados a mejorar la productividad, promover la sustentabilidad ambiental y ampliar los mercados para la yerba mate argentina.**

Entre estas iniciativas pueden mencionarse la creación del **Servicio de Extensión Yerbatero**, orientado a brindar asistencia técnica a pequeños productores; los programas de incorporación de herramientas y tecnología para mejorar las condiciones de trabajo de productores y cosecheros; los programas de apoyo al sector tarefero durante los períodos de interzafra; y las **iniciativas de investigación científica y promoción del consumo en mercados nacionales e internacionales.**

El INYM también desarrolló políticas activas de **control de calidad y fiscalización del mercado**, fortaleciendo los mecanismos de trazabilidad y asegurando que la yerba mate llegue al consumidor cumpliendo los estándares sanitarios y comerciales establecidos por la normativa vigente.

En conjunto, estos indicadores y políticas públicas evidencian que la actividad yerbatera se encontraba atravesando un proceso de expansión productiva, diversificación comercial y fortalecimiento institucional, incompatible con la idea de una "crisis sectorial" que justificara la adopción de "medidas excepcionales" de desregulación.

En tales condiciones, la profunda transformación normativa introducida por el decreto aparece desprovista de una motivación objetiva verificable, en tanto no se apoya en la existencia de una situación de emergencia económica ni en un "diagnóstico técnico" que evidencie el supuesto "fracaso" del régimen institucional vigente.

La ausencia de tal diagnóstico no constituye un aspecto menor. En el marco del control judicial de los actos estatales, la "motivación" de las decisiones públicas constituye un requisito esencial para evaluar la razonabilidad de las medidas adoptadas, especialmente cuando éstas implican la modificación estructural de un régimen legal que regula una actividad económica de relevancia regional.

Por ello, la evidencia empírica disponible permite concluir que la reforma introducida por el DNU

70/2023 no se encuentra respaldada por datos objetivos que justifiquen la necesidad de "desarticular" el sistema institucional diseñado por el "Legislador" para la organización del mercado yerbatero.

1.-4. La imposición de una reforma estructural sin diagnóstico sectorial ni sustento empírico

A pesar de ello, el decreto decide modificar de manera profunda el funcionamiento del INYM. Pero lo hace sin explicar cuál era el problema que pretendía resolver, no se identifica ninguna distorsión concreta, no se describen fallas regulatorias, no se mencionan crisis productivas, no se señalan desequilibrios estructurales, etc. Nada.

Cuando finalmente el decreto intenta justificar la modificación del régimen institucional del sector yerbatero, el argumento central aparece condensado en el siguiente párrafo: "Que, a tales fines, resulta necesaria una modernización del Instituto Nacional de la Yerba Mate, previsto en la Ley N° 25.564, que lo equipare con el Instituto Nacional de la Vitivinicultura, focalizando sus actividades en las verificaciones de calidad, al tiempo de impedir su intromisión en un mercado competitivo, replicando así el exitoso modelo de la industria del vino que ha logrado una mayor inserción internacional."

La lectura del fundamento resulta, cuanto menos, llamativa. El decreto pretende justificar una reforma estructural del funcionamiento del **Instituto Nacional de la Yerba Mate** afirmando que debería "equipararse" al modelo institucional del **Instituto Nacional de Vitivinicultura**.

La afirmación podría parecer razonable a primera vista. Pero apenas se analiza con un mínimo de detenimiento, el argumento revela su debilidad: porque lo que el decreto hace, en realidad, es trasladar mecánicamente el esquema regulatorio de una actividad económica a otra completamente distinta, como si ambos sectores respondieran a las mismas características productivas, comerciales e institucionales.

Y ello no es así, ni remotamente: la cadena productiva del vino y la cadena productiva de la yerba mate tienen **estructuras económicas profundamente diferentes**.

El sector vitivinícola argentino se caracteriza por una fuerte integración vertical, una elevada concentración empresarial y una marcada orientación exportadora, con presencia dominante de grandes bodegas capaces de posicionar sus productos en mercados internacionales altamente competitivos.

El mercado de la yerba mate, en cambio, presenta una realidad completamente distinta: miles de pequeños y medianos productores primarios, una cadena industrial con fuertes asimetrías de poder económico y un mercado interno que absorbe la mayor parte de la producción.

En ese contexto, el sistema institucional creado por la Ley 25.564 no surgió por casualidad ni por capricho regulatorio. Fue diseñado precisamente para equilibrar esas asimetrías estructurales, estableciendo mecanismos de regulación que permitieran ordenar la cadena productiva, garantizar condiciones mínimas de equidad entre sus actores y evitar que el eslabón más débil, el productor primario, quedara completamente expuesto a la "concentración" económica del sector industrial.

Nada de esto aparece considerado en el decreto. El Poder Ejecutivo se limita a afirmar que el modelo vitivinícola ha sido "exitoso" en términos de inserción internacional y que, por lo tanto, correspondería replicarlo en el mercado yerbatero. La lógica del argumento es, por decirlo suavemente, sorprendente.

Porque bajo ese razonamiento, bastaría con identificar una industria que haya tenido éxito exportador para trasladar mecánicamente su esquema regulatorio a

cualquier otra actividad económica, independientemente de sus características estructurales.

El problema es que la economía, y mucho menos las economías regionales, no funcionan por simple analogía. Cada cadena productiva, responde a condiciones específicas: estructura de actores, grado de concentración, dinámica de mercado, escala productiva, inserción comercial y distribución del valor dentro de la cadena.

Ignorar esas diferencias no es un detalle técnico menor. Es, precisamente, lo que transforma una decisión de política pública en una MEDIDA ARBITRARIA. Porque cuando el decreto decide modificar el funcionamiento de toda una economía regional sobre la base de una comparación superficial con otra actividad económica, lo que queda en evidencia es que NO EXISTIÓ un diagnóstico serio del sector.

En términos sencillos: no se explica qué problema tenía el sistema yerbatero ni por qué debía reemplazarse por el modelo vitivinícola. Simplemente se afirma que el vino ha tenido éxito y que, por lo tanto, el esquema institucional debería copiarse. El razonamiento no resiste demasiado análisis. Equivale, en definitiva, a sostener que si un modelo funciona para el vino también debería funcionar para la yerba mate.

Una afirmación que, trasladada al lenguaje cotidiano, se parece bastante a **comparar peras con manzanas**. Y difícilmente, pueda considerarse que una reforma estructural de semejante magnitud, que afecta a miles de productores y a una de las principales economías regionales del país, pueda justificarse constitucionalmente sobre la base de una comparación tan elemental.

Ahora bien, la inconsistencia del argumento alcanza un nivel aún mayor cuando se advierte que el propio PEN, que invoca al "modelo vitivinícola" como paradigma de "éxito" a replicar, ha impulsado simultáneamente su modificación mediante decretos de contenido análogo, como lo fue el **Decreto 462/2025**, orientados también a la desregulación del sector. Es decir, se pretende justificar la transformación del régimen yerbatero en base a un modelo que, al mismo tiempo, se intenta dismantelar. **La contradicción es difícil de soslayar**: el vino es presentado como ejemplo... mientras se le quitan las herramientas que explicaban ese supuesto éxito.

En tales condiciones, el argumento deja de ser solamente débil desde el punto de "vista técnico", pasa a ser directamente inconsistente. Porque si el modelo vitivinícola era tan exitoso como se afirma, no se explica

por qué también debía ser "corregido". Y si, por el contrario, ese modelo también requería ser modificado, entonces carece por completo de sentido utilizarlo como fundamento para reformar otra actividad económica.

En definitiva, el razonamiento del decreto termina por desdibujarse en su propia lógica: no hay diagnóstico del sector yerbatero, no hay justificación empírica de la reforma y tampoco hay coherencia en el modelo que se pretende imitar.

En consecuencia lo "único" que queda en pie es una "decisión" emanada del PEN, de alcance estructural adoptada sin sustento técnico, construida sobre analogías impropias y sostenidas en fundamentos que se contradicen a sí mismos. Y cuando una medida de dicha "magnitud" se apoya en ese tipo de razonamientos, la conclusión ya no es irónica, es jurídica y constituye la tipificación de un claro supuesto de arbitrariedad estatal.

1.5.- La diferencia entre Política Económica y Emergencia Constitucional

El PEN puede, naturalmente, tener una determinada visión sobre cómo debe funcionar el mercado. Puede preferir mayor intervención estatal o menor

intervención estatal, puede optar por modelos regulatorios distintos. Todo ello forma parte del legítimo debate democrático sobre la Política Económica. Pero ese debate corresponde al Congreso de la Nación, que es el órgano constitucionalmente encargado de dictar las leyes.

Lo que el Poder Ejecutivo no puede hacer es invocar una inexistente urgencia para imponer por un DNU una reforma estructural que debió ser discutida por el Parlamento. La Constitución no autoriza al Presidente a reemplazar al "Legislador" porque en su "opinión" considera que el mercado funcionaría mejor "sin regulación". Eso es sencillamente una opción ideológica que lejos se encuentra de la Necesidad Y Urgencia requerida para la validez del instrumento.

1.6.- La exigua motivación del DNU 70/2023: una brevedad que resulta reveladora

En definitiva, el análisis del decreto revela una paradoja difícil de ignorar: el Poder Ejecutivo Nacional dedica páginas enteras a describir una supuesta crisis macroeconómica del país, pero cuando llega el momento de explicar por qué era urgente modificar el régimen jurídico de la yerba mate, el argumento se agota en dos párrafos.

Dos párrafos para justificar la alteración de un sistema institucional que regula una economía regional que involucra a miles de familias productoras. Dos párrafos para modificar una ley que había sido producto de amplios consensos políticos y sectoriales. Dos párrafos para reemplazar un esquema regulatorio construido durante más de veinte años.

La brevedad del argumento no sólo resulta llamativa, resulta **reveladora**. Porque demuestra que la supuesta urgencia del decreto **no estaba en el "sector yerbatero"**.

1.7.- La inexistencia de "fundamento fiscal" como elemento revelador de la irrazonabilidad de la medida.

Existe un aspecto "adicional" que vuelve aún más difícil de comprender la decisión del PEN de afectar el régimen institucional del sector yerbatero, puesto que a diferencia de otros organismos del Estado que dependen del presupuesto nacional, el Instituto Nacional de la Yerba Mate no constituye una carga para el Tesoro.

Se trata de un ente de derecho público no estatal, creado por la Ley 25.564, cuyo funcionamiento se financia exclusivamente a partir de la denominada tasa de

fiscalización, aplicada a la comercialización de yerba mate dentro del mercado interno. En otras palabras: el organismo se sostiene con recursos generados por la propia actividad que regula.

Vale decir que no depende del presupuesto nacional, ni recibe transferencias del Tesoro y no representa gasto público para el Estado. Y, por si fuera poco, su estructura institucional tampoco responde a la lógica burocrática típica de los organismos estatales.

El INYM se encuentra integrado por representantes de todos los eslabones de la cadena yerbatera (tareferos, productores, cooperativas, secaderos, industria) junto con representantes de las provincias productoras y de la Nación. Su directorio está compuesto por doce miembros, de los cuales nueve provienen del sector privado y ejercen sus funciones sin percibir remuneración alguna.

Se trata, en definitiva, de un organismo de "gobernanza sectorial", construido sobre la participación directa de los propios actores de la actividad. Dicho esquema institucional fue precisamente uno de los factores que permitió el crecimiento sostenido del sector durante las últimas dos décadas.

Tal como surge del **Plan Estratégico para el Sector Yerbatero Argentino**, elaborado con participación de organismos técnicos y de la propia Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, la institucionalidad creada en torno al Instituto permitió **consolidar un proceso de expansión productiva, desarrollo de mercados y fortalecimiento de la identidad del producto.**

No sólo se incrementaron los volúmenes de producción y consumo. También se impulsaron investigaciones científicas sobre las propiedades nutricionales de la yerba mate, se promovieron prácticas de producción sustentable y se fortaleció la proyección internacional del producto como alimento saludable.

Todo ello fue posible, en buena medida, gracias al funcionamiento de un organismo que (conviene insistir) **no representaba carga alguna para el presupuesto nacional.** En consecuencia, tampoco resulta posible invocar razones de "orden fiscal" para justificar la intervención del PEN en el régimen institucional del sector.

En consecuencia, no podría ser válido el argumento de que, con el DNU 70/2023 en lo que respecta al "capítulo yerbatero", se buscaba "reducir gasto público", porque no había gasto público que reducir. El INYM se

financia con recursos generados por la propia actividad yerbatera y funcionaba con una estructura institucional mínima, en gran parte sostenida por la participación "no remunerada" de los propios actores del sector.

De modo que, al momento de dictarse el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023, tampoco existía alguna "urgencia fiscal" que pudiera explicar la alteración del sistema vigente: El organismo INYM no generaba déficit, no demandaba recursos del Tesoro y tampoco representaba una carga presupuestaria para el Estado.

En consecuencia, la intervención del Poder Ejecutivo Nacional en este punto, tampoco puede justificarse como parte de una "política de reducción del gasto público". Simplemente porque no había gasto público involucrado.

1.8.- Conclusión

La modificación del Régimen Jurídico del sector yerbatero mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023 carece de toda motivación específica que permita justificar la concurrencia de los requisitos constitucionales de necesidad y urgencia.

El decreto invoca una crisis económica general del país, pero no identifica ninguna circunstancia

excepcional vinculada al funcionamiento del mercado yerbatero. Por el contrario, la evidencia disponible (incluyendo los estudios técnicos elaborados en el marco del **Plan Estratégico para el Sector Yerbatero Argentino**) demuestra que el sector atravesaba un proceso sostenido de crecimiento y consolidación institucional.

En tales condiciones, la utilización de un decreto de necesidad y urgencia para modificar la Ley 25.564 no constituye una respuesta a una situación extraordinaria. Constituye, simplemente, una decisión de política económica adoptada por decreto. Y eso es, precisamente, lo que la Constitución no permite.

2.- DESVIACIÓN DE PODER: LA CREACIÓN DE UNA REGULACIÓN DE FACTO EN BENEFICIO DEL OLIGOPOLIO YERBATERO

El Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023 fue presentado públicamente como una medida destinada a "desregular" el funcionamiento del mercado yerbatero. Sin embargo, cuando se analizan sus **efectos reales** y especialmente las propias declaraciones públicas de los funcionarios que impulsaron la medida, el cuadro que emerge es muy distinto.

Porque lo que ocurrió en realidad, no fue una desregulación, fue la sustitución "lisa y llana" de un sistema institucional de "Regulación Pública" por una nueva forma de "Regulación De Hecho" ejercida por el actor económicamente dominante de la cadena productiva.

Dicho de otro modo, el Estado no se retiró del mercado, sino que desmontó el único mecanismo institucional que equilibraba las relaciones entre los distintos eslabones del sector, dejando el proceso de formación de precios bajo el control de quienes poseen mayor poder económico dentro de la cadena.

Ese mecanismo institucional era el sistema previsto por la Ley 25.564, que asignaba al Instituto Nacional de la Yerba Mate la facultad de establecer periódicamente el precio de la hoja verde y de la yerba mate canchada. La finalidad de ese esquema regulatorio no era "caprichosa", respondía a una **CARACTERÍSTICA ESTRUCTURAL** del mercado yerbatero: la existencia de una fuerte asimetría de poder económico entre miles de pequeños productores primarios y un número reducido de actores industriales con capacidad de concentración de compra y procesamiento.

Precisamente por esa razón, el sistema institucional creado por la ley buscaba introducir un

mecanismo de equilibrio en la formación del precio de la materia prima, EVITANDO QUE LA POSICIÓN DOMINANTE DEL SECTOR INDUSTRIAL terminara trasladándose directamente al productor primario.

Ese "equilibrio institucional" fue deliberadamente desactivado por el DNU 70/2023. Pero lo verdaderamente revelador es que la "finalidad" de dicha decisión, aparece expuesta con notable franqueza por los propios funcionarios del PEN. Por ejemplo el caso del Ministro de Desregulación, Federico Sturzenegger quien en reiteradas intervenciones públicas ha "explicado" que la "eliminación" de las facultades regulatorias del INYM permitió que los precios de la materia prima, la hoja verde de yerba mate, descendieran significativamente.

Incluso llegó a afirmar que, de haberse mantenido el sistema anterior de fijación de precios, el valor de la yerba habría sido considerablemente más alto que el registrado luego de la desregulación.

La afirmación es particularmente significativa, porque revela que la caída del precio de la materia prima NO FUE UN EFECTO IMPREVISTO DE LA MEDIDA, sino precisamente EL RESULTADO BUSCADO POR LA POLÍTICA PÚBLICA ADOPTADA.

De esta manera, lo que formalmente se presentó como una política de "desregulación" terminó generando una nueva forma de REGULACIÓN ECONÓMICA DE FACTO. Solo que, a diferencia del sistema anterior, que se encontraba institucionalizado, con participación de todos los actores de la cadena productiva y bajo reglas legales transparentes, la "nueva regulación" opera bajo una lógica muy distinta, la del "poder de mercado" del sector industrial concentrado.

En términos prácticos, el resultado es evidente: donde antes existía un "mecanismo institucional" destinado a equilibrar la relación entre productores, secaderos e industria, ahora existe un "mercado" en el cual, el precio de la materia prima queda determinado en un contexto de fuertes asimetrías económicas.

Así, bajo el discurso de la "desregulación", lo que en realidad se produjo fue LA TRANSFERENCIA DEL PODER REGULATORIO DESDE UNA INSTITUCIÓN PÚBLICA HACIA LOS ACTORES ECONÓMICAMENTE DOMINANTES DEL MERCADO. Y cuando el ejercicio de una potestad estatal, se orienta deliberadamente a favorecer intereses particulares en lugar del Interés Público que la ley busca proteger, el derecho administrativo es claro en su calificación: dicho fenómeno se denomina desviación de poder.

2.1.- De la "Regulación Institucional" al "Gobierno Del Mercado" por el poder oligopsónico de compra

Durante más de dos décadas el funcionamiento del mercado yerbatero estuvo ordenado por un sistema institucional previsto por la Ley 25.564, que asignaba al Instituto Nacional de la Yerba Mate un rol central en la determinación periódica del precio de la hoja verde y de la yerba mate canchada.

Como ya afirmamos, dicho mecanismo no fue concebido como una intervención arbitraria del Estado en el Mercado. Fue, por el contrario, una **respuesta institucional a una característica estructural de la cadena productiva yerbatera**, marcada por una manifiesta **asimetría de "poder económico"** entre, por un lado, los miles de productores primarios dispersos en el territorio y un número reducido de actores industriales que **concentran** la capacidad de compra, procesamiento y comercialización del producto.

En cualquier mercado con esas características, la "formación de precios" tiende naturalmente a desplazarse hacia el actor que concentra el poder de compra. La "economía" describe este fenómeno con un término bastante preciso: **oligopsonia**. Es decir, un mercado en el cual pocos compradores poseen capacidad suficiente

para influir decisivamente en el precio que reciben los vendedores.

Precisamente, para evitar que esa asimetría estructural terminara trasladándose sin mediaciones al productor primario, el sistema institucional creado por la ley estableció un mecanismo de equilibrio, mediante la fijación periódica de precios de la materia prima, mediante un organismo en el cual, se encontraban representados todos los eslabones de la cadena productiva.

Ese esquema lejos de "eliminar" el mercado, introducía un marco institucional que impedía que el precio de la materia prima quedara completamente subordinado al poder de negociación del sector comprador.

El Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023, al eliminar las facultades regulatorias del INYM en materia de fijación de precios, alteró de manera radical ese equilibrio, desmantelando el principal mecanismo institucional que "ordenaba" la relación económica entre productores e industria.

Pero lo verdaderamente relevante es que, al hacerlo, NO DEJÓ AL MERCADO LIBRADO A UNA COMPETENCIA PERFECTA, como sugiere el discurso oficial, lo dejó librado

al OLIGOPSONIO que concentra el "poder de compra" dentro de la cadena. Dicho en otras palabras, el sistema pasó de una "regulación institucional" a una "regulación" ejercida por el propio "poder de mercado" del sector comprador.

La diferencia entre ambos esquemas no es menor. En el primer caso, las reglas del mercado se encuentran definidas por un marco institucional transparente, con participación de los distintos actores del sector y bajo control legal. En el segundo, las "reglas del mercado" quedan determinadas por la capacidad económica de quienes concentran la demanda de la materia prima.

Y cuando ello ocurre, el precio de la materia prima, deja de ser el resultado de un "equilibrio institucional" entre los distintos eslabones de la cadena productiva, ni siquiera constituye una cuestión de COSTOS. Pasa a ser, simplemente, la expresión del poder de compra del actor dominante.

Ello es precisamente el escenario que comenzó a configurarse luego de la intervención del PEN en el régimen institucional del sector yerbatero. La eliminación del mecanismo de fijación de precios no produjo un mercado más competitivo, produjo un mercado en el cual el precio de la hoja verde quedó sujeto a las condiciones impuestas por

quienes concentran la capacidad de compra y procesamiento del producto.

Lo que formalmente se presentó como una política de "desregulación" terminó generando, en la práctica, una situación bastante distinta: el traslado del poder regulatorio desde una institución pública hacia el poder económico del oligopsonio comprador. Y esa transformación del sistema (como se detallará más adelante) TUVO CONSECUENCIAS ECONÓMICAS PERFECTAMENTE MEDIBLES SOBRE EL INGRESO DE MILES DE PRODUCTORES PRIMARIOS.

2.2.- La consecuencia económica de la nueva regulación de facto: el derrumbe del precio de la hoja verde

Las transformaciones institucionales introducidas por el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023 no tardaron en producir efectos concretos sobre el funcionamiento del mercado yerbatero. Y esos efectos fueron exactamente los que cabía esperar cuando se desmonta un sistema institucional de equilibrio en un mercado caracterizado por fuertes asimetrías de poder económico.

Una vez eliminado el mecanismo de fijación de precios que ejercía el Instituto Nacional de la Yerba Mate,

el valor de la hoja verde comenzó a experimentar una caída abrupta.

Ese proceso no constituye una apreciación subjetiva, ni una interpretación interesada de esta parte, ha sido reconocida públicamente por los propios funcionarios que impulsaron la política de desregulación. Como anticipáramos, el Ministro de Desregulación Federico Sturzenegger (quién conforme información pública y notoria ha sido calificado como el "ideólogo" del DNU), ha señalado en distintas intervenciones públicas que la **eliminación de las facultades regulatorias del instituto permitió una reducción significativa del precio de la yerba.**

Durante su intervención en el Simposio Internacional de Economía de la Asociación de Amigos de la Universidad de Tel Aviv, el funcionario afirmó "Por muchísimos años teníamos el Instituto de la Yerba Mate que fijaba un precio alto para la Yerba para el beneplácito y la algarabía y la celebración de los productores yerbateros (-) Si hubiéramos seguido con el mismo procedimiento de fijación de precios del Instituto de Yerba Mate que lo teníamos hasta el año pasado, el precio de la Yerba sería 500 y hoy se está vendiendo a \$125, el precio de la yerba mate ya ha bajado en

términos generales 25, 30% en estos meses." (subrayado vuestro)

La misma línea argumental aparece reiterada en una entrevista televisiva concedida al periodista Luis Majul en el canal LN+, donde el funcionario afirmó: "Yerba, yerba... nosotros con el DWU dijimos que el Instituto Nacional de la Yerba no va a fijar más el precio. Porque en la Argentina tiene industrias que son competitivas y ¿qué hacen? Las transforman en monopólicas. Entonces creaste un Instituto, deja de fijar el precio, los precios cayeron 30 por ciento."

Tales afirmaciones resulta particularmente reveladoras, porque demuestran que la caída del precio de la materia prima no fue un "efecto colatera" ni una consecuencia inesperada de la medida; fue, por el contrario, **EL RESULTADO BUSCADO POR LA POLÍTICA PÚBLICA ADOPTADA.**

Pero quizás, el elemento más llamativo de esas entrevistas no es únicamente la celebración de la caída de precios, sino la descripción que el propio funcionario realiza sobre la forma en que se fueron eliminando distintas regulaciones del sector. Según sus propias palabras, las medidas adoptadas surgieron a partir de correos electrónicos y llamados telefónicos que recibía de actores vinculados a

la actividad: "La gente me escribía a mi mail (...) Federico te olvidaste de la Hoja de Ruta Yerbatera. Voy, miro y hay una resolución de la AFIP.. eso lo sacamos."

La "escena" que describe el propio ministro es por lo menos, peculiar. Describe a "actores" del sector privado que envían correos electrónicos señalando regulaciones que consideran inconvenientes, y funcionarios del Poder Ejecutivo que proceden a eliminarlas mediante decretos o resoluciones.

En cualquier sistema institucional mínimamente ordenado, la formulación de Políticas Públicas debería surgir de diagnósticos técnicos, estudios sectoriales y procesos institucionales de deliberación. No de una dinámica en la cual **determinados actores económicos señalan obstáculos regulatorios por correo electrónico y el Estado procede a removerlos.**

Idéntica "orientación" aparece reiterada en una entrevista concedida a Bloomberg en mayo de 2025, donde el propio Federico Sturzenegger reconoció que la "intención original" del Gobierno había sido directamente **eliminar el INYM**, aunque finalmente se optó por quitarle sus principales "facultades regulatorias". La frase es elocuente: "En el DNU 70 habíamos planteado la eliminación del INYM pero en la

práctica igual se logró la desregulación, porque el INYM dejó de fijar el precio.”

En otras palabras, aun cuando el organismo continuó existiendo formalmente, su capacidad de intervención en el mercado fue deliberadamente neutralizada.

Si a todo ello se suma la **DEMORA DELIBERADA** en la designación de autoridades que permitieran al Instituto Nacional de la Yerba Mate ejercer plenamente sus funciones (observe S.S. que la designación del Presidente del INYM lo realiza el PEN por Decreto N° 873/2025 de fecha 12/12/2025, con posterioridad a que se decretara la “caducidad” de la medida cautelar dictada por la CAMARA FEDERAL DE APELACIONES DE POSADAS en autos Expte. N° FPO / 174 2024 GERTEL “ NELSON HERNAN Y OTROS c/ ESTADO NACIONAL s/AMPARO LEY 16.986, el cuadro comienza a adquirir contornos bastante claros.

Pero la evidencia no termina allí. También desde el propio **Sector Industrial** aparecieron declaraciones que ayudan a comprender los intereses en juego. En una entrevista publicada por el portal Bichos de Campo, el representante de la Cámara de la Industria Yerbatera, Víctor Sagüier, manifestó su respaldo a la eliminación de las facultades regulatorias del instituto señalando que, durante los últimos años, la industria había debido afrontar precios

fijados por el INYM que (según sus palabras) "HABÍAN DETERIORADO SUS BALANCES".

La declaración resulta particularmente ilustrativa. Porque revela con claridad cuál era el INTERÉS ECONÓMICO REAL detrás de la modificación del sistema: reducir el precio de la materia prima que perciben los productores, para mejorar el "balance" de la "gran industria". Es decir una decisión deliberada de alterar el funcionamiento del mercado en favor de determinados y concretos actores económicos.

En síntesis, lo que surge de las propias declaraciones de funcionarios y representantes del sector industrial es que la firma del DNU 70/2023, no respondió a una "emergencia", ni a una "crisis del sector", ni a una supuesta necesidad de "modernización institucional", ni a un intento de mejorar el "funcionamiento del mercado". Sino que respondió a una decisión deliberada, de modificar las condiciones de formación del precio de la materia prima, EN BENEFICIO DE "LOS BALANCES" DE LA "GRAN INDUSTRIA".

El mecanismo utilizado para lograrlo fue sencillo: remover el único instrumento institucional que equilibraba la relación entre productores e industria. Una vez desactivado ese mecanismo, el precio quedó

inevitablemente sujeto a la lógica del poder de compra de los actores económicamente dominantes de la cadena.

Así, lo que formalmente se presentó como una política de "desregulación" produjo en realidad un efecto muy concreto: una transferencia fenomenal y "regular" de ingresos generados en el eslabón primario de la cadena productiva, hacia los sectores industriales con mayor capacidad de negociación en el mercado.

Ese desplazamiento del ingreso no constituye una "hipótesis teórica", constituye un fenómeno económico perfectamente observable en la evolución del precio de la hoja verde desde la implementación del nuevo régimen.

Y ello además, es la consecuencia directa de la decisión estatal de dismantelar el Sistema Institucional que durante más de dos décadas había permitido equilibrar la formación del precio dentro de la cadena yerbatera. Y cuando una política pública produce un efecto económico tan claro (y ese efecto es además, celebrado públicamente por los funcionarios que la impulsaron), resulta difícil sostener que nos encontremos frente a una "simple" reorganización institucional.

Lo que aparece "develado" es algo distinto: una intervención estatal orientada a modificar deliberadamente la distribución del ingreso dentro de la cadena productiva. Y cuando una potestad normativa se utiliza para producir ese resultado en beneficio de un sector económico determinado, el DERECHO ADMINISTRATIVO no tiene demasiadas dudas sobre cómo calificar ese fenómeno: se trata, precisamente, de un caso típico de DESVIACIÓN DE PODER.

2.3.- La magnitud del daño económico causado a la producción primaria

Las consecuencias económicas derivadas de la eliminación de las facultades regulatorias del Instituto Nacional de la Yerba Mate, mediante el DNU, no se limitan a una modificación abstracta en el funcionamiento del mercado. Por el contrario, han producido un impacto directo, inmediato y cuantificable sobre el ingreso del sector primario de la cadena yerbatera.

Tal como se explicó precedentemente, la decisión adoptada mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023 suprimió el principal instrumento institucional destinado a equilibrar la relación económica entre los productores de hoja verde y los sectores industriales encargados de su procesamiento y comercialización.

El sistema de "fijación de precios" que funcionó durante más de dos décadas, permitió dotar de previsibilidad a la actividad y evitó que el precio de la materia prima quedara exclusivamente determinado por la capacidad de negociación de los grandes compradores de la cadena.

La eliminación de ese mecanismo produjo un efecto inmediato: la abrupta caída del precio de la hoja verde. Ese descenso, reconocido incluso por funcionarios del propio Poder Ejecutivo Nacional, generó una transferencia masiva de ingresos desde el eslabón primario de la cadena productiva hacia los sectores industriales con mayor poder económico.

Las estimaciones realizadas a partir de la evolución del precio de la materia prima y del volumen anual de producción permiten dimensionar la magnitud de ese fenómeno. Considerando la diferencia existente entre el precio que hubiera correspondido aplicar conforme los valores previamente establecidos en el ámbito del INYM y el precio efectivamente pagado en el mercado tras la desregulación, el perjuicio económico ocasionado al sector productor solo durante el año 2024 asciende aproximadamente a \$145.000.000.000.

Se trata de una cifra de extraordinaria relevancia económica para una actividad productiva integrada mayoritariamente por **pequeños y medianos** productores radicados principalmente en la provincia de Misiones.

En efecto, la producción primaria de yerba mate se encuentra caracterizada por una estructura agraria altamente atomizada, integrada por miles de explotaciones familiares cuya subsistencia depende directamente del precio percibido por la hoja verde.

La abrupta caída del valor de la materia prima impacta, por lo tanto, no solo en la rentabilidad de una actividad económica sino también en la estabilidad social y productiva de amplias regiones del nordeste argentino. Desde la perspectiva jurídica, este dato reviste una especial importancia, pues permite advertir que la decisión adoptada por el Poder Ejecutivo Nacional produjo consecuencias económicas concretas y de gran magnitud sobre un sector específico de la economía regional.

En ese sentido, LA DIMENSIÓN DEL PERJUICIO OCASIONADO CONSTITUYE UN ELEMENTO PARTICULARMENTE RELEVANTE AL MOMENTO DE ANALIZAR LA RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD DE LA MEDIDA ADOPTADA.

Cuando una "Decisión Estatal" genera una transferencia de ingresos de tal magnitud entre distintos actores de una misma cadena productiva, resulta imprescindible examinar, con especial rigor, si dicha intervención responde efectivamente al interés público invocado o si, por el contrario, encubre una alteración arbitraria del equilibrio económico previamente establecido por la ley.

En el caso bajo análisis, la evidencia económica disponible permite advertir que la supresión de las facultades regulatorias del INYM produjo un "perjuicio económico" de enorme magnitud para el eslabón productivo primario.

Es precisamente esa consecuencia económica cuantificable, verificable y socialmente relevante, la que permite dimensionar con mayor claridad la gravedad de la desviación de poder que aquí se denuncia.

Metodología de estimación del perjuicio económico

A efectos de dimensionar el impacto económico de la medida adoptada, el perjuicio ocasionado al sector productor puede estimarse mediante un cálculo sencillo basado en tres variables objetivas: 1) el volumen anual de

hoja verde producido por el sector primario, 2) el precio de referencia que hubiera correspondido aplicar conforme el sistema institucional vigente hasta la modificación introducida por el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023, actualizados por inflación y 3) el precio efectivamente percibido por los productores tras la eliminación de dicho mecanismo.

La diferencia entre ambos valores, multiplicada por el volumen total de producción anual, permite obtener una "aproximación" razonable del ingreso transferido desde el "eslabón primario" de la cadena hacia los sectores industriales con mayor capacidad de compra.

Aplicando dicha metodología, a los datos de producción correspondientes al año 2024, y considerando la brecha registrada entre los valores que hubieran resultado de la continuidad del sistema de fijación de precios y los precios efectivamente pagados en el mercado tras la desregulación, el perjuicio económico ocasionado al sector productor puede estimarse en aproximadamente \$145.000.000.000 para ese periodo anual (estimación preliminar sujeta a verificación pericial).

Este cálculo, naturalmente, constituye una **estimación preliminar** que deberá ser precisada mediante la

correspondiente **pericia técnica y económica**, pero resulta suficiente para poner en evidencia la magnitud del impacto generado por la decisión adoptada.

Relevancia jurídica del daño producido

La magnitud del perjuicio económico representa un **ELEMENTO CENTRAL** para evaluar la razonabilidad, proporcionalidad y finalidad real de la intervención estatal cuestionada.

Cuando una "decisión normativa", produce una **transferencia de ingresos** de semejante magnitud dentro de una cadena productiva (afectando particularmente al sector más vulnerable de la misma) el "análisis jurídico" de su validez, no puede limitarse a una "consideración abstracta" de las "competencias formales" del órgano que la dictó.

Resulta imprescindible examinar también sus **efectos económicos concretos**, especialmente, cuando esos efectos resultan plenamente **previsibles** a partir de la estructura del mercado en cuestión.

En este caso, la **supresión de las facultades regulatorias** del Instituto Nacional de la Yerba Mate, no solo alteró el esquema institucional previsto por la ley, sino que produjo un "perjuicio económico" de enorme magnitud

para miles de productores que integran el eslabón primario de la cadena yerbatera.

2.4.- La prueba económica indirecta como reveladora de la "desviación de poder" y de la "verdadera finalidad del acto":

En materia de "Control Judicial" de los actos estatales, el Derecho Administrativo ha reconocido desde hace largo tiempo que la desviación de poder, "rara vez se presenta de manera explícita" en el texto formal de una "decisión administrativa o normativa".

En efecto, difícilmente una Autoridad Pública declare abiertamente que utiliza una potestad legal, con una finalidad distinta de aquella prevista por el ordenamiento jurídico. Por esa razón, la doctrina y la jurisprudencia han admitido que la desviación de poder puede acreditarse mediante un conjunto de indicios objetivos que permitan reconstruir la finalidad real perseguida por la decisión estatal.

Entre dichos indicios, adquieren particular relevancia los efectos económicos concretos producidos por la medida cuestionada. Especialmente, cuando dichos efectos resultaban "plenamente previsibles", a partir de la estructura del mercado afectado y de los datos "históricos".

Tal como explica la doctrina administrativista "la desviación de poder se configura precisamente cuando una potestad estatal, es ejercida con una finalidad distinta de la prevista por el ordenamiento jurídico." Ello ocurre cuando una "Autoridad Pública" utiliza una competencia legal para perseguir un resultado ajeno al "Interés Público" que justificó su otorgamiento.

En consecuencia, el análisis de los "efectos económicos", generados por la sanción del DNU 70/2023, constituye un elemento **particularmente revelador** para determinar **cuál fue la verdadera finalidad** perseguida por la medida. En el caso "sublite", la intervención normativa produjo "consecuencias económicas" **claras, previsibles y sistemáticamente favorables a un sector específico del mercado, el de los actores "económicamente dominantes" de la actividad yerbatera.** Dichos efectos S.S. constituyen un indicio relevante para "reconstruir" la "finalidad real" del acto estatal.

La jurisprudencia de la **Corte Suprema de Justicia de la Nación** ha reconocido reiteradamente que, el "Control Judicial" de los actos estatales, no se limita a la "verificación formal" de las competencias del órgano que los dicta, sino que alcanza también al examen de su razonabilidad

y de los fines perseguidos por la medida adoptada. Así lo ha señalado, entre otros precedentes, en el caso "Cine Callao", al afirmar que incluso "en materia de regulación económica las decisiones estatales deben superar un control mínimo de razonabilidad."

En el caso que aquí se analiza, la convergencia de múltiples elementos permite reconstruir con claridad la finalidad real de la intervención estatal: a) la eliminación del mecanismo institucional de fijación de precios previsto por la Ley 25.564; b) las declaraciones públicas de funcionarios que celebran la reducción del precio de la materia prima; c) las manifestaciones del propio sector industrial reconociendo el impacto que el sistema anterior tenía sobre sus balances; y d) el efecto económico concreto verificado en la abrupta caída del precio de la hoja verde.

Considerados en conjunto, estos elementos configuran un cuadro indiciario consistente que permite advertir, que la medida cuestionada no se limitó a introducir una modificación institucional en el funcionamiento del sector yerbatero. Por el contrario, todo indica que se trató de una intervención normativa orientada a alterar deliberadamente las condiciones de "Formación Del Precio" de la materia prima dentro de la cadena productiva, con efectos

económicos sistemáticamente favorables a los actores que concentran el poder de compra de la materia prima en el "mercado".

En tales condiciones, el control judicial de la legalidad de la medida, no puede limitarse a una revisión meramente formal de las facultades normativas del Poder Ejecutivo, sino que exige examinar también la finalidad real perseguida por la intervención estatal.

Y es precisamente a la luz de ese análisis que integra, tanto los antecedentes normativos como los efectos económicos concretos producidos por la medida, que afirmamos que la decisión adoptada mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023 revela con particular claridad los rasgos característicos de un supuesto típico de Desviación De Poder.

En este sentido, la reconstrucción de la finalidad real de la medida encuentra un elemento adicional de singular relevancia en las propias manifestaciones públicas de los funcionarios que impulsaron el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023. En efecto, el Ministro de Desregulación y Transformación del Estado, Federico Sturzenegger, ha reconocido en reiteradas intervenciones periodísticas que la eliminación de las

facultades regulatorias del Instituto Nacional de la Yerba Mate tuvo como consecuencia (y, más aún, como objetivo) la caída del precio de la materia prima, destacando expresamente que, de haberse mantenido el sistema anterior, el valor de la yerba habría sido sustancialmente más elevado. Incluso ha llegado a afirmar que la "intención original" del Poder Ejecutivo era directamente eliminar el organismo, señalando que, aun sin lograrlo formalmente, la "desregulación" se concretó en los hechos mediante la supresión de sus funciones esenciales.

Por su parte, autoridades provinciales directamente involucradas en la actividad, como el Gobernador de la Provincia de Misiones, han vinculado de manera expresa la crisis del sector con la desarticulación del INYM, advirtiendo sobre la pérdida de herramientas institucionales por parte de los productores y el consecuente agravamiento de las asimetrías estructurales del mercado.

Lejos de tratarse de meras opiniones aisladas, tales manifestaciones adquieren un valor indiciario particularmente relevante en el marco del control judicial de la finalidad del acto, en tanto permiten corroborar que los efectos económicos verificados (esto es, la caída del precio de la materia prima y la consecuente

transferencia de ingresos hacia el sector industrial) no constituyen un resultado accidental o imprevisto, sino la consecuencia directa de una política deliberadamente orientada a modificar la distribución del ingreso dentro de la cadena productiva.

En tales condiciones, la coherencia entre los efectos económicos producidos, las manifestaciones de los funcionarios intervinientes y la estructura del mercado afectado, permite inferir -con grado suficiente de verosimilitud- la finalidad real perseguida por la medida: un supuesto típico de desviación de poder, en el cual una potestad normativa ha sido ejercida no en función del interés público comprometido por la ley, sino con la finalidad concreta de favorecer a "determinados" actores económicos del mercado.

3.- ALTERACIÓN DEL RÉGIMEN LEGAL DEL INYM. ACERCA DEL CAMBIO DE SU NATURALEZA JURÍDICA

3.1.- Interpretación Histórica De La Ley 25.564 Y Voluntad Del Legislador (RATIO LEGIS)

Para determinar el alcance y la finalidad del régimen legal instituido por la Ley 25.564 resulta pertinente acudir a los antecedentes parlamentarios que dieron origen

a su sanción, conforme al criterio interpretativo reiteradamente admitido por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En efecto, el análisis de los debates legislativos constituye una herramienta válida para identificar la "voluntad del legislador" y la "finalidad de la norma", especialmente cuando se trata de evaluar si una reforma posterior altera o sustituye el diseño institucional previsto por el Congreso.

La creación del Instituto Nacional de la Yerba Mate fue tratada en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación a partir del Expediente N.º 6.638-D-2000, cuyo dictamen fue emitido por las Comisiones de Agricultura y Ganadería, Industria, Comercio, Presupuesto y Hacienda y Economías y Desarrollo Regional mediante el Orden del Día N.º 3031 correspondiente al período legislativo del año 2001.

Durante el debate parlamentario, el miembro informante del proyecto explicó que la iniciativa legislativa tenía como finalidad "recrear un instrumento institucional que permitiera ordenar el funcionamiento del mercado yerbatero luego de la desaparición de los mecanismos regulatorios existentes con anterioridad."

En ese contexto, se puso de manifiesto que la actividad yerbatera presentaba profundas asimetrías estructurales entre los distintos actores de la cadena productiva, particularmente entre los miles de pequeños productores primarios y un número reducido de operadores industriales con mayor capacidad económica y poder de negociación.

Frente a esa realidad, el Congreso de la Nación diseñó un organismo cuya finalidad central consistía en promover el desarrollo equilibrado de la actividad y garantizar la sustentabilidad de todos los sectores involucrados en la cadena productiva. Dicho propósito quedó plasmado expresamente en el texto legal aprobado por el Parlamento, que estableció como objetivo del instituto: "promover y fortalecer el desarrollo de la producción, elaboración, industrialización, comercialización y consumo de la yerba mate y derivados en sus diferentes modalidades de consumo y usos".

Asimismo, el proyecto legislativo incorporó como principio rector la necesidad de asegurar la sustentabilidad económica de los distintos sectores de la actividad, lo cual refleja claramente la intención del

legislador de establecer un esquema institucional orientado al equilibrio de la cadena productiva.

La propia estructura orgánica del instituto confirma esta finalidad: el Congreso dispuso la creación de un ente de derecho público no estatal, integrado por representantes de los distintos eslabones de la cadena yerbatera, productores, cooperativas, industria, sacaderos, trabajadores rurales y gobiernos provinciales, junto con la representación del Estado nacional.

Este modelo institucional **respondió a la decisión deliberada del "Legislador"** de crear un espacio de articulación y concertación sectorial, capaz de corregir las asimetrías estructurales del mercado yerbatero y garantizar condiciones de equidad en el funcionamiento de la actividad.

La creación del INYM debe comprenderse, por lo tanto, como una **POLÍTICA PÚBLICA DE REGULACIÓN ECONÓMICA DESTINADA A SOSTENER UNA ECONOMÍA REGIONAL ESTRATÉGICA**, en la cual participan miles de pequeños productores y trabajadores rurales del nordeste argentino, evitando que las asimetrías del Poder Económico existente en el mercado, derivaran en situaciones de abuso o concentración.

Desde esta perspectiva, el INYM fue concebido por el Congreso como un organismo de coordinación sectorial orientado a equilibrar los intereses de los distintos actores de la cadena productiva. La reconstrucción de la "voluntad del legislador" permite advertir con claridad que las modificaciones introducidas por el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023 no constituyen una simple actualización normativa, sino que implican una alteración sustancial del régimen legal creado por el Congreso, al redefinir los objetivos institucionales del INYM y eliminar las principales herramientas regulatorias destinadas a equilibrar el mercado, el decreto altera la lógica estructural del sistema diseñado por el legislador.

En manifiesta contradicción con ello, el DNU 70/2023 sustituye ese enfoque por una concepción normativa que desplaza el eje de la política pública, hacia la EXCLUSIVA protección de la competitividad del sector industrial, eliminando o debilitando las herramientas institucionales destinadas a equilibrar el poder de

En tales condiciones, como venimos sosteniendo, el decreto no se limita a reglamentar la ley vigente, sino que produce una verdadera sustitución del diseño legislativo aprobado por el Congreso, excediendo los

límites constitucionales del ejercicio de las facultades legislativas excepcionales del Poder Ejecutivo.

El análisis detallado de cada una de estas modificaciones permite advertir que la reforma introducida por el DNU 70/2023, no solo altera el funcionamiento del INYM, sino que produce tres efectos jurídicos de especial relevancia: a) implica una regresión normativa respecto del sistema de protección sectorial previamente establecido por la ley, b) debilita los instrumentos institucionales destinados a sostener una economía regional estratégica, y c) afecta el equilibrio federal que inspiró la creación del organismo, en cuyo directorio se encuentran representadas las provincias productoras.

En ese contexto, el examen específico de los artículos modificados resulta indispensable para comprender la magnitud de la transformación institucional introducida por el decreto.

3.2.- Modificación de los objetivos del instituto: de la promoción del desarrollo sectorial a la protección de la competitividad industrial

El artículo 164 del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023 sustituye el artículo 3° de la Ley 25.564,

redefiniendo los objetivos del Instituto Nacional de la Yerba Mate. En su redacción original, la norma establecía que el instituto tenía como finalidad: "Los objetivos del INYM serán promover, fomentar y fortalecer el desarrollo de la producción, elaboración, industrialización, comercialización y consumo de la yerba mate y derivados en sus diferentes modalidades de consumo y usos, procurando la sustentabilidad de los distintos sectores involucrados en la actividad. Los programas que desarrollará el instituto deben contribuir a facilitar las acciones tendientes a mejorar la competitividad del sector productivo e industrial. Lo subrayado es vuestro y se corresponde a los "términos" que se eliminaron de su redacción original.

Asimismo, disponía que los programas del organismo debían contribuir a mejorar la competitividad del sector productivo e industrial, reflejando un diseño institucional orientado a equilibrar los intereses de los distintos eslabones de la cadena yerbatera.

La nueva redacción introducida por el decreto elimina varios de estos elementos centrales y establece que los objetivos del instituto serán: "promover y fortalecer el desarrollo de la producción, elaboración, industrialización,

comercialización y consumo de la yerba mate, procurando proteger el carácter competitivo de la industria".

La modificación normativa produce un cambio sustancial en la orientación del organismo. En primer lugar, el decreto elimina expresamente la función de **fomento de la actividad**, uno de los instrumentos tradicionales de la política pública destinada a sostener economías regionales.

En segundo término, desaparece toda referencia a la "sustentabilidad" de los distintos sectores involucrados en la actividad, principio que en la redacción original reflejaba la intención legislativa de preservar el equilibrio entre los diferentes eslabones de la cadena productiva.

Finalmente, la norma suprime la obligación de desarrollar programas destinados a mejorar la competitividad (solo) del "sector productivo", desplazando el centro de gravedad de la política sectorial hacia la protección de la competitividad de la "industria".

El resultado de esta modificación normativa es evidente: el organismo creado por el legislador para equilibrar la cadena productiva y promover el desarrollo integral del sector yerbatero pasa a tener como objetivo

central la protección del carácter competitivo de la industria.

Consecuencia jurídica de la modificación

La sustitución "lisa y llana", de la **Finalidad Institucional** del organismo no constituye una mera modificación terminológica, ni una cuestión semántica menor. En términos jurídicos, implica cambio en su **NATURALEZA JURÍDICA**, que modifica el "equilibrio de intereses" que la ley había buscado garantizar dentro de la cadena productiva yerbatera.

Desde la perspectiva constitucional, dicha transformación adquiere especial relevancia cuando se la examina a la luz de varios principios que estructuran la intervención estatal en materia económica y productiva.

a) Afectación del principio de igualdad y no discriminación

La redacción original de la Ley 25.564 establecía que las políticas del Instituto Nacional de la Yerba Mate debían procurar la **sustentabilidad de los distintos sectores involucrados en la actividad**, reflejando una concepción equilibrada de la cadena productiva.

Ese diseño institucional partía de una premisa básica: la actividad yerbatera está integrada por **múltiples eslabones productivos** (productores primarios, secaderos, cooperativas, industria y comercialización) cuyos intereses deben ser armonizados mediante instrumentos públicos que eviten que las asimetrías económicas propias del mercado, **se traduzcan en situaciones de abuso o subordinación.**

La nueva redacción introducida por el artículo 164 del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023 rompe ese equilibrio al establecer como objetivo del organismo la protección del carácter competitivo de la industria, OMITIENDO arbitrariamente y sin ningún fundamento, toda referencia a la *sustentabilidad* o *desarrollo* del resto de los sectores que integran la cadena productiva.

El resultado es la introducción de una preferencia normativa explícita en favor de uno de los actores económicos del sector, sin que exista en la norma una justificación "objetiva" o "razonable" que explique por qué (¿?) el interés de ese eslabón INDUSTRIAL debe prevalecer sobre el de los demás.

Tal desplazamiento resulta problemático desde la perspectiva del principio de igualdad consagrado en el artículo 16 de la Constitución Nacional Argentina, que prohíbe al legislador (y con mayor razón al Poder Ejecutivo actuando por decreto) establecer tratamientos arbitrariamente diferenciados entre sujetos que se encuentran en situaciones "sustancialmente equivalentes" dentro de una misma actividad económica. Y la gravedad de dicha afectación se intensifica aún más cuando ese trato diferenciado se configura en favor del sector económicamente más poderoso de la cadena productiva, como ocurre en el caso de la gran industria con características oligopsonicas, consolidando y profundizando las asimetrías estructurales que el propio ordenamiento jurídico procuraba corregir.

En el caso bajo análisis, el DNU 70/2023 redefine los objetivos de una Institución Pública en función de la protección de los intereses de un único actor económico, excluyendo deliberadamente de ese esquema a los restantes integrantes de la cadena productiva.

Este desplazamiento no configura una diferenciación razonable, sino un supuesto de Trato Discriminatorio incompatible con el principio de igualdad en su dimensión sustantiva, tal como ha sido desarrollado por

los instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22 CN), que proscriben toda distinción arbitraria que carezca de justificación objetiva y razonable.

En tales condiciones, el mencionado DNU 70/2023 no sólo resulta irrazonable desde el punto de vista constitucional, sino que configura una forma de "discriminación negativa" en los términos del Derecho Internacional De Los Derechos Humanos, en tanto priva a los sectores más vulnerables de la actividad (particularmente a los productores primarios) de la tutela institucional que el propio ordenamiento jurídico les había reconocido, en abierta contradicción con el "deber estatal" de garantizar condiciones de igualdad real y de protección de los derechos económicos y sociales (artículos 2.1 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), consolidando así un esquema regresivo incompatible con los estándares convencionales vigentes.

b) Regresividad normativa y debilitamiento de las políticas públicas sectoriales

La modificación introducida por el decreto también puede analizarse desde la perspectiva del principio

de progresividad de las políticas públicas, ampliamente reconocido en el derecho constitucional contemporáneo.

La redacción original de la ley incorporaba herramientas institucionales destinadas a **promover, fomentar y garantizar la sustentabilidad de la actividad yerbatera**, configurando un esquema de intervención pública orientado a fortalecer el desarrollo de una economía regional estratégica.

La "eliminación" lisa y llana de esos objetivos y su reemplazo por una formulación centrada exclusivamente en la competitividad de la industria, implica un **retroceso respecto del nivel de protección institucional previamente establecido por el legislador**, debilitando los instrumentos destinados a equilibrar la estructura productiva del sector.

Este tipo de "regresión normativa" resulta especialmente relevante cuando afecta políticas públicas vinculadas al desarrollo productivo regional y a la protección de sectores económicos estructuralmente más vulnerables dentro de una cadena de valor.

c) Impacto sobre el federalismo económico y las economías regionales

Finalmente, las modificaciones introducidas por el decreto adquieren una dimensión adicional cuando se las analiza desde la perspectiva del "Federalismo Económico". La actividad yerbatera constituye una de las principales economías regionales del nordeste argentino, con fuerte arraigo territorial en las provincias de Misiones y Corrientes.

Precisamente por esa razón, la Ley 25.564 estableció un diseño institucional en el cual las provincias productoras participan activamente en la conducción del Instituto Nacional de la Yerba Mate, reconociendo el carácter federal de la actividad.

La redefinición de los objetivos del organismo en términos que privilegian exclusivamente la competitividad industrial altera ese equilibrio institucional y debilita los instrumentos destinados a sostener el desarrollo de una Economía Regional que involucra a miles de productores primarios.

En ese contexto, la reforma introducida por el decreto no solo modifica la finalidad de un organismo público, sino que incide directamente en la estructura económica de una región del país, desplazando el equilibrio

que el legislador había diseñado para garantizar la sustentabilidad de toda la cadena productiva.

3.3.- Desmantelamiento de las funciones regulatorias del INYM

El artículo 165 del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023 introduce una modificación sustancial en las funciones atribuidas al Instituto Nacional de la Yerba Mate, al derogar y modificar diversas disposiciones del artículo 4° de la Ley 25.564.

En primer lugar, el mencionado artículo del decreto, deroga los incisos j), n) y r) del mencionado artículo, eliminando **tres herramientas institucionales** centrales para el funcionamiento del organismo.

La derogación del inciso j) suprime la facultad del instituto de **crear y administrar registros obligatorios de los distintos actores de la cadena yerbatera**, en los que debían inscribirse productores, elaboradores, acopiadores, molineros, fraccionadores, importadores, exportadores y demás participantes de la actividad.

Dichos registros constituían un **instrumento esencial** de ordenamiento sectorial, en tanto permitían identificar a los operadores del mercado, garantizar la

trazabilidad de la producción y dotar al organismo de información básica para el ejercicio de sus funciones regulatorias.

En segundo lugar, el decreto deroga el inciso n), mediante el cual "El Legislador" había encomendado al instituto la promoción de distintas formas asociativas entre los productores primarios, y en particular el fortalecimiento de las cooperativas yerbateras de la región productora.

La supresión de esta función no resulta menor. En una estructura productiva caracterizada por la presencia de miles de pequeños productores frente a un número significativamente menor de actores industriales y comerciales, el asociativismo y el cooperativismo constituyen mecanismos institucionales destinados a equilibrar las asimetrías estructurales de poder económico dentro de la cadena productiva.

Al eliminar esta función, la reforma prescinde de uno de los instrumentos previstos por el legislador para fortalecer la posición negociadora de los productores primarios dentro del mercado yerbatero.

En tercer lugar, el decreto deroga el inciso r), que establecía el mecanismo institucional mediante el cual los distintos sectores representados en el instituto debían acordar semestralmente el precio de la materia prima.

Este "Sistema De Concertación Sectorial", constituía uno de los ejes centrales del diseño institucional previsto por la ley de creación del organismo. A través de dicho mecanismo, el precio de la hoja verde y de la yerba mate canchada debía ser fijado mediante acuerdo entre los distintos actores de la cadena productiva, tomando como referencia el precio promedio de venta al consumidor de los productos elaborados.

En caso de no alcanzarse un acuerdo, la normativa preveía la intervención arbitral de la autoridad nacional competente en materia agropecuaria.

La derogación de este mecanismo implica, en los hechos, la eliminación del principal instrumento institucional destinado a garantizar la sustentabilidad económica de la producción primaria, trasladando la determinación del precio de la materia prima al funcionamiento "puro" de las relaciones de mercado.

El mencionado artículo 165 del decreto, también sustituye la redacción del inciso i) del artículo 4° de la ley. En su versión original, dicha disposición facultaba al instituto a "i) Realizar y compilar estadísticas, censos y relevamientos de la producción, elaboración, industrialización, comercialización y consumo de la yerba mate y derivados, a efectos de implementar medidas que faciliten el equilibrio de la oferta con la demanda, y, en caso necesario, establecer en forma conjunta con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, medidas que limiten la producción". (subrayado les pertenece)

La nueva redacción elimina completamente esta finalidad regulatoria, limitando la función del organismo a la mera recopilación de información estadística, sin habilitar la adopción de políticas destinadas a corregir desequilibrios del mercado: "i) Realizar y compilar estadísticas, censos y relevamientos de la producción, elaboración, industrialización, comercialización y consumo de la yerba mate y derivados."

De este modo, el organismo queda privado de toda capacidad institucional para intervenir en la dinámica económica del sector, aun en situaciones en las que la

evolución de la oferta y la demanda pueda comprometer la sustentabilidad de la actividad productiva.

En conjunto, estas modificaciones configuran un proceso de **desmantelamiento de las funciones regulatorias que el legislador había asignado al INYM**, eliminando los instrumentos destinados a equilibrar las relaciones económicas dentro de la cadena yerbatera.

La supresión de la promoción del cooperativismo, la eliminación del mecanismo de concertación de precios y la neutralización de las herramientas destinadas a preservar el equilibrio entre la oferta y la demanda alteran profundamente la lógica institucional del organismo.

3.4.- Eliminación de herramientas de Regulación Productiva

El artículo 166 del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023 dispone la derogación de los incisos e) y f) del artículo 5° de la Ley 25.564, normas que habían sido incorporadas con posterioridad a la sanción original de la ley con el objeto de fortalecer la capacidad regulatoria del Instituto Nacional de la Yerba Mate.

En particular, dichas disposiciones habían sido introducidas por la Ley 27.114, mediante la cual el Congreso de la Nación amplió las herramientas

institucionales del organismo para intervenir en la organización económica del sector yerbatero.

El inciso e) establecía la facultad del instituto de acordar semestralmente, entre los distintos sectores representados, el precio de la materia prima, disponiendo que dicho acuerdo debía alcanzarse por unanimidad. En caso de no lograrse consenso, la normativa preveía la intervención de la autoridad nacional competente en materia agropecuaria para fijar el precio correspondiente.

Por su parte, el inciso f) otorgaba al organismo la facultad de "regular la expansión de la producción mediante la fijación de cupos de plantación", así como autorizar nuevas plantaciones o ampliaciones de las existentes.

Este instrumento respondía a una finalidad económica específica: evitar procesos de sobreoferta que pudieran generar fuertes caídas en el precio de la materia prima y comprometer la sustentabilidad de la actividad productiva.

La regulación de las nuevas plantaciones constituía, en este sentido, un mecanismo de

"administración" de la oferta, destinado a preservar el equilibrio del mercado y proteger la estabilidad económica de la cadena productiva.

La derogación de ambas facultades implica la supresión de herramientas centrales de política sectorial que habían sido incorporadas por el legislador precisamente para prevenir desequilibrios estructurales en el mercado yerbatero.

De este modo, la reforma elimina tanto los mecanismos institucionales destinados a intervenir en la formación del precio de la materia prima como aquellos orientados a regular la evolución de la oferta productiva.

En términos económicos, ello supone la renuncia a instrumentos regulatorios diseñados para administrar las particularidades de un mercado caracterizado por fuertes asimetrías estructurales entre los distintos actores que integran la cadena productiva.

La eliminación de estas facultades, no sólo reduce significativamente la capacidad del organismo para intervenir en la dinámica económica del sector, sino que altera el "esquema de regulación productiva" que el

legislador había consolidado a lo largo de sucesivas reformas del régimen legal de la actividad.

3.5.- Flexibilización de los mecanismos de control y riesgo de expansión de la informalidad

El artículo 167 del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023 sustituye el quinto párrafo del artículo 21 de la Ley 25.564, modificando el régimen aplicable a la comercialización de yerba mate molida y envasada sin el correspondiente estampillado oficial.

En su redacción original, la norma establecía que *la exhibición, transporte o tenencia de yerba mate molida y envasada fuera de la planta fraccionadora o molinera sin el correspondiente estampillado se encontraba prohibida y sujeta a decomiso inmediato*. Asimismo, disponía que las ventas realizadas sin dichas estampillas debían considerarse fraudulentas, salvo prueba en contrario, resultando aplicables las sanciones previstas por la ley.

La nueva redacción, elimina la prohibición expresa y la sanción de decomiso inmediato, limitándose a establecer que las ventas realizadas sin las estampillas correspondientes serán pasibles de las sanciones previstas

por el artículo 28 de la ley, además de las que pudieran corresponder en materia de evasión impositiva.

Esta modificación implica una **atenuación significativa del régimen de control** previsto por el legislador, en tanto elimina el mecanismo preventivo de decomiso que permitía retirar del circuito comercial productos que circulaban al margen del sistema de control del INYM.

El sistema de estampillado constituye una herramienta esencial para garantizar la **trazabilidad del producto, el cumplimiento de las obligaciones fiscales y la transparencia del mercado**. Su debilitamiento puede favorecer la expansión de circuitos informales de comercialización y dificultar las tareas de "fiscalización y control de calidad" dentro de la cadena productiva.

3.6.- Debilitamiento de la Autonomía Financiera del INYM

El artículo 168 del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023 dispone la derogación de los artículos 22 y 24 de la Ley 25.564, normas que **establecían garantías institucionales** vinculadas al régimen financiero del Instituto Nacional de la Yerba Mate.

El artículo 22 disponía que todos los fondos recaudados por el instituto eran de su exclusiva propiedad y no podían ser objeto de apropiación por parte del Tesoro Nacional, estableciendo además que dichos recursos debían ser utilizados exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos del organismo.

Esta previsión legal garantizaba la **autonomía financiera** del INYM y aseguraba que los recursos generados por la propia actividad yerbatera fueran destinados a financiar las políticas sectoriales que justificaban su creación.

La derogación de esta norma elimina dicha garantía institucional, **permitiendo que los fondos del organismo puedan ser objeto de reasignación dentro del sistema general de administración financiera del Estado.**

Por su parte, el artículo 24 establecía un límite específico a los gastos administrativos del instituto, disponiendo que **los recursos destinados a ese concepto no podían superar el cinco por ciento del total de los gastos del organismo.**

Este límite tenía por finalidad asegurar que la mayor parte de los recursos del INYM, fueran aplicados al

cumplimiento de sus funciones sustantivas, evitando que el funcionamiento administrativo absorbiera una proporción significativa de los fondos disponibles. La derogación de esta disposición elimina dicho límite legal, dejando librada a la administración del organismo la determinación del porcentaje de recursos que podrán destinarse a gastos administrativos, dejando en manos del "directorio" un mayor poder "discrecional".

En conjunto, estas modificaciones implican un debilitamiento del régimen institucional que garantizaba la autonomía financiera y el destino específico de los recursos del instituto, alterando el esquema previsto por "El Legislador" para asegurar el adecuado funcionamiento del organismo.

3.7.- Sustitución del Diseño Legislativo previsto por la Ley 25.564

Cuando esta reforma se examina en relación con el diseño original de la ley de creación del INYM, el organismo fue diseñado como una instancia institucional de coordinación sectorial, destinada a promover el "desarrollo integral" de la actividad, garantizar la "sustentabilidad" económica de los distintos sectores involucrados¹ y

"fortalecer la competitividad" del conjunto de la cadena productiva.

La reforma introducida por el artículo 164 altera profundamente ese esquema, desplazando el centro de gravedad de la política pública desde la coordinación y equilibrio sectorial, **hacia un modelo institucional que beneficia expresamente al "sector" dominante del "negocio yerbatero" compuesto esencialmente por la Gran Industria.**

Este cambio en la finalidad institucional del organismo se complementa con el conjunto de modificaciones introducidas en los artículos siguientes del decreto: el artículo 165 elimina el mecanismo de concertación sectorial del precio de la materia prima y suprime la función del instituto de promover el cooperativismo y el asociativismo entre productores, desmantelando dos de las herramientas centrales previstas por el legislador para equilibrar las relaciones económicas dentro de la cadena productiva.

Consideradas en su conjunto, estas modificaciones no constituyen simples "ajustes normativos" aislados, sino que configuran un proceso sistemático de **desarticulación de los instrumentos regulatorios mediante los cuales el legislador había estructurado el funcionamiento del INYM.**

En la práctica, ello implica que el organismo creado para actuar como instancia de articulación institucional entre los distintos sectores de la actividad yerbatera queda reconfigurado como un instrumento funcional a la preservación de la competitividad de la industria, desplazando de su finalidad institucional la protección del resto de los actores que integran la actividad

Desde esta perspectiva, la reforma introducida por el decreto no sólo modifica determinadas competencias del organismo, sino que altera su propia naturaleza jurídica, desplazándolo desde el Modelo De Ente Coordinador Sectorial diseñado por "El Legislador" hacia una estructura institucional que termina operando de manera funcional a la lógica económica de los sectores más concentrados de la actividad.

Esta sustitución del diseño legislativo resulta particularmente problemática cuando se advierte que una transformación de tal magnitud no fue introducida por el Congreso de la Nación mediante un proceso legislativo ordinario, sino por el Poder Ejecutivo a través de un Decreto De Necesidad Y Urgencia.

Una transformación de tal magnitud excede claramente el marco de las facultades excepcionales del Poder

Ejecutivo, en tanto implica sustituir mediante un DNU el diseño institucional que el Congreso de la Nación había establecido para la organización y regulación de una economía regional estratégica, alterando profundamente la finalidad para la cual el organismo había sido creado.

VII.- OFRECEN PRUEBAS

1. PRUEBA DOCUMENTAL

1. PLAN ESTRATÉGICO PARA EL SECTOR YERBATERO ARGENTINO (2013-2028) :

A efectos de acreditar el diagnóstico técnico existente al momento del dictado del DNU y el estado de desarrollo del sector Evaluación del Plan Estratégico para el Sector Yerbatero Argentino, El presente documento reviste carácter de "estructural", en tanto constituye el instrumento de planificación elaborado de manera participativa por los distintos actores de la cadena yerbatera -incluyendo organismos públicos, universidades, INTA y el propio INYM-. Su relevancia radica en que: a) Define un modelo de desarrollo sectorial basado en la equidad, sustentabilidad y participación. b) Establece objetivos de largo plazo orientados a equilibrar la cadena productiva y fortalecer al productor primario. c) Reconoce

la necesidad de **institucionalidad fuerte** como condición para el funcionamiento del sector.

En consecuencia, su incorporación permite demostrar que el régimen instaurado por la Ley 25.364 no es arbitrario, sino el resultado de una **política pública deliberada, consensuada y técnicamente fundada**, cuya desarticulación por vía del DNU 70/2023 implica la ruptura de dicho consenso.

2. TRABAJO ACADÉMICO - ANÁLISIS DEL INYM Y AGRICULTURA FAMILIAR (GORTARI). "Problemas del agro argentino: situación actual de la agricultura familiar y los trabajadores agrarios" (XIV Jornadas de la Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Horacio Giberti")

Este documento aporta fundamento académico respecto del impacto positivo del INYM en la actividad yerbatera. Del mismo surge que: a) El INYM permitió **recuperar la prosperidad del sector**, particularmente en la agricultura familiar, b) Se incrementó la participación del sector primario (aproximadamente un 30%); c) Se impulsaron políticas de calidad, exportación, formalización laboral y cobertura social.

Asimismo, el trabajo pone en evidencia que el DNU 70/2023 responde a una lógica de **desregulación orientada a reducir precios**, lo cual impacta directamente en el productor primario.

Este anexo resulta clave para demostrar que: el INYM no es un obstáculo, sino un **instrumento de desarrollo** y que la desregulación no es neutral, sino que tiene **efectos distributivos regresivos**.

3. FUENTES PERIODÍSTICAS Y REGISTROS DE INFORMACIÓN PÚBLICA

Se acompañan, asimismo, diversas publicaciones periodísticas, entrevistas y registros de información pública que han sido utilizados como insumo para la elaboración del presente documento.

La pertinencia de dichas fuentes radica en su capacidad para reflejar —en tiempo real— la evolución de la problemática yerbatera, así como las posiciones asumidas por los distintos actores involucrados.

En particular, estas publicaciones permiten:

a) Verificar la existencia de una crisis actual y concreta en el sector, evidenciada en la caída del precio de la materia prima, las dificultades económicas de los

productores y el impacto de las modificaciones normativas recientes.

b) Identificar manifestaciones públicas de funcionarios nacionales, en las cuales se reconocen -de manera expresa o implícita- los efectos de la desregulación sobre el funcionamiento del mercado yerbatero y la formación del precio.

c) Recoger el posicionamiento de autoridades provinciales y actores institucionales, quienes han advertido sobre los riesgos de concentración económica y el debilitamiento del esquema productivo tradicional.

d) Dar cuenta del tratamiento sostenido del tema en la agenda mediática, lo que demuestra que la cuestión yerbatera ha trascendido el ámbito sectorial para instalarse como un problema de interés público.

e) Complementar la información técnica y académica con datos empíricos y testimoniales, aportando una dimensión dinámica y contextual que resulta indispensable para comprender la magnitud del fenómeno analizado.

Resulta especialmente relevante destacar que varias de estas publicaciones recogen declaraciones de funcionarios del propio Poder Ejecutivo Nacional, lo que

otorga a dichas manifestaciones un valor adicional en términos de **reconstrucción de la finalidad y los efectos de las medidas adoptadas**. En consecuencia, su incorporación constituye un complemento necesario para la adecuada comprensión del contexto en el cual se inscribe la presentación.

Se acompañan las publicaciones y se ofrecen los siguientes enlaces de las notas en internet:

1. <https://inym.org.ar/noticias/estadisticas/79583-la-ultima-decada-con-indicadores-positivos-para-el-sector-yerbatero.html>
- 2.- <https://revistaelagro.com.ar/2024/09/30/>
- 3.- <https://planbmisiones.com/2025/05/21/nota/sturzenegger-confirmando-la-muerte-lenta-del-inym-y-dijo-que-la-yerba-tiene-un-futuro-extraordinario/>
- 4.- <https://noticiasdel6.com/estudio-la-yerba-mate-que-proviene-de-brasil-y-paraguay-contiene-altos-niveles-de-metales-pesados/>
- 5.- <https://hichosdecampo.com/desde-la-camara-de-la-industria-yerbatera-victor-saguiet-se-pronuncio-sobre-la->

coyuntura-de-precios-el-productor-que-no-sea-eficiente-
tendra-que-reconvertirse/

6.-[https://economis.com.ar/yerba-mate-estado-inym-
sturzenegger](https://economis.com.ar/yerba-mate-estado-inym-sturzenegger)

7.

[https://www.primeraedicion.com.ar/nota/101087133/sturzenegg
er-yerba-mate-desregulacion-productores-misiones-crisis-
criticas](https://www.primeraedicion.com.ar/nota/101087133/sturzenegger-yerba-mate-desregulacion-productores-misiones-crisis-criticas)

8.-

[https://www.bloomberglinea.com/latinoamerica/argentina/de-
proteccionismo-a-libre-mercado-los-motivos-detras-del-
derrumbe-del-precio-de-la-yerba-mate](https://www.bloomberglinea.com/latinoamerica/argentina/de-proteccionismo-a-libre-mercado-los-motivos-detras-del-derrumbe-del-precio-de-la-yerba-mate)

9.-

[https://www.primeraedicion.com.ar/nota/100982273/passalacqua
a-apunto-a-la-desregulacion-del-inym-por-la-crisis-
yerbatera](https://www.primeraedicion.com.ar/nota/100982273/passalacqua-a-apunto-a-la-desregulacion-del-inym-por-la-crisis-yerbatera)

10.- [https://www.agenciahoy.com/noticia/passalacqua-nos-
duele-a-los-misioneros-que-el-pequeno-productor-hoy-no-
tenga-el-inym](https://www.agenciahoy.com/noticia/passalacqua-nos-duele-a-los-misioneros-que-el-pequeno-productor-hoy-no-tenga-el-inym)

11.-

<https://www.primeraedicion.com.ar/nota/100982273/passalacqua>

a-apunto-a-la-desregulacion-del-inym-por-la-crisis-
yerbatera

12.- <https://enfoquemisiones.com/passalacqua-advierte-que-la-desregulacion-del-inym-puede-potenciar-la-concentracion-en-el-sector-yerbatero>

13.- <https://misionesonline.net/2025/11/18/yerba-mate-29>

14.- <https://planmisiones.com/2024/12/02/nota/sturzenegger-esta-euforico-con-la-desregulacion-yerbatera-y-qui-ere-profundizarla-eliminando-la-estampilla-del-inym/> }

4.- DOCUMENTACIÓN INSTITUCIONAL Y REGISTROS DE GESTIÓN DEL INYM

Se acompaña un conjunto sistematizado de publicaciones institucionales, informes de gestión, registros de programas y acciones desarrolladas por el Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM) a lo largo de más de dos décadas de funcionamiento.

Esta documentación reviste un carácter particularmente relevante, en tanto no se limita a describir la problemática actual, sino que permite reconstruir -con base empírica concreta- el funcionamiento efectivo del modelo institucional instaurado por la Ley 25.564.

Su análisis permite advertir que el INYM no ha operado como un mero organismo administrativo, sino como un verdadero **instrumento de política pública integral**, con intervención activa y sostenida en múltiples dimensiones del sector yerbatero.

De la documentación acompañada y los respectivos "enlaces", surge que la actuación del INYM abarcó, de manera simultánea y coordinada (entre otros) los siguientes aspectos del sector yerbatero argentino (2002 / 2023)

1 GESTION GENERAL

La última década con indicadores positivos para el sector yerbatero <https://inym.org.ar/noticias/estadisticas/79583-la-ultima-decada-con-indicadores-positivos-para-el-sector-yerbatero.HTML>

Se oficializó la actualización del Plan Estratégico para el Sector Yerbatero <https://inym.org.ar/noticias/institucionales/80420-se-oficializo-la-actualizacion-del-plan-estrategico-para-el-sector-yerbatero.html>

El plan estratégico para la yerba mate cumple cinco años

<https://inym.org.ar/noticias/institucionales/78451-el-plan-estrategico-para-la-yerba-mate-cumple-cinco-anos.html>

Se encuentra vigente la Resolución 170/2021 que determina un ordenamiento equitativo de las nuevas plantaciones

<https://inym.org.ar/noticias/institucionales/79834-se-encuentra-vigente-la-resolucion-1702021-que-determina-un-ordenamiento-equitativo-de-las-nuevas-plantaciones.html>

El Convenio de Corresponsabilidad Gremial cumple una década como herramienta que beneficia a toda la cadena yerbatera

<https://inym.org.ar/noticias/institucionales/80501-el-convenio-de-corresponsabilidad-gremial-cumple-una-decada-como-herramienta-que-beneficia-a-toda-la-cadena-yerbatera.HTML>

El INYM actualizará datos de yerbales con imágenes satelitales de la CONAE

<https://inym.org.ar/noticias/registros/79663-el-inym-actualizara-datos-de-yerbales-con-imagenes-satelitales-de-la-conae.HTML>

El INYM habilitará un sistema que simplifica la presentación de Declaraciones Juradas

<https://inym.org.ar/noticias/institucionales/79962-el-inym->

habilitara-un-sistema-que-simplifica-la-presentacion-de-declaraciones-juradas.html

Resguardo genético de la yerba mate

<https://inym.org.ar/noticias/institucionales/80463-resguardo-genetico-de-la-yerba-mate.html>

Más de cuatro mil jóvenes beneficiados con becas del INYM

<https://inym.org.ar/noticias/yerba-mate-argentina/80583-mas-de-cuatro-mil-jovenes-beneficiados-con-becas-del-inym.html>

2. CIENCIA: Respaldo a investigaciones (en CONICET y UNIVERSIDADES del país) para validar propiedades del alimento:

La primer base de datos de yerba mate y salud del mundo

<https://inym.org.ar/noticias/investigaciones/78346-creamos-la-primer-base-de-datos-de-yerba-mate-y-salud-del-mundo.html>

Estudio del INYM dice que la yerba mate posee alto nivel de antioxidantes

<https://misionesonline.net/2009/01/15/estudio-del-inym-dice-que-la-yerba-mate-posee-alto-nivel-de-antioxidantes/>

Con Mate, una mejor salud ósea

<https://inym.org.ar/noticias/investigaciones/80624-con-mate-una-mejor-salud-osea.html>

Cuando tomamos mate, tomamos bioactivos

<https://inym.org.ar/noticias/investigaciones/80031-cuando-tomamos-mate-tomamos-bioactivos.html>

El Mate previene el Parkinson, una enfermedad en aumento en el mundo

<https://inym.org.ar/noticias/investigaciones/80599-el-mate-previene-el-parkinson-una-enfermedad-en-aumento-en-el-mundo.HTML>

La VII Jornada Yerba Mate y Salud reafirmó el valor la ciencia como garantía para consolidar el consumo y ganar nuevos mercados

<https://inym.org.ar/noticias/investigaciones/80690-la-vii-jornada-yerba-mate-y-salud-reafirmo-el-valor-la-ciencia-como-garantia-para-consolidar-el-consumo-y-ganar-nuevos-mercados.HTML>

Houssay, el científico que puso a la Argentina en lo más alto de la ciencia mundial, fue el primero en estudiar los efectos de la Yerba Mate en la salud

<https://inym.org.ar/noticias/investigaciones/80602-houssay->

[el-cientifico-que-puso-a-la-argentina-en-lo-mas-alto-de-la-ciencia-mundial-fue-el-primero-en-estudiar-los-efectos-de-la-yerba-mate-en-la-salud.HTML](#)

Cuando tomamos mate, nos hidratamos e incorporamos antioxidantes al organismo"
<https://inym.org.ar/noticias/investigaciones/80692-cuando-tomamos-mate-nos-hidratamos-e-incorporamos-antioxidantes-al-organismo.html>

Investigaciones sobre yerba mate y salud: "hay que ir más allá de la frontera"
<https://inym.org.ar/noticias/investigaciones/80697-investigaciones-sobre-yerba-mate-y-salud-hay-que-ir-mas-alla-de-la-frontera.HTML>

3. VISIBILIDAD del PRODUCTO para aumentar consumidores dentro y fuera del país / Programas para garantizar la calidad del producto y posicionarlo en el mercado por su origen

Más de 20 marcas de yerba mate en el mercado con el singular sello IC Yerba Mate Argentina
<https://inym.org.ar/noticias/programas/80606-mas-de-20-marcas-de-yerba-mate-en-el-mercado-con-el-singular-sello-ig-yerba-mate-argentina.html>

Cuidado ambiental, clave en el recorrido de la yerba hacia el consumidor

<https://inym.org.ar/noticias/capacitacion/80165-cuidado-ambiental-clave-en-el-recorrido-de-la-yerba-hacia-el-consumidor.html>

El INYM consolida la promoción en Medio Oriente, principal destino de las exportaciones de yerba mate argentina

<https://inym.org.ar/noticias/yerba-mate-argentina/80584-el-inym-consolida-la-promocion-en-medio-oriente-principal-destino-de-las-exportaciones-de-yerba-mate-argentina.html>

El mate y su cultura despertaron el interés de los visitantes en la Feria Gulfood, en Dubai

<https://inym.org.ar/noticias/yerba-mate-argentina/80588-el-mate-y-su-cultura-despertaron-el-interes-de-los-visitantes-en-la-feria-gulfood-en-dubai.html>

El INYM y empresas promocionan la yerba mate en Miami

<https://inym.org.ar/noticias/yerba-mate-argentina/80535-el-inym-y-empresas-promocionan-la-yerba-mate-en-miami.html>

La Yerba Mate Argentina en Sial Paris, una de las ferias más importantes del mundo <https://inym.org.ar/noticias/yerba-mate-argentina/80093-la-yerba-mate-argentina-en-sial-paris-una-de-las-ferias-mas-importantes-del-mundo.html>

Para sumar consumidores, 14 empresas y el INYM promocionan el producto en Chile <https://inym.org.ar/noticias/yerba-mate-argentina/80074-para-sumar-consumidores-14-empresas-y-el-inym-promocionan-el-producto-en-chile.html>

El Día Nacional del Mate se celebró en Posadas con más de 40 productores- emprendedores, empresas y cooperativas, y miles de materos <https://inym.org.ar/noticias/institucionales/80564-el-dia-nacional-del-mate-se-celebro-en-posadas-con-mas-de-40-productores-emprendedores-empresas-y-cooperativas-y-miles-de-materos.HTML>

La yerba mate en Caminos y Sabores, con el INYM y 22 empresas y cooperativas <https://inym.org.ar/noticias/yerba-mate-argentina/80497-la-yerba-mate-en-caminos-y-sabores-con-el-inym-y-22-empresas-y-cooperativas.html>

Balance positivo: más de cien mil visitantes concurren a la feria MATEAR el fin de semana <https://inym.org.ar/noticias/yerba-mate-argentina/80348-balance-positivo-mas-de-cien-mil-visitantes-concurrieron-a-la-feria-matear-el-fin-de-semana.html>

INYM, empresas, cooperativas y emprendedores definieron juntos acciones de promoción

<https://inym.org.ar/noticias/institucionales/80259-inym-empresas-cooperativas-y-emprendedores-definieron-juntos-acciones-de-promocion.html>

Récord histórico: la yerba mate confirmó su buen momento y el consumo superó los 325 millones de kilos en 2023

<https://inym.org.ar/noticias/estadisticas/80430-record-historico-la-yerba-mate-confirmando-su-buen-momento-y-el-consumo-supero-los-325-millones-de-kilos-en-2023.html>

Capacitación para molineros, fraccionadores y exportadores de yerba mate

<https://inym.org.ar/noticias/capacitacion/80162-capacitacion-para-molineros-fraccionadores-y-exportadores-de-yerba-mate.HTML>

El Mate en la Escuela ya llegó a los jóvenes de escuelas secundarias de 5 provincias argentinas

<https://inym.org.ar/noticias/programas/80661-el-mate-en-la-escuela-ya-llego-a-los-jovenes-de-escuelas-secundarias-de-5-provincias-argentinas.html>

4. FISCALIZACION

La calidad de la yerba mate, una prioridad en los controles que realiza el INYM "

<https://inym.org.ar/noticias/fiscalizacion/79751-la-calidad-de-la-yerba-mate-una-prioridad-en-los-controles-que-realiza-el-inym.html>

El INYM inutilizó yerba mate no apta para el consumo humano

<https://inym.org.ar/noticias/fiscalizacion/80507-el-inym-inutilizo-yerba-mate-no-apta-para-el-consumo-humano.html>

El INYM continúa con los controles sobre precios mínimos de la materia prima

<https://inym.org.ar/noticias/fiscalizacion/80120-el-inym-continua-con-los-controles-sobre-precios-minimos-de-la-materia-prima.html>

El INYM intervino e inutilizó más de 9.000 kilos de palitos en un procedimiento en Colonia Guarani

<https://inym.org.ar/noticias/fiscalizacion/80499-el-inym-intervino-e-inutilizo-mas-de-9000-kilos-de-palitos-en-un-procedimiento-en-colonia-guarani.html>

Decomiso de yerba mate nacional e importada sin estampillas en Resistencia, Chaco

<https://inym.org.ar/noticias/fiscalizacion/80077-decomiso-de-yerba-mate-nacional-e-importada-sin-estampillas-en-resistencia-chaco.html>

Decomiso de yerba sin estampilla en Corrientes
<https://inym.org.ar/noticias/fiscalizacion/80076-decomiso-de-yerba-sin-estampilla-en-corrientes.html>

Nuevo decomiso de yerba mate importada sin estampillas
<https://inym.org.ar/noticias/institucionales/80073-nuevo-decomiso-de-yerba-mate-importada-sin-estampillas.html>

El INYM decomisó yerba mate importada y sin estampillas en un local mayorista de Posadas
<https://inym.org.ar/noticias/fiscalizacion/80067-el-inym-decomiso-yerba-mate-importada-y-sin-estampillas-en-un-local-mayorista-de-posadas.html>

5. TRABAJO y EFICIENCIA: Herramientas y capacitación para MEJORAR las CONDICIONES de trabajo.

Casi 7 mil herramientas, becas e indumentarias volcadas al sector yerbatero para mejorar la productividad
<https://inym.org.ar/noticias/programas/80253-casi-7-mil-herramientas-becas-e-indumentarias-volcadas-al-sector-yerbatero-para-mejorar-la-productividad.html>

Secaderos con eficiencia energética y mejor calidad
<https://inym.org.ar/noticias/secaderos/78266-secaderos-con-eficiencia-energetica-y-mejor-calidad.html>

Más de 50 secaderos dejan la leña por el chip

<https://www.elterritorio.com.ar/noticias/2012/03/08/294282-mas-de-50-secaderos-dejan-la-leña-por-el-chip>

Se habilitó el Programa de Motoguadañas y Motosierras que promueve el empleo en la interzafra

<https://inym.org.ar/noticias/programas/80378-se-habilito-el-programa-de-motoguadanas-y-motosierras-que-promueve-el-empleo-en-la-interzafra.html>

El secadero de Hreñuk S.A., el primero en obtener la certificación en BPM

<https://inym.org.ar/noticias/secaderos/78475-el-secadero-de-hrenuk-sa-el-primero-en-obtener-la-certificacion-en-bpm.html>

El INYM dará continuidad a la capacitación en Buenas Prácticas para Secaderos <https://economis.com.ar/el-inym-dara-continuidad-a-capacitacion-en-buenas-practicas-para-secaderos/>

Con respaldo científico, impulsamos la optimización del secado y la calidad de la yerba

<https://inym.org.ar/noticias/institucionales/78808-con-respaldo-cientifico-impulsamos-la-optimizacion-del-secado-y-la-calidad-de-la-yerba.html>

Entrega de herramientas y construcción de implementos para la cosecha <https://inym.org.ar/noticias/programas/79437-entrega-de-herramientas-y-construccion-de-implementos-para-la-cosecha.HTML>

Son 221 los guinches de carga y 516 los carritos de arrastre de raídos entregados por el INYM <https://inym.org.ar/noticias/programas/78285-guinches-y-carritos-de-arraastre-de-raidos.html>

Capacitación y entrega de herramientas a tareferos en Colonia Unión <https://inym.org.ar/noticias/produccion-sustentable/80057-capacitacion-y-entrega-de-herramientas-a-tareferos-en-colonia-union.html>

Más de 30 tareferos se capacitaron en técnicas de cosecha y recibieron herramientas e indumentaria <https://inym.org.ar/noticias/capacitacion/80037-mas-de-30-tareferos-se-capacitaron-en-tecnicas-de-cosecha-y-recibieron-herramientas-e-indumentaria.html>

El INYM facilitó la incorporación de más de 400 balanzas electrónicas a la actual cosecha de yerba mate <https://inym.org.ar/noticias/registros/79629-el-inym-facilito-la-incorporacion-de-mas-de-400-balanzas-electronicas-a-la-actual-cosecha-de-yerba-mate.html>

6. PRODUCCION SUSTENTABLE: Trabajo técnico para recuperar
suelo, agua, mejorar la cosecha

El INYM promueve programas para mejorar la cosecha, el secado
y becas para educación e investigación
[https://economis.com.ar/el-inym-promueve-programas-para-
mejorar-la-cosecha-el-secado-y-becas-para-educacion-e-
investigacion/](https://economis.com.ar/el-inym-promueve-programas-para-mejorar-la-cosecha-el-secado-y-becas-para-educacion-e-investigacion/)

Hay casi 30 mil hectáreas de cobertura arbórea en yerba mate:
un aporte a la conectividad de la Selva Paranaense y al
posicionamiento del producto en el mercado
[https://inym.org.ar/noticias/produccion-sustentable/80475-
hay-casi-30-mil-hectareas-de-cobertura-arborea-en-yerba-
mate-un-aporte-a-la-conectividad-de-la-selva-paranaense-y-
al-posicionamiento-del-producto-en-el-mercado.HTML](https://inym.org.ar/noticias/produccion-sustentable/80475-hay-casi-30-mil-hectareas-de-cobertura-arborea-en-yerba-mate-un-aporte-a-la-conectividad-de-la-selva-paranaense-y-al-posicionamiento-del-producto-en-el-mercado.HTML)

Primeros pasos para una buena productividad en yerba mate
[https://inym.org.ar/noticias/produccion-sustentable/80604-
primeros-pasos-para-una-buena-productividad-en-yerba-
mate.html](https://inym.org.ar/noticias/produccion-sustentable/80604-primeros-pasos-para-una-buena-productividad-en-yerba-mate.html)

El INYM abrió convocatoria para el diseño de un prototipo
funcional destinado a la extracción de raídos de yerba mate
<https://inym.org.ar/noticias/programas/80597-el-inym-abrio->

[convocatoria-para-el-diseno-de-un-prototipo-funcional-destinado-a-la-extraccion-de-raidos-de-yerba-mate.HTML](#)

El INYM promueve prácticas amigables con el ambiente, sin el uso de agrotóxicos, para una producción de calidad y sostenida en el tiempo

<https://inym.org.ar/noticias/produccion-sustentable/80500-el-inym-promueve-practicas-amigables-con-el-ambiente-sin-el-uso-de-agrotoxicos-para-una-produccion-de-calidad-y-sostenida-en-el-tiempo.HTML>

Con el respaldo del SEY, suelo con cubiertas verdes y sombra mitigan efectos del sol en yerba mate

<https://inym.org.ar/noticias/produccion-sustentable/80729-con-el-respaldo-del-sey-suelo-con-cubiertas-verdes-y-sombra-mitigan-efectos-del-sol-en-yerba-mate.html>

Crecen con buen desarrollo los árboles implantados en verbales para lograr resiliencia climática

<https://inym.org.ar/noticias/produccion-sustentable/80704-crecen-con-buen-desarrollo-los-arboles-implantados-en-verbales-para-lograr-resiliencia-climatica.html>

Verbales en verano: un suelo sin cobertura es dos veces más caliente que uno con cubiertas verdes y árboles

<https://inym.org.ar/noticias/produccion-sustentable/80585->

[yerbales-en-verano-un-suelo-sin-cobertura-es-dos-veces-mas-caliente-que-uno-con-cubiertas-verdes-y-arboles.html](#)

Buenos resultados en trampas luminicas del INYM para el marandová y proyección para optimizar la iniciativa y el manejo de la plaga en yerba mate
<https://inym.org.ar/noticias/produccion-sustentable/80674-buenos-resultados-en-trampas-luminicas-del-inym-para-el-marandova-y-proyeccion-para-optimizar-la-iniciativa-y-el-manejo-de-la-plaga-en-yerba-mate.HTML>

Cerdá: El INYM tiene un enorme potencial para avanzar con yerbales agroecológicos
<https://inym.org.ar/noticias/produccion-sustentable/80274-cerda-el-inym-tiene-un-enorme-potencial-para-avanzar-con-yerbales-agroecologicos.html>

2. PRUEBA INFORMATIVA

Librese oficio a:

a) INYM: a los fines que informe: a) evolución del precio de la hoja verde (últimos 5 años), b) volúmenes de producción, c) mecanismos históricos de fijación de precios y d) impacto posterior al DNU

b) Secretaria de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación:

a los fines que informe: a) antecedentes técnicos utilizados para el dictado del "capítulo yerbatero" DNU 70/2023; b) informes sectoriales existentes al momento de su sanción, c) participación en el Plan Estratégico Yerbatero

c) Ministerio de Economía / Producción a los fines que

informe: a) Si al momento del dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023, en lo que respecta al denominado "Capítulo Yerbatero", existieron **informes técnicos, estudios económicos, diagnósticos sectoriales o evaluaciones de impacto** que fundamentaran las modificaciones introducidas al régimen legal establecido por la Ley 25.564; b) En su caso, remita copia íntegra de dichos informes, estudios o antecedentes técnicos, indicando los organismos, áreas o equipos profesionales que intervinieron en su elaboración; proyecciones previas a su dictado; c) Informe si, previo al dictado del decreto, se llevaron a cabo **instancias de consulta formal o informal** con actores del sector yerbatero (productores, cooperativas, secaderos, industria, cámaras empresarias u otros), detallando en su caso los participantes, fechas y modalidades de dichas intervenciones; d) Indique si existió algún tipo de **evaluación del impacto económico** que la eliminación de las

facultades regulatorias del INYM tendria sobre el precio de la materia prima y sobre la distribución del ingreso dentro de la cadena productiva; e) Informe si se evaluaron **alternativas regulatorias menos restrictivas o de menor impacto** sobre el sector productivo primario antes de adoptar la decisión cuestionada

d) Ministerio De Desregulación Y Transformación Del Estado De La Nación a los fines que informe: a) si el Sr. Ministro y/o funcionarios del área recibieron **correos electrónicos, comunicaciones digitales, notas, presentaciones o solicitudes** vinculadas a la eliminación o modificación de regulaciones del sector yerbatero, en particular aquellas referidas al funcionamiento del INYM; b) En su caso, identifique a los remitentes de dichas comunicaciones y remita copia de las mismas, en tanto se encuentren registradas en sistemas oficiales; c) Informe si dichas comunicaciones fueron consideradas como antecedentes para la adopción de las medidas contenidas en el DNU 70/2023;

e) Al Congreso de la Nación Argentina a fin de que por intermedio de las áreas competentes, remita copia íntegra de los antecedentes legislativos correspondientes a la sanción de la Ley N° 25.564, en particular: a) Orden del Día N° 3031 (año 2001); b) Expediente N° 6.638-D-2000; c) Dictámenes de

las comisiones intervinientes; d) Versiones taquigráficas del debate parlamentario en ambas Cámaras y e) cualquier otro antecedente documental, informe o registro vinculado al tratamiento legislativo de la norma. Todo ello a los fines de acreditar la finalidad perseguida por el legislador al momento de crear el Instituto Nacional de la Yerba Mate y el diseño institucional establecido para la regulación del sector yerbatero.

4. PRUEBA PERICIAL ECONÓMICA

Se designe Perito Economista a fin de que se expide sobre los siguientes puntos de pericia:

- 1.- Analice la evolución del precio de la hoja verde antes y después del DNU.
- 2.- Evalúe la estructura del mercado yerbatero (grado de concentración / oligopsonio)
- 3.- Determine si la eliminación de las facultades del INYM impactó en la formación del precio.
- 4.- Estime la transferencia de ingresos desde el sector primario hacia el sector industrial

5.- INSTRUMENTAL

"Expte. 3528/2024 GERTEL NELSON HERNAN y Otros S/ Amparo"
tramitado por ante el Juzgado de Primera Instancia en lo
Civil y Comercial N° 3, de la Primera Circunscripción
Judicial, con asiento en la ciudad de Posadas

"Expte. N.º 3535/2024 HACKLANDER CLAUDIO MARCELO y Otros S/
Amparo" tramitado por ante el Juzgado de Primera Instancia
en lo Civil y Comercial N° 6, de la Primera Circunscripción
Judicial, con asiento en la ciudad de Posadas

- Expte. N° FPO / 174 2024 GERTEL, " NELSON HERNAN Y OTROS
c/ ESTADO NACIONAL s/AMPARO LEY 16.986 y sus respectivos
incidentes, en particular el 174/ 2024/CA Incidente N° 2 -
ACTOR: GERTEL, NELSON HERNAN Y OTROS DEMANDADO: ESTADO N
ACIONAL s/INC APELACION. Tramitado ante la CAMARA FEDERAL DE
POSADAS - SECRETARIA CIVIL, ambos tramitados en el JUZGADO
FEDERAL EN LO CIVIL, COMERCIAL Y CONT. ADM. DE POSADAS.

- Expediente: FPO 1267/2025 - DENUNCIADO: MILEI, JAVIER
GERARDO s/INCUMPLIM. DE AUTOR. Y VIOL. DEB. FUNC. PUBL. (ART.249)
y ABUSO DE AUTORIDAD Y VIOL. DEB. FUNC. PUBL. (ART.248)
PRESENTANTE: PRODUCTORES I.N.Y.M Y OTROS, tramitado ante el
JUZGADO CRIMINAL Y CORRECCIONAL FEDERAL 2 - SECRETARIA N° 3

6.- TESTIMONIALES

1.- Se cite a prestar declaración testimonial al Sr. **Federico Adolfo Sturzenegger**, en su carácter de Ministro de Desregulación y Transformación del Estado de la Nación, con domicilio laboral en Av. Presidente Julio A. Roca 782 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a fin de que deponga sobre los hechos de su conocimiento vinculados al dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023, especialmente en lo relativo al régimen yerbatero, conforme pliego que se presentará en la etapa procesal oportuna.

2.- Se cite a prestar declaración testimonial al Sr. **Hugo Mario Passalacqua**, en su carácter de Gobernador de la Provincia de Misiones, con domicilio laboral en la Casa de Gobierno de la Provincia de Misiones, sita en Félix de Azara 925 de la ciudad de Posadas, a fin de que deponga sobre los hechos de su conocimiento vinculados al impacto del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023 en el sector yerbatero, las gestiones realizadas ante el Estado Nacional y las consecuencias económicas verificadas en la actividad.

VIII. DERECHO

La pretensión deducida encuentra fundamento en las disposiciones de la Constitución Nacional, en el denominado **BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD FEDERAL**, integrado por los tratados internacionales con jerarquía

constitucional reconocidos por el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, y en la doctrina elaborada por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en materia de Control Judicial De Constitucionalidad.

1. Supremacía constitucional

El artículo 31 de la Constitución Nacional establece el principio de supremacía constitucional, disponiendo que la Constitución, las leyes dictadas en su consecuencia y los tratados con potencias extranjeras constituyen la ley suprema de la Nación.

En virtud de dicho principio, corresponde a los tribunales de justicia ejercer el control de constitucionalidad de las normas dictadas por los demás poderes del Estado cuando éstas resulten incompatibles con el orden constitucional.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido de manera reiterada que el control judicial de constitucionalidad constituye una función esencial del Poder Judicial dentro del Sistema Republicano De Gobierno.

2. Violación del artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional

Las disposiciones impugnadas fueron dictadas mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional.

No obstante, dicha norma establece que el Poder Ejecutivo sólo podrá emitir decretos de necesidad y urgencia cuando **circunstancias excepcionales** hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes, circunstancia que no se verifica en el caso de autos.

La reforma del régimen legal aplicable a la actividad yerbatera constituye claramente una **decisión de política legislativa**, que por su naturaleza debía ser debatida y resuelta por el Congreso de la Nación mediante el procedimiento legislativo ordinario.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que el dictado de decretos de necesidad y urgencia constituye una **facultad de carácter excepcional**, cuya utilización debe ser objeto de interpretación restrictiva. En tal sentido, en el precedente Verrocchi c/ Poder Ejecutivo Nacional el tribunal sostuvo que la habilitación constitucional para dictar decretos de necesidad y urgencia se encuentra sujeta a la verificación estricta de los

presupuestos establecidos en el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional.

Del mismo modo, en el caso Consumidores Argentinos c/ Estado Nacional la CSJN reafirmó que los Decretos De Necesidad Y Urgencia sólo resultan constitucionalmente válidos cuando se demuestra la existencia de circunstancias excepcionales que impidan el funcionamiento normal del Congreso. En el caso de autos, ninguna circunstancia extraordinaria justificaba la utilización de esta herramienta excepcional para modificar el régimen institucional establecido por la Ley 25.564.

3. Violación del principio republicano de división de poderes

La utilización del instrumento del Decreto De Necesidad Y Urgencia para alterar sustancialmente el régimen legal de la actividad yerbatera implica una clara afectación del principio de división de poderes consagrado en los artículos 1 y 29 de la Constitución Nacional.

La reforma introducida por el decreto cuestionado importa, en los hechos, **el ejercicio de funciones legislativas por parte del Poder Ejecutivo Nacional** en un ámbito que corresponde al Congreso de la Nación, alterando

el equilibrio institucional propio del sistema republicano de gobierno.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que el respeto de la división de poderes constituye una garantía esencial del sistema constitucional argentino, cuyo mantenimiento resulta indispensable para preservar el funcionamiento del orden institucional.

4. Violación del bloque de constitucionalidad federal

Las normas impugnadas también resultan incompatibles con diversas disposiciones contenidas en los tratados internacionales con jerarquía constitucional incorporados a la Constitución Nacional por el artículo 75 inciso 22.

En particular, se ven afectados derechos reconocidos en: *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*, *el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, *la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*

Estos instrumentos reconocen, entre otros, los derechos vinculados con el trabajo, el desarrollo económico y la protección de las condiciones de vida digna de las personas que desarrollan actividades productivas.

En particular, el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** reconoce el derecho de toda persona a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, así como la obligación de los Estados de adoptar medidas destinadas a asegurar la efectividad de los derechos económicos y sociales.

La desarticulación del sistema institucional que regulaba la actividad yerbatera mediante el decreto impugnado, **afecta de manera directa las condiciones económicas en las que miles de pequeños productores desarrollan su actividad productiva, comprometiendo la efectividad de dichos derechos.**

5. Control judicial de constitucionalidad

Finalmente, corresponde recordar que el control judicial de constitucionalidad constituye una función esencial del Poder Judicial dentro del sistema constitucional argentino.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado reiteradamente que los jueces tienen el deber de **asegurar la supremacía de la Constitución cuando se encuentran frente a normas que resultan incompatibles con ella.**

En tales condiciones, corresponde declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023, restableciendo la plena vigencia del régimen legal establecido por la Ley 25.564.

IX. - RESERVA DEL CASO FEDERAL

Para el supuesto de que la presente acción no sea acogida favorablemente, esta parte deja expresamente planteada la **Reserva Del Caso Federal**, en los términos del artículo 14 de la Ley 48, a fin de ocurrir, en su oportunidad, ante la **Corte Suprema de Justicia de la Nación** por la vía del **Recurso Extraordinario Federal**.

Ello así, en tanto en autos se encuentra en juego la validez constitucional de normas dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional, así como la interpretación y aplicación directa de disposiciones de jerarquía constitucional, en particular los artículos 1, 14, 16, 17, 28, 31, 75 incisos 22 y 23, y 99 inciso 3 de la Constitución Nacional.

Asimismo, se encuentran comprometidos derechos y garantías reconocidos por los **tratados internacionales con jerarquía constitucional**, en los

términos del artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, en especial en lo relativo al principio de igualdad, protección de la propiedad, razonabilidad de los actos estatales y tutela judicial efectiva.

En tal sentido, la resolución del presente caso involucra un **conflicto constitucional directo**, vinculado con el ejercicio de facultades legislativas excepcionales por parte del Poder Ejecutivo Nacional, la alteración de un régimen legal establecido por el Congreso y la afectación de derechos de incidencia colectiva correspondientes a una economía regional.

Por todo ello, se deja formulada la presente reserva, a fin de garantizar el acceso a la instancia extraordinaria federal.

X.- RESERVA DEL CASO INTERNACIONAL

Para el supuesto de que la presente acción no sea acogida favorablemente en sede judicial interna, esta parte deja expresamente formulada la reserva de recurrir ante el **Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos**, a través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, en su caso, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por la eventual vulneración de derechos y

garantías reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En particular, se deja planteada la posible afectación del derecho de propiedad (art. 21), del derecho a las garantías judiciales (art. 8) y a la protección judicial efectiva (art. 25), en relación con la obligación general de respeto y garantía de los derechos (art. 1.1), todo ello en virtud de la alteración sustancial del régimen legal aplicable a la actividad yerbatera y de los efectos concretos que dicha situación genera sobre los productores primarios.

Se deja constancia de que la presente reserva se formula a los efectos de salvaguardar el derecho de esta parte a recurrir a las instancias internacionales competentes, una vez agotados los recursos internos.

XI.- PETITORIO

Por todo lo expuesto, a S.S. solicitan:

1.- Se tenga por promovida formal acción declarativa de inconstitucionalidad contra el Estado Nacional - Poder Ejecutivo Nacional, en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

2.- Se tenga por acreditada la legitimación activa de las entidades actoras para actuar en defensa de los intereses colectivos y homogéneos de los productores primarios de yerba mate, conforme la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en materia de acciones colectivas.

3.- Se tenga por ofrecida la prueba en los términos propuestos, ordenándose su producción en la etapa procesal oportuna.

4.- Oportunamente, y previo trámite de ley, se dicte sentencia haciendo lugar a la acción, declarando La inconstitucionalidad, La nulidad absoluta e insanable, y La inaplicabilidad de los artículos 164, 165, 166, 167 y 168 del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023, en cuanto modifican sustancialmente el régimen legal establecido por la Ley N° 25.564.

5.- Como consecuencia de ello, se disponga el restablecimiento de la plena vigencia del régimen legal instituido por la Ley 25.564, en su redacción anterior a las modificaciones introducidas por el decreto impugnado, en particular en lo relativo a las facultades regulatorias del Instituto Nacional de la Yerba Mate.

6.- Se declare la invalidez constitucional del ejercicio de facultades legislativas excepcionales por parte del Poder Ejecutivo Nacional en el caso concreto, por ausencia de los presupuestos de necesidad y urgencia exigidos por el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional.

7.- Se tenga presente que las disposiciones impugnadas han generado una afectación actual, directa y económicamente cuantificable sobre el sector productor primario, circunstancia que deberá ser especialmente considerada al momento de resolver la razonabilidad y finalidad de la medida cuestionada.

8.- Se impongan las costas a la demandada.

9.- Se tengan presentes tanto la Reserva Del Caso Federal en los términos del artículo 14 de la Ley 48 y la Reserva Internacional de acudir ante el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

Proveer de conformidad,

SERÁ JUSTICIA.



JOSE FEDERICO PADOLSKY
ABOGADO
MAT. CAM 5101 TXVII FF101
CUIT 23-36050982-9



ACPYN
Presidente Peterson Julio
CUIT: 20-1898072-4
Pars. J. 30211 A.4327
Lote 36, Sector A - C. Andrade



SAND HUYA
DNI-13665835
Presidente
D.P.A.M.



Jorge Skripczuk
Presidente
DNI 20.306.115
Asoc. Civil IMPULSO YERBATERO
Pers. Juridica 5565

Edgar Gustavo Hein
Presidente
FE. DE. COOP.



Salvador Maria Torres
DNI 23777 256
Pte: Coop Agricola Rio Parama.

Rodriguez Franca, Antonio Airton
DNI N° 18 542 892

Presidente

RECEIVED
MAY 10 1964
U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE

SOLICITAN MEDIDA CAUTELAR INNOVATIVA

SR. JUEZ FEDERAL:

JORGE SKRIPCZUK D.N.I. N° 20.306.115 con domicilio real en Ruta Nac 14 KM 926, en su calidad de **PRESIDENTE** de la Asociación Civil **IMPULSO YERBATERO** con domicilio en A. Del Valle- Mnes Registro N° A- 5.565, Tomo 2025 del Protocolo digital de Entidades Civiles; **EDGAR GUSTAVO HEIN** DNI 22.323.077 en su calidad de Presidente de **Federación De Cooperativas Agrícolas De Misiones Ltda**, Matrícula Nacional 817 y Provincial NRO 1, CUIT 30/50076840/8 con domicilio legal en AV. SAN JOSÉ S/N Y CALLE SANTA MARÍA S/N 0 - LOTE/KM 7 SANTO PIPO, MISIONES, **ANTONIO RODRÍGUEZ FRANZA** DNI 18.542.842 en su calidad de **PRESIDENTE** de la **ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES YERBATEROS Y TAREFEROS DEL ALTO URUGUAY** MATRÍCULA A- 4516, con domicilio en Ruta Provincial 221 km 10 Col. Alicia Alta Col Aurora, Dto 25 de Mayo Mnes, **HUGO ANIBAL SAND** DNI 13.665.835 en su calidad de **PRESIDENTE** de **"ASOCIACIÓN PRODUCTORES AGRARIOS MISIONES"** (APAM) MATRÍCULA A-2259 con domicilio legal en Lote 15 Secc C de Colonia Guaraní, Misiones; **SALVADOR MARÍA TORRES** DNI 23.777.256, en su calidad de **PRESIDENTE** de la **"COOPERATIVA RÍO PARANÁ LTDA"** MAT. provincial N° 251 y nacional N° 11.100 CUIT 30/68783983/4 con domicilio legal en Oberá, Misiones;

JULIO ALFREDO PETERSON DNI 31.398.072 en su calidad de PRESIDENTE de ASOCIACIÓN CIVIL DE PRODUCTORES YERBATEROS DEL NORTE (ACTYN) MAT P.J. A-4327, CUIT 30/71633708/8 con domicilio legal en Lote 36 Sector A de Comandante Andresito, Misiones, todos ellos en representación de las entidades que presiden y en defensa de los intereses colectivos de los productores primarios de yerba mate y con el patrocinio letrado de JOSÉ FEDERICO PADOLSKY CUIT 23-26050982-9 MATRÍCULA FEDERAL TOMO 125 FOLIO 934, constituyendo domicilio procesal en calle Junin 2320 de la ciudad de Posadas, Misiones, se presentan y respetuosamente DICEN:

I. - OBJETO

Que, en los términos de los arts. 195, 230 y concordantes del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y en ejercicio de las facultades cautelares que de ellos se derivan, vienen a promover formal **Medida Cautelar De Naturaleza Innovativa**, solicitando a S.S. se disponga la inmediata suspensión de los efectos y de la aplicación de los artículos 164, 165, 166, 167 y 168 del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023. Asimismo, y en virtud de su directa vinculación normativa y funcional con el régimen cuestionado, se solicita se disponga también la **suspensión de los efectos del Decreto N° 812/2025** (modificatorio del

Decreto Reglamentario N° 1240/2002), en cuanto reglamenta y profundiza las modificaciones introducidas por el DNU 70/2023 en el sector yerbatero., en cuanto modifican el "régimen legal" del Instituto Nacional de la Yerba Mate, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en los autos principales.

En igual sentido, y como consecuencia directa del proceso de desmantelamiento institucional que se viene verificando, solicitan se disponga la **suspensión de los efectos de la Resolución N° 152/2025 del Instituto Nacional de la Yerba Mate**, en cuanto instrumenta una reestructuración que implica la desvinculación de personal técnico del organismo, por constituir un acto de ejecución del régimen cuestionado y **resultar funcional a la alteración del esquema institucional previsto por la Ley 25.564.**

Que la petición cautelar **se interpone contra el ESTADO NACIONAL - PODER EJECUTIVO NACIONAL** con domicilio legal en calle Balcarce N° 50 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, solicitando desde ya que ordene al demandado abstenerse de dictar, ejecutar o aplicar cualquier acto administrativo, reglamentario o material que tenga por objeto la implementación, desarrollo o ejecución de las disposiciones contenidas en las normas referidas, evitando

de este modo la consolidación de sus efectos durante la tramitación del proceso.

Todo ello, con carácter urgente y de preferente despacho e "inaudita parte", a fin de evitar la profundización de los daños ya verificados sobre el sector productivo primario, la consolidación de un proceso de descapitalización económica y el deterioro de las capacidades institucionales del organismo, en base a las consideraciones fácticas y jurídicas que a continuación se exponen.

II.- LEGITIMACIÓN ACTIVA

Que se encuentran plenamente legitimados para promover la presente acción en su carácter de Representantes De Asociaciones, Entidades Gremiales y Cooperativas de primer y segundo grado, que nuclean a **productores primarios** de yerba mate de la Provincia de Misiones, uno de los sectores más vulnerables de la cadena productiva.

Las organizaciones que representan tienen por objeto la defensa de los derechos económicos, sociales y productivos de dichos productores, desarrollando de manera sostenida, acciones orientadas a la protección de las

condiciones de producción, comercialización y sustentabilidad de la actividad.

En tal carácter, comparecen en defensa de **derechos individuales homogéneos**, derivados de una causa fáctica y normativa común, en tanto las disposiciones contenidas en los artículos 164, 165, 166, 167 y 168 del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023 afectan de manera directa, actual y uniforme al conjunto de los productores primarios alcanzados por el régimen legal de la actividad yerbatera.

La eliminación de facultades regulatorias esenciales del Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM), creado por el Congreso de la Nación mediante la Ley 25.564, altera sustancialmente el marco normativo bajo el cual los productores desarrollan su actividad, incidiendo de manera directa en sus condiciones de producción, comercialización e inversión.

La legitimación invocada encuentra sustento en la doctrina establecida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente **Halabi, Ernesto c/ PEN s/ amparo**, en cuanto reconoce la procedencia de acciones colectivas destinadas a la tutela de derechos individuales

homogéneos cuando existe una causa común de afectación y un colectivo claramente identificable.

En el caso, la controversia excede el interés individual de cada productor y se proyecta sobre un universo determinado de sujetos que se encuentran en idéntica situación jurídica frente a la norma impugnada, lo que justifica la procedencia de la presente acción en clave colectiva.

III.- FUNDAMENTO

La medida cautelar solicitada reviste carácter **INNOVATIVO**, cuya procedencia ha sido ampliamente reconocida por la jurisprudencia como una manifestación excepcional del poder cautelar, cuando resulta necesaria para evitar la frustración del derecho invocado. Ello en tanto no se limita a mantener el estado de hecho existente, sino que tiene por finalidad restablecer -de manera provisoria- el régimen jurídico vigente con anterioridad al dictado de las normas impugnadas.

En efecto, al momento de la promoción de la presente acción, el sector yerbatero se encuentra regido por las disposiciones introducidas por el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023 y su normativa complementaria, las

cuales han alterado sustancialmente el funcionamiento del Instituto Nacional de la Yerba Mate y el equilibrio del mercado.

En tales condiciones, la suspensión de dichas normas no implica la conservación del estado actual, sino la necesidad de **retrotraer provisoriamente la situación jurídica al régimen establecido por la Ley 25.564**, a fin de evitar la consolidación de los efectos dañosos descriptos tanto en el juicio "principal", como los que los que se detallan a continuación.

La jurisprudencia ha admitido la procedencia de este tipo de medidas cuando, como en el caso, **la tutela cautelar resulta indispensable para preservar la eficacia de la sentencia definitiva y evitar la producción de perjuicios irreparables**. En el caso de autos, la continuidad del "régimen impugnado" por inconstitucionalidad, durante el tiempo que insuma el proceso, tornaría ilusorio el reconocimiento del derecho invocado, justificando la adopción de una medida de carácter excepcional como la aquí solicitada.

La medida que se solicita, encuentra sustento en la clara concurrencia de los requisitos exigidos por la "Normativa Procesal", es decir, la verosimilitud del derecho

invocado y el **peligro en la demora**, a lo que se suma la necesidad de resguardar el "**Interés Público**" comprometido.

III.1.- VEROSIMILITUD DEL DERECHO

La verosimilitud del derecho surge de un conjunto de circunstancias que revelan, con suficiente grado de evidencia, la "**Ilegitimidad Constitucional**" de las normas que solicitan se suspendan.

A.- ILEGITIMIDAD ORIGINARIA: DNU SIN MOTIVACIÓN

Tal como se ha desarrollado en la demanda Declarativa de Inconstitucionalidad, el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023 carece en lo que respecta al sector yerbatero, de "motivación" específica: no identifica crisis alguna, no describe distorsiones del mercado, ni invoca situaciones excepcionales que impidan el normal funcionamiento del Congreso. Simplemente decide intervenir sobre un régimen legal vigente, alterándolo en sus aspectos centrales, sin ofrecer fundamento alguno que permita justificar el uso de una herramienta constitucional de carácter excepcional.

Ello resulta particularmente relevante si se tiene en cuenta que, al momento de su dictado, el Sector Yerbatero no presentaba indicadores que permitieran sostener

la existencia de una situación de emergencia. Por el contrario, la actividad mostraba signos de crecimiento sostenido en términos de producción, consumo y expansión de la base productiva.

En tales condiciones, la utilización del mecanismo del Decreto De Necesidad Y Urgencia no sólo aparece injustificada, sino directamente incompatible con los límites impuestos por el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional.

B.- FUNCIONAMIENTO EFECTIVO DEL RÉGIMEN LEGAL. VALIDACIÓN EMPÍRICA DEL MODELO INYM

La verosimilitud del derecho invocado se ve particularmente reforzada por la **evidencia empírica** que surge de la **documentación institucional** del propio Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM), la cual permite reconstruir el funcionamiento efectivo del régimen legal instaurado por la Ley 25.564 durante más de dos décadas.

En efecto, del análisis sistemático de informes de gestión, publicaciones oficiales, registros de programas y acciones desarrolladas por el organismo, surge con claridad que el INYM ha operado como un verdadero instrumento de política pública integral, con intervención

activa, sostenida y verificable en múltiples dimensiones del sector yerbatero.

En particular, conforme las "comunicaciones institucionales" acompañadas, la actuación del INYM se estructuró en torno a ejes claramente identificables:

En primer lugar, en materia de **organización y regulación del mercado**, el INYM cumplió una función central en la estabilidad y previsibilidad del sistema, mediante el ordenamiento de nuevas plantaciones, la fijación y control de precios mínimos, la generación de información estratégica -incluyendo sistemas de monitoreo satelital- y la implementación de mecanismos de simplificación administrativa.

En segundo término, el organismo impulsó de manera sostenida el **desarrollo científico del producto**, financiando investigaciones en el ámbito del sistema científico nacional (CONICET y universidades), promoviendo la generación de bases de datos sobre yerba mate y salud, y validando sus propiedades funcionales, antioxidantes y bioactivas. Ello permitió posicionar a la yerba mate como un alimento funcional con respaldo científico en mercados internacionales.

En tercer lugar, el Instituto desarrolló una intensa política de **promoción comercial y posicionamiento internacional**, participando en ferias globales, impulsando la apertura de mercados externos y promoviendo la Indicación Geográfica "Yerba Mate Argentina", contribuyendo así a la generación de valor agregado y al fortalecimiento de la marca país.

Asimismo, en el ámbito de la **fiscalización y control**, el INYM ejerció funciones concretas y efectivas, incluyendo decomisos de productos no aptos, control de comercialización irregular y verificación del cumplimiento de precios mínimos, garantizando condiciones de transparencia y legalidad en el mercado.

Por otra parte, el organismo implementó políticas activas orientadas a la **mejora de las condiciones de trabajo y la productividad**, mediante la entrega de herramientas, programas de capacitación, incorporación de tecnología en procesos de cosecha y secado, y asistencia técnica a los distintos actores de la cadena productiva.

Finalmente, debe destacarse el rol del INYM en la promoción de un modelo de **producción sustentable**, mediante el impulso de prácticas agroecológicas, la conservación de suelos, la incorporación de cobertura

arbórea y el desarrollo de sistemas resilientes desde el punto de vista ambiental.

Este conjunto de acciones permite afirmar que el régimen legal establecido por la Ley 25.564 no constituye una construcción teórica o abstracta, sino un modelo institucional que ha demostrado, en la práctica, su capacidad para ordenar el mercado, promover el desarrollo productivo, mejorar la distribución del ingreso y garantizar la sustentabilidad de la actividad yerbatera.

En tales condiciones, la ausencia de toda referencia a este contexto en los fundamentos del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023 no solo evidencia una falta de motivación, sino que pone de manifiesto que la decisión impugnada fue adoptada con prescindencia absoluta de los antecedentes empíricos relevantes, configurando un supuesto paradigmático de arbitrariedad estructural.

En otros términos, el Poder Ejecutivo Nacional no solo omitió justificar la necesidad de modificar el régimen vigente, sino que decidió desarticular un sistema que, conforme surge de la propia documentación oficial, se encontraba en pleno funcionamiento, con resultados verificables en materia productiva, económica y social.

Esta circunstancia adquiere especial relevancia a los fines cautelares, en tanto permite advertir -con suficiente grado de verosimilitud- que la norma cuestionada **no responde a un diagnóstico técnico orientado al interés general**, sino a una decisión adoptada al margen de los parámetros constitucionales que rigen el ejercicio de la potestad normativa excepcional.

Ello refuerza de manera directa la verosimilitud del derecho invocado.

C.- ALTERACIÓN DEL RÉGIMEN LEGAL. LEY SUSTITUIDA

A su vez, las disposiciones cuestionadas, alteran de manera sustancial el "**Régimen Legal**" establecido por la Ley 25.564, eliminando facultades esenciales del Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM), modificando arbitrariamente sus "objetivos" y "desarticulando" el Esquema Institucional diseñado por el "Legislador" para **equilibrar las relaciones entre los distintos actores de la cadena productiva**. En otras palabras, el Poder Ejecutivo, sin "pasar por el congreso" ha decidido sustituir "lisa y llanamente" la Ley, excediendo claramente las facultades que le son propias.

D.- FINALIDAD ECONÓMICA: CAÍDA DEL PRECIO DE LA MATERIA PRIMA

Asimismo, la verosimilitud del derecho se robustece a la "luz" de las propias "manifestaciones públicas" de funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional, quienes han reconocido que, la eliminación de las facultades regulatorias del Instituto permitió la caída del precio de la materia prima.

Ello permite advertir, que el resultado económico verificado en la **Producción Primaria Yerbatera** no fue un efecto colateral o imprevisto, sino precisamente el objetivo perseguido, lo que pone en evidencia la "**Desviación De Poder**" que subyace al "ejercicio abusivo" de una "Potestad Normativa".

E.- CONDUCTA POSTERIOR DEL PEN

A mayor abundamiento, la **Desviación De Poder** que se denuncia, no solo se desprende del contenido normativo del DNU y de sus "efectos económicos", sino que se ve **confirmada** por la conducta posterior asumida por el Poder Ejecutivo Nacional. Resulta particularmente revelador que, la **designación del representante del Poder Ejecutivo en el Directorio del Instituto Nacional de la Yerba Mate** (y con ello, la posibilidad de ejercer la Presidencia del organismo) haya sido dispuesta con **posterioridad** a la caída de la Medida

Cautelar que **suspendía** la aplicación del capítulo yerbatero del DNU 70/2023.

Dicha circunstancia no puede ser considerada **neutra ni casual**. Por el contrario, evidencia que el Poder Ejecutivo Nacional, **se abstuvo deliberadamente de integrar el "órgano institucional" mientras el régimen legal originario se encontraba vigente** por imperio de una decisión judicial, procediendo a su inmediata intervención una vez removido ese obstáculo.

Durante todo el periodo de vigencia de la medida cautelar (desde su dictado en el mes de enero de 2024 hasta su levantamiento en octubre de 2025) el Poder Ejecutivo Nacional mantuvo una conducta de inacción respecto de la normal integración del organismo, colocándose de hecho en una situación de incumplimiento que impidió el regular funcionamiento del INYM conforme el régimen legal vigente.

F.- REGLAMENTACIÓN DEL DNU POR DECRETO 812/2025

La ilegitimidad del régimen instaurado con el DNU 70/2023 no solo se verifica en su origen, sino que se proyecta y confirma en su posterior implementación normativa y ejecución administrativa. La verosimilitud del derecho en consecuencia se ve **reforzada** por el dictado del Decreto N°

812/2025, mediante el cual el Poder Ejecutivo Nacional avanzó en la reglamentación del nuevo esquema instaurado por el DNU 70/2023, modificando el Decreto N° 1240/2002.

Dicha circunstancia evidencia que el DNU 70/2023 constituye la implementación "de facto" de un sistema en plena implementación, lo que confirma tanto la "finalidad" perseguida como la necesidad de una intervención cautelar urgente.

Ello permite advertir una "secuencia de actos" que, analizados en su conjunto, ponen al "descubierto" que la finalidad perseguida no era la de garantizar el funcionamiento institucional del organismo, sino la de reconfigurarlo en función del nuevo esquema normativo introducido por el decreto cuestionado.

En tales condiciones, la designación "tardía" del presidente del INYM y la sanción de la modificación del Decreto Reglamentario (N° 812/2025) se presentan como **actos administrativos que consolidan la finalidad desviada que inspiró la sanción del DNU 70/2023** confirmando que, el ejercicio de la potestad normativa no se orientó al interés general ni al equilibrio del sector, **sino a la implementación de un modelo económico determinado**, en claro apartamiento de los fines previstos por el ordenamiento jurídico, **lo que**

refuerza la necesidad de una tutela judicial urgente que impida la consolidación de los efectos de dicha conducta.

G.- SOBRE LA EJECUCIÓN MATERIAL: RESOLUCIÓN INYM 152/2025

A ello, debe agregarse un elemento de singular gravedad institucional que termina de confirmar la desviación de poder denunciada. Mediante la Resolución N° 152/2025 del Instituto Nacional de la Yerba Mate, el Directorio del organismo dispuso el despido de aproximadamente veintiún (21) trabajadores, muchos de ellos con "antigüedad" y "trayectoria técnica" dentro de la institución, incluyendo profesionales que se desempeñaban en áreas clave tales como fiscalización, control de calidad, registros y funciones administrativas especializadas.

La medida fue justificada en "términos genéricos" como una "reestructuración" del organismo. Sin embargo, el contexto en el que fue adoptada y sus efectos concretos permiten advertir que no se trató de una "reorganización administrativa neutra", sino de un verdadero proceso de "desmantelamiento" de las capacidades técnicas del Instituto.

En particular, la desvinculación de personal con formación específica y experiencia acumulada impacta

directamente sobre la posibilidad real de ejercer funciones de control, fiscalización y regulación del mercado yerbatero, precisamente aquellas que han sido eliminadas o debilitadas por el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023.

De manera simultánea, la misma Resolución avanzó en la modificación de la estructura organizativa del organismo, concentrando facultades en la Presidencia y creando nuevos cargos jerárquicos, lo que evidencia una reconfiguración institucional que se aparta del modelo colegiado previsto por la ley de creación del INYM.

En tales condiciones, el Acto Administrativo referido no puede ser analizado de manera aislada, sino como parte de una secuencia coherente de decisiones estatales que, en conjunto, revelan que la finalidad perseguida no ha sido la de mejorar el funcionamiento del organismo, sino la de debilitar su capacidad de intervención en el mercado, en consonancia con el esquema de "nueva regulación" en manos del "oligopsonio" comprador de la "materia prima", impuesto por el decreto cuestionado.

Ello constituye una manifestación concreta y verificable de la desviación de poder, en tanto el ejercicio de las facultades administrativas se orienta a la consecución

de un fin distinto del previsto por el ordenamiento jurídico, reforzando la ilegitimidad del régimen cuya suspensión cautelar aquí se solicita.

H. - VERIFICACIÓN FÁCTICA DE LOS EFECTOS DEL RÉGIMEN IMPUGNADO

En esta línea, adquiere especial relevancia la evidencia reciente proveniente del propio funcionamiento institucional del Instituto Nacional de la Yerba Mate, que permite advertir -prima facie- un cambio sustancial en la orientación de su accionar.

En efecto, conforme surge de manifestaciones institucionales difundidas públicamente, el organismo ha rechazado la posibilidad de establecer siquiera un precio de referencia no vinculante para la materia prima, invocando las limitaciones impuestas por la normativa vigente. Tal circunstancia no solo pone de manifiesto la eliminación de sus facultades regulatorias, sino también la adopción de criterios orientados a la "competitividad" del sector "INDUSTRIAL", en un sentido que prescinde de su función histórica de equilibrio entre los distintos actores de la cadena productiva.

Este desplazamiento funcional evidencia que el régimen instaurado por el Decreto de Necesidad y Urgencia

N° 70/2023 y su normativa complementaria no se limita a modificar aspectos instrumentales del sistema, sino que altera sustancialmente la finalidad del organismo creado por el legislador mediante la Ley 25.564.

En tales condiciones, la ausencia de toda referencia a este resultado en los fundamentos del decreto impugnado refuerza la falta de motivación del acto, en tanto omite considerar —o directamente prescinde— de los efectos concretos que la medida genera sobre el funcionamiento del mercado y sobre el rol institucional del INYM.

De este modo, la coherencia entre los efectos económicos verificados, las limitaciones operativas actualmente reconocidas por el propio organismo y la orientación funcional asumida en los hechos, permite inferir —con suficiente grado de verosimilitud— que la norma cuestionada no responde a un diagnóstico técnico orientado al interés general, sino a una decisión que altera deliberadamente el equilibrio del sistema en perjuicio del sector primario.

H.- ANTECEDENTES RELEVANTES

Debe señalarse además que el dictado de una "Medida Cautelar" dictada por un juez de Primera instancia

de la Justicia local y confirmada por la "Cámara Federal de Apelaciones de Posadas" en los autos EXPTE N° FPO/174 2024 GERTEL, NELSON HERNAN Y OTROS c/ ESTADO NACIONAL s/AMPARO LEY 16.986, constituye un elemento que no puede ser soslayado a la hora de analizar la presente petición.

Este antecedente no solo demuestra que el planteo aquí formulado no es "novedoso", sino que pone de manifiesto que otros tribunales, han considerado configurados los presupuestos necesarios para la "tutela cautelar" frente a la misma normativa que aquí se impugna.

A ello debe sumarse el rechazo del DNU 70/2023 por parte de la Cámara de Senadores de la Nación, circunstancia que, si bien no agota el Procedimiento Constitucional previsto para los Decretos De Necesidad Y Urgencia, constituye una clara manifestación institucional acerca de la falta de legitimidad de la norma, reforzando la apariencia de "buen derecho" que sustenta la presente petición.

III.2.- PELIGRO EN LA DEMORA

En lo que respecta este "extremo", el mismo se presenta en el caso con una intensidad particular, derivada de los efectos concretos que la aplicación del DNU

70/2023 Y LA CONDUCTA OMISIVA DEL PEN, viene produciendo sobre el "sector primario" de la actividad yerbatera.

A.- TRANSFERENCIA REGRESIVA DE INGRESOS Y DESCAPITALIZACIÓN DEL SECTOR PRIMARIO

La eliminación de las herramientas regulatorias del Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM) ha generado una caída abrupta del precio de la materia prima -"hoja verde"-, dando lugar a una transferencia regresiva de ingresos desde los productores primarios hacia los sectores económicamente más concentrados de la cadena productiva.

Sin embargo, el fenómeno descrito no se agota en una mera redistribución desigual de ingresos, sino que configura un proceso más grave, caracterizado por la **descapitalización del sector productivo primario.**

En efecto, conforme surge de los valores actualmente verificados en el mercado y de la pericia técnica de parte acompañada en autos, los precios abonados por la materia prima no alcanzan a cubrir los costos básicos de producción, incluyendo tareas de cosecha (tarefa), transporte, cargas laborales, tributos y obligaciones derivadas del Convenio de Corresponsabilidad Gremial.

En términos concretos, el costo de producción se sitúa en torno a los \$391,20 por kilogramo, mientras que el precio efectivamente percibido por el productor ronda los \$330 por kilogramo, lo que arroja un resultado operativo negativo, con una rentabilidad estimada del -6,01%.

A ello se suma que las condiciones de comercialización agravan aún más la situación, en tanto las operaciones se realizan frecuentemente mediante pagos diferidos -cheques a 90 o 120 días-, fraccionamientos del precio o valores reducidos para operaciones al contado, lo que impacta directamente en la liquidez del productor.

Ello importa que, cada operación de venta no solo no genera rentabilidad, sino que produce una pérdida económica directa, obligando al productor a sostener la actividad a costa de su propio capital.

Dicho de otro modo, la actividad yerbatera primaria ha dejado de ser económicamente viable en las condiciones actuales, transformándose en un proceso de consumo progresivo del capital productivo, lo que conduce inevitablemente a la pérdida de unidades productivas en el corto plazo.

La magnitud del deterioro se refleja de manera elocuente al considerar que, en las condiciones actuales, un productor debe destinar más de cuarenta (40) kilogramos de hoja verde para adquirir un solo litro de gasoil, insumo esencial para el desarrollo de la actividad.

Este cuadro excede ampliamente la noción de perjuicio meramente patrimonial, configurando un daño de carácter estructural, en tanto la persistencia del esquema vigente consolida un modelo de funcionamiento del mercado en el cual el precio de la materia prima queda determinado por el poder de compra de los actores dominantes, profundizando las asimetrías existentes.

En tales condiciones, la continuidad del régimen instaurado por el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023 no solo agrava el deterioro económico del sector, sino que conduce a la desaparición progresiva de unidades productivas, a la concentración del mercado y a la degradación del entramado socioeconómico regional.

La eventual sentencia favorable que pudiera dictarse en los autos principales no podrá recomponer explotaciones que hayan cesado su actividad ni revertir procesos de concentración económica ya consolidados, lo que

evidencia el carácter actual, concreto e irreparable del daño invocado.

B.- DESMANTELAMIENTO INSTITUCIONAL

Pero además, el "Peligro En La Demora" se ve agravado por la ejecución concreta del proceso de desmantelamiento institucional del Instituto Nacional de la Yerba Mate en curso. En primer lugar, con el dictado del Decreto N° 812/2025, en cuanto reglamenta y operacionaliza las modificaciones introducidas por el DNU 70/2023, acelera y profundiza los efectos dañosos ya descriptos, consolidando en los hechos el nuevo esquema de funcionamiento del mercado yerbatero.

Asimismo, mediante la Resolución N° 152/2025 del INYM, se dispuso el despido de veintiún (21) trabajadores con amplia experiencia y formación técnica, que se desempeñaban en áreas esenciales vinculadas a funciones de fiscalización, control, registros y operatividad del organismo.

Dicha medida, adoptada bajo el pretexto de una supuesta "reestructuración", invocando los cambios introducidos por el DNU 70/2023 y el Decreto N° 812/2025 en tanto modifica el 1240/2002, constituye una manifestación

concreta de su implementación, en tanto debilita de manera directa e inmediata la capacidad funcional del organismo para intervenir en el mercado yerbatero.

La eliminación de estos cuadros técnicos no solo afecta el funcionamiento presente del INYM, sino que compromete su posibilidad futura de recomposición, en tanto implica la pérdida de conocimiento acumulado, experiencia operativa y capacidad de control, generando un deterioro institucional que no resulta fácilmente reversible.

En tales condiciones, el daño no solo se está produciendo, sino que se encuentra en pleno proceso de ejecución y profundización, configurando una situación de agravamiento progresivo que torna aún más urgente la intervención cautelar del tribunal.

Ello agrava el peligro en la demora, en tanto el daño no solo se encuentra en curso de ejecución, sino que se ve intensificado por la implementación normativa del régimen cuestionado.

C.- DESFINANCIAMIENTO DEL INYM

A este cuadro se suma un aspecto de extrema gravedad, vinculado al desfinanciamiento del Instituto Nacional de la Yerba Mate. La derogación del artículo 22 de

la Ley 25.564 elimina la garantía de que los fondos del organismo se encuentren afectados exclusivamente al cumplimiento de sus fines, habilitando su eventual apropiación o utilización por parte del Tesoro Nacional. Ello compromete directamente la capacidad del Instituto para sostener sus funciones y, en particular, pone en riesgo la continuidad del sistema de cobertura sanitaria integral implementado para los productores yerbateros y sus familias en el ámbito de la Provincia de Misiones.

D.- CONULCACIÓN DEL DERECHO A LA SALUD DE LA FAMILIA AGRARIA

La afectación de este sistema además, cómo ya fue advertido en los autos EXPTE. 3528/2024 GERTEL NELSON HERNAN Y OTROS S/ AMPARO" Y "EXPTE. N.º 3535/2024 HACKLANDER CLAUDIO MARCELO Y OTROS S/ AMPARO tiene una consecuencia directa sobre el derecho a la salud de miles de personas.

En este punto, la gravedad del daño excede el plano económico y se proyecta sobre derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Nacional y los tratados internacionales con jerarquía constitucional, cuya tutela impone a los jueces un deber reforzado de prevención.

En tales condiciones, el peligro en la demora se presenta como actual, concreto y de imposible reparación

ulterior, lo que torna imprescindible la intervención cautelar del tribunal a fin de evitar la consolidación de los efectos dañosos derivados de la aplicación de la norma cuestionada.

D.- AGRAVAMIENTO ACTUAL DEL CUADRO: IMPOSIBILIDAD INSTITUCIONAL DE INTERVENCIÓN

La situación descripta se ve agravada por **hechos recientes** que ponen de manifiesto la consolidación del esquema de desregulación impuesto por el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023 y su normativa complementaria.

En efecto, surge de información periodística reciente que el Directorio del Instituto Nacional de la Yerba Mate ha rechazado, por mayoría, **la posibilidad de establecer siquiera un precio de referencia no vinculante** para la materia prima, aun cuando dicha propuesta tenía por objeto transparentar costos y brindar previsibilidad al mercado.

El rechazo se fundó en la interpretación de la normativa vigente -en particular del Decreto N° 812/2025- en cuanto "*impide al organismo dictar medidas que puedan incidir, directa o indirectamente, en la formación de precios*".

De tal modo, el propio organismo creado por el legislador para intervenir en el equilibrio del mercado yerbatero reconoce encontrarse jurídicamente impedido de cumplir funciones mínimas de orientación o referencia, incluso en términos meramente informativos.

Esta circunstancia reviste especial gravedad, en tanto evidencia que el proceso de desarticulación institucional no solo ha eliminado herramientas regulatorias sustantivas, sino que ha bloqueado incluso cualquier mecanismo de intervención técnica que permita mitigar las asimetrías estructurales del mercado.

En tales condiciones, el precio de la materia prima queda librado exclusivamente al poder de negociación de los actores económicamente dominantes, sin posibilidad alguna de contrapeso institucional.

Ello no solo agrava el daño económico ya descrito, sino que demuestra que la continuidad del régimen impugnado consolida un escenario de desprotección absoluta del sector primario, reforzando el carácter actual, concreto y progresivo del peligro en la demora.

III.3.- INTERÉS PÚBLICO COMPROMETIDO

Por lo demás, la **Medida Cautelar** solicitada se orienta directamente a la preservación del INTERÉS PÚBLICO: la "suspensión" del "régimen de facto" instaurado mediante el DNU 70/2023, permite **mantener vigente el esquema institucional diseñado por el legislador**, evitando la profundización de desequilibrios estructurales y resguardando una actividad que constituye uno de los pilares de la economía regional del nordeste argentino.

En efecto, la actividad yerbatera no se agota en una lógica de mercado individual, sino que configura un sistema económico, social y productivo complejo, del cual dependen miles de familias, trabajadores rurales, cooperativas y pequeñas unidades productivas, cuya subsistencia se encuentra directamente vinculada a las condiciones de funcionamiento del mercado de la materia prima.

En ese contexto, el régimen legal establecido por la Ley 25.564 no fue concebido como una "mera herramienta" de regulación económica, sino como un instrumento de política pública destinado a garantizar el equilibrio entre los distintos actores de la cadena productiva, evitar abusos derivados de la concentración

económica y **asegurar la sustentabilidad** de la actividad en el tiempo.

La alteración de dicho esquema, lejos de promover una "mayor eficiencia" del mercado, ha generado un proceso de "transferencia regresiva de ingresos" que, en las actuales condiciones, se traduce en una verdadera descapitalización del sector productivo primario.

Tal como surge de los valores actualmente verificados en el mercado (y de la pericia técnica de parte acompañada) los precios abonados por la hoja verde no alcanzan a cubrir los costos básicos de producción, lo que implica que los productores primarios no solo dejan de obtener rentabilidad, sino que operan a pérdida, consumiendo progresivamente su propio capital.

En tales condiciones, la continuidad de la actividad se torna inviable, configurándose un proceso de deterioro económico que, en los hechos, importa una transferencia sistemática de valor desde el eslabón más débil hacia los sectores con mayor poder de mercado, con consecuencias directas sobre el entramado social y productivo de la región.

La persistencia de este esquema no solo compromete la subsistencia de los productores, sino que favorece procesos de concentración económica, debilitando la estructura productiva regional y afectando el desarrollo equilibrado de la economía local.

A ello se suma el proceso de desmantelamiento institucional del INYM, materializado en la desvinculación de personal técnico especializado y en la alteración de su estructura funcional, lo que reduce de manera significativa la capacidad del organismo para cumplir con los fines para los cuales fue creado, agravando aún más la situación descrita.

En tales condiciones, la "Intervención Cautelar" solicitada no implica una injerencia indebida en la política económica, sino el ejercicio de la función jurisdiccional destinada a preservar el interés público comprometido, evitando la consolidación de un esquema que, lejos de promover el desarrollo, conduce al deterioro de una economía regional estratégica y al empobrecimiento de los sectores más vulnerables de la cadena productiva.

IV. -- OFRECIMIENTO DE PRUEBAS

A efectos de acreditar los extremos invocados en la presente incidencia, en particular la verosimilitud del derecho y el peligro en la demora, esta parte ofrece la siguiente prueba:

1.- PRUEBA DOCUMENTAL

Se acompaña:

1. PLAN ESTRATÉGICO PARA EL SECTOR YERBATERO ARGENTINO (2013-2028):

A efectos de acreditar el **diagnóstico técnico existente al momento del dictado del DNU** y el estado de desarrollo del sector Evaluación del **Plan Estratégico para el Sector Yerbatero Argentino**, El presente documento reviste carácter de "estructural", en tanto constituye el instrumento de planificación elaborado de manera participativa por los distintos actores de la cadena yerbatera -incluyendo organismos públicos, universidades, INTA y el propio INYM-. Su relevancia radica en que: a) Define un **modelo de desarrollo sectorial basado en la equidad, sustentabilidad y participación**. b) Establece objetivos de largo plazo orientados a **equilibrar la cadena productiva y fortalecer al productor primario**. c) Reconoce

la necesidad de **institucionalidad fuerte** como condición para el funcionamiento del sector.

En consecuencia, su incorporación permite demostrar que el régimen instaurado por la Ley 25.564 no es arbitrario, sino el resultado de una **politica pública deliberada, consensuada y técnicamente fundada**, cuya desarticulación por vía del DNU 70/2023 implica la ruptura de dicho consenso.

2. TRABAJO ACADÉMICO - ANÁLISIS DEL INYM Y AGRICULTURA FAMILIAR (GORTARI). "Problemas del agro argentino: situación actual de la agricultura familiar y los trabajadores agrarios" (XIV Jornadas de la Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Horacio Giberti")

Este documento aporta fundamento académico respecto del impacto positivo del INYM en la actividad yerbátera. Del mismo surge que: a) El INYM permitió **recuperar la prosperidad del sector**, particularmente en la agricultura familiar; b) Se incrementó la participación del sector primario (aproximadamente un 30%); c) Se impulsaron políticas de calidad, exportación, formalización laboral y cobertura social.

Asimismo, el trabajo pone en evidencia que el DNU 70/2023 responde a una lógica de **desregulación orientada a reducir precios**, lo cual impacta directamente en el productor primario.

Este anexo resulta clave para demostrar que: el INYM no es un obstáculo, sino un **instrumento de desarrollo** y que la desregulación no es neutral, sino que tiene **efectos distributivos regresivos**

3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA - CASO "GERTEL"

(12/01/2024)

Se acompaña Resolución Judicial que hizo lugar a la medida cautelar solicitada por productores yerbateros. Su relevancia radica en que: a) Reconoce la **verosimilitud de la inconstitucionalidad del DNU 70/2023**. b) Considera acreditado el **riesgo cierto e inminente** sobre derechos fundamentales y c) Identifica la afectación estructural del funcionamiento del INYM.

Asimismo, se destaca que el tribunal advierte la existencia de una **estrategia normativa con impacto institucional**, lo que refuerza la hipótesis de desviación de poder. Este antecedente demuestra asimismo que el conflicto

ya ha sido judicialmente reconocido y existen fundamentos suficientes para la tutela cautelar

4.- RESOLUCIÓN DE LA CÁMARA FEDERAL DE POSADAS (05/04/2024)

Se acompaña resolución de segunda instancia que confirma la medida cautelar. Su importancia es central, en tanto: a) Ratifica la **suspensión del capítulo yerbatero del DNU 70/2023**, b) Reconoce el riesgo concreto sobre el **derecho a la salud de los productores** y c) valida la necesidad de preservar la estructura del INYM conforme la Ley 25.564.

La Cámara destaca que la pérdida de financiamiento del Instituto compromete la continuidad de prestaciones esenciales, configurando un daño de **imposible reparación ulterior**.

Este documento consolida la **legitimidad jurídica del planteo**, la existencia de un **precedente reciente** y la gravedad institucional del problema

5. FUENTES PERIODÍSTICAS Y REGISTROS DE INFORMACIÓN PÚBLICA

Se acompañan, asimismo, diversas publicaciones periodísticas, entrevistas y registros de

información pública que han sido utilizados como insumo para la elaboración del presente documento.

La pertinencia de dichas fuentes radica en su capacidad para reflejar -en tiempo real- la evolución de la problemática yerbatera, así como las posiciones asumidas por los distintos actores involucrados.

En particular, estas publicaciones permiten:

- a) **Verificar la existencia de una crisis actual y concreta en el sector**, evidenciada en la caída del precio de la materia prima, las dificultades económicas de los productores y el impacto de las modificaciones normativas recientes.
- b) **Identificar manifestaciones públicas de funcionarios nacionales**, en las cuales se reconocen -de manera expresa o implícita- los efectos de la desregulación sobre el funcionamiento del mercado yerbatero y la formación del precio.
- c) **Recoger el posicionamiento de autoridades provinciales y actores institucionales**, quienes han advertido sobre los riesgos de concentración económica y el debilitamiento del esquema productivo tradicional.

d) **Dar cuenta del tratamiento sostenido del tema en la agenda mediática**, lo que demuestra que la cuestión yerbatera ha trascendido el ámbito sectorial para instalarse como un problema de interés público.

e) **Complementar la información técnica y académica** con datos empíricos y testimoniales, aportando una dimensión dinámica y contextual que resulta indispensable para comprender la magnitud del fenómeno analizado.

Resulta especialmente relevante destacar que varias de estas publicaciones recogen declaraciones de funcionarios del propio Poder Ejecutivo Nacional, lo que otorga a dichas manifestaciones un valor adicional en términos de reconstrucción de la finalidad y los efectos de las medidas adoptadas. En consecuencia, su incorporación no responde a un criterio meramente ilustrativo, sino que constituye un complemento necesario para la adecuada comprensión del contexto en el cual se inscribe la presente presentación.

se acompañan las publicaciones y se ofrecen los siguientes enlaces de las notas en internet:

1. <https://inym.org.ar/noticias/estadisticas/79583-la-ultima-decada-con-indicadores-positivos-para-el-sector-yerbatero.html>

2.- <https://revistaclagro.com.ar/2024/09/30/>

3.- <https://planbmisiones.com/2025/05/21/nota/sturzenegger-confirmo-la-muerte-lenta-del-inym-y-dijo-que-la-yerba-tiene-un-futuro-extraordinario/>

4.- <https://noticiasdels6.com/estudio-la-yerba-mate-que-proviene-de-brasil-y-paraguay-contiene-altos-niveles-de-metales-pesados/>

5.- <https://bichosdecampo.com/desde-la-camara-de-la-industria-yerbatera-victor-saquier-se-pronuncio-sobre-la-coyuntura-de-precios-el-productor-que-no-sea-eficiente-tendra-que-reconvertirse/>

6.- <https://economis.com.ar/yerba-mate-estado-inym-sturzenegger>

7.

<https://www.primeraedicion.com.ar/nota/101087133/sturzenegger-yerba-mate-desregulacion-productores-misiones-crisis-criticas>

8.-

<https://www.bloomberglinea.com/latinoamerica/argentina/de-proteccionismo-a-libre-mercado-los-motivos-detras-del-derrumbe-del-precio-de-la-verba-mate>

9.-

<https://www.primeraedicion.com.ar/nota/100982273/passalacqua-a-apunte-a-la-desregulacion-del-inym-por-la-crisis-verbatera>

10.- <https://www.agenciahoy.com/noticia/passalacqua-nos-duele-a-los-misioneros-que-el-pequeno-productor-hoy-no-tenga-el-inym>

11.-

<https://www.primeraedicion.com.ar/nota/100982273/passalacqua-a-apunte-a-la-desregulacion-del-inym-por-la-crisis-verbatera>

12.- <https://enfoquemisiones.com/passalacqua-advierte-que-la-desregulacion-del-inym-puede-potenciar-la-concentracion-en-el-sector-verbatero>

13.- <https://misionesonline.net/2025/11/18/yerba-mate-29>

14.- <https://planbmisiones.com/2024/12/02/nota/sturzenegger-esta-euforico-con-la-desregulacion-yerbatera-y-quiere-profundizarla-eliminando-la-estampilla-del-inym/>]

6.- DOCUMENTACIÓN INSTITUCIONAL Y REGISTROS DE GESTIÓN DEL INYM

Se acompaña un conjunto sistematizado de publicaciones institucionales, informes de gestión, registros de programas y acciones desarrolladas por el Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM) a lo largo de más de dos décadas de funcionamiento.

Esta documentación reviste un carácter particularmente relevante, en tanto no se limita a describir la problemática actual, sino que permite reconstruir -con base empírica concreta- el funcionamiento efectivo del modelo institucional instaurado por la Ley 25.564.

Su análisis permite advertir que el INYM no ha operado como un mero organismo administrativo, sino como un verdadero instrumento de política pública integral, con intervención activa y sostenida en múltiples dimensiones del sector yerbatero.

De la documentación acompañada y los respectivos "enlaces", surge que la actuación del INYM abarcó, de manera simultánea y coordinada (entre otros) los siguientes aspectos del sector yerbatero argentino (2002 / 2023):

1 GESTION GENERAL

La última década con indicadores positivos para el sector yerbatero <https://inym.org.ar/noticias/estadisticas/79583-la-ultima-decada-con-indicadores-positivos-para-el-sector-yerbatero.html>

Se oficializó la actualización del Plan Estratégico para el Sector Yerbatero <https://inym.org.ar/noticias/institucionales/80420-se-oficializo-la-actualizacion-del-plan-estrategico-para-el-sector-yerbatero.html>

El plan estratégico para la yerba mate cumple cinco años <https://inym.org.ar/noticias/institucionales/78451-el-plan-estrategico-para-la-yerba-mate-cumple-cinco-anos.html>

Se encuentra vigente la Resolución 170/2021 que determina un ordenamiento equitativo de las nuevas plantaciones <https://inym.org.ar/noticias/institucionales/79834-se->

[encuentra-vigente-la-resolucion-1702021-que-determina-un-ordenamiento-equitativo-de-las-nuevas-plantaciones.html](#)

El Convenio de Corresponsabilidad Gremial cumple una década como herramienta que beneficia a toda la cadena yerbatera

<https://inym.org.ar/noticias/institucionales/80601-el-convenio-de-corresponsabilidad-gremial-cumple-una-decada-como-herramienta-que-beneficia-a-toda-la-cadena-yerbatera.HTML>

El INYM actualizará datos de yerbales con imágenes satelitales de la CONAE

<https://inym.org.ar/noticias/registros/79663-el-inym-actualizara-datos-de-yerbales-con-imagenes-satelitales-de-la-conae.HTML>

El INYM habilitará un sistema que simplifica la presentación de Declaraciones Juradas

<https://inym.org.ar/noticias/institucionales/79962-el-inym-habilitara-un-sistema-que-simplifica-la-presentacion-de-declaraciones-juradas.html>

Resguardo genético de la yerba mate

<https://inym.org.ar/noticias/institucionales/80463-resguardo-genetico-de-la-yerba-mate.html>

Más de cuatro mil jóvenes beneficiados con becas del INYM
<https://inym.org.ar/noticias/yerba-mate-argentina/80583-mas-de-cuatro-mil-jovenes-beneficiados-con-becas-del-inym.html>

2. CIENCIA: Respaldo a investigaciones (en CONICET y UNIVERSIDADES del país) para validar propiedades del alimento:

La primer base de datos de yerba mate y salud del mundo
<https://inym.org.ar/noticias/investigaciones/78346-creamos-la-primer-base-de-datos-de-yerba-mate-y-salud-del-mundo.html>

Estudio del INYM dice que la yerba mate posee alto nivel de antioxidantes

<https://misionesonline.net/2009/01/15/estudio-del-inym-dice-que-la-yerba-mate-posee-alto-nivel-de-antioxidantes/>

Con Mate, una mejor salud ósea
<https://inym.org.ar/noticias/investigaciones/80624-con-mate-una-mejor-salud-osea.html>

Cuando tomamos mate, tomamos bioactivos
<https://inym.org.ar/noticias/investigaciones/80031-cuando-tomamos-mate-tonamos-bioactivos.html>

El Mate previene el Parkinson, una enfermedad en aumento en el mundo

<https://inym.org.ar/noticias/investigaciones/80599-el-mate-previene-el-parkinson-una-enfermedad-en-aumento-en-el-mundo.HTML>

La VII Jornada Yerba Mate y Salud reafirmó el valor la ciencia como garantía para consolidar el consumo y ganar nuevos mercados

<https://inym.org.ar/noticias/investigaciones/80690-la-vii-jornada-yerba-mate-y-salud-reafirmo-el-valor-la-ciencia-como-garantia-para-consolidar-el-consumo-y-ganar-nuevos-mercados.HTML>

Houssay, el científico que puso a la Argentina en lo más alto de la ciencia mundial, fue el primero en estudiar los efectos de la Yerba Mate en la salud

<https://inym.org.ar/noticias/investigaciones/80602-houssay-el-cientifico-que-puso-a-la-argentina-en-lo-mas-alto-de-la-ciencia-mundial-fue-el-primero-en-estudiar-los-efectos-de-la-yerba-mate-en-la-salud.HTML>

Cuando tomamos mate, nos hidratamos e incorporamos antioxidantes al organismo"

<https://inym.org.ar/noticias/investigaciones/80692-cuando->

[tomamos-mate-nos-hidratamos-e-incorporamos-antioxidantes-al-organismo.html](#)

Investigaciones sobre yerba mate y salud: "hay que ir más allá de la frontera"

<https://inym.org.ar/noticias/investigaciones/80697-investigaciones-sobre-yerba-mate-y-salud-hay-que-ir-mas-alla-de-la-frontera.HTML>

3. VISIBILIDAD del PRODUCTO para aumentar consumidores dentro y fuera del país / Programas para garantizar la calidad del producto y posicionarlo en el mercado por su origen

Más de 20 marcas de yerba mate en el mercado con el singular sello IG Yerba Mate Argentina

<https://inym.org.ar/noticias/programas/80606-mas-de-20-marcas-de-yerba-mate-en-el-mercado-con-el-singular-sello-ig-yerba-mate-argentina.html>

Cuidado ambiental, clave en el recorrido de la yerba hacia el consumidor

<https://inym.org.ar/noticias/capacitacion/80165-cuidado-ambiental-clave-en-el-recorrido-de-la-yerba-hacia-el-consumidor.html>

El INYM consolida la promoción en Medio Oriente, principal destino de las exportaciones de yerba mate argentina <https://inym.org.ar/noticias/yerba-mate-argentina/80584-el-inym-consolida-la-promocion-en-medio-oriente-principal-destino-de-las-exportaciones-de-yerba-mate-argentina.html>

El mate y su cultura despertaron el interés de los visitantes en la Feria Gulfood, en Dubai <https://inym.org.ar/noticias/yerba-mate-argentina/80588-el-mate-y-su-cultura-despertaron-el-interes-de-los-visitantes-en-la-feria-gulfood-en-dubai.html>

El INYM y empresas promocionan la yerba mate en Miami <https://inym.org.ar/noticias/yerba-mate-argentina/80535-el-inym-y-empresas-promocionan-la-yerba-mate-en-miami.html>

La Yerba Mate Argentina en Sial Paris, una de las ferias más importantes del mundo <https://inym.org.ar/noticias/yerba-mate-argentina/80093-la-yerba-mate-argentina-en-sial-paris-una-de-las-ferias-mas-importantes-del-mundo.html>

Para sumar consumidores, 14 empresas y el INYM promocionan el producto en Chile <https://inym.org.ar/noticias/yerba-mate-argentina/80074-para-sumar-consumidores-14-empresas-y-el-inym-promocionan-el-producto-en-chile.html>

El Día Nacional del Mate se celebró en Posadas con más de 40 productores- emprendedores, empresas y cooperativas, y miles de materos

<https://inym.org.ar/noticias/institucionales/80564-el-dia-nacional-del-mate-se-celebro-en-posadas-con-mas-de-40-productores-emprendedores-empresas-y-cooperativas-y-miles-de-materos.HTML>

La yerba mate en Caminos y Sabores, con el INYM y 22 empresas y cooperativas <https://inym.org.ar/noticias/yerba-mate-argentina/80497-la-yerba-mate-en-caminos-y-sabores-con-el-inym-y-22-empresas-y-cooperativas.html>

Balance positivo: más de cien mil visitantes concurren a la feria MATEAR el fin de semana <https://inym.org.ar/noticias/yerba-mate-argentina/80348-balance-positivo-mas-de-cien-mil-visitantes-concurrieron-a-la-feria-matear-el-fin-de-semana.html>

INYM, empresas, cooperativas y emprendedores definieron juntos acciones de promoción <https://inym.org.ar/noticias/institucionales/80259-inym-empresas-cooperativas-y-emprendedores-definieron-juntas-acciones-de-promocion.html>

Récord histórico: la yerba mate confirmó su buen momento y el consumo superó los 325 millones de kilos en 2023

<https://inym.org.ar/noticias/estadisticas/80430-record-historico-la-yerba-mate-confirmando-su-buen-momento-y-el-consumo-supero-los-325-millones-de-kilos-en-2023.html>

Capacitación para molineros, fraccionadores y exportadores de yerba mate

<https://inym.org.ar/noticias/capacitacion/80162-capacitacion-para-molineros-fraccionadores-y-exportadores-de-yerba-mate.HTML>

El Mate en la Escuela ya llegó a los jóvenes de escuelas secundarias de 5 provincias argentinas

<https://inym.org.ar/noticias/programas/80661-el-mate-en-la-escuela-ya-llego-a-los-jovenes-de-escuelas-secundarias-de-5-provincias-argentinas.html>

4. FISCALIZACION

La calidad de la yerba mate, una prioridad en los controles que realiza el INYM

<https://inym.org.ar/noticias/fiscalizacion/79751-la-calidad-de-la-yerba-mate-una-prioridad-en-los-controles-que-realiza-el-inym.html>

El INYM inutilizó yerba mate no apta para el consumo humano

<https://inym.org.ar/noticias/fiscalizacion/80507-el-inym-inutilizo-yerba-mate-no-apta-para-el-consumo-humano.html>

El INYM continúa con los controles sobre precios mínimos de

la materia prima

<https://inym.org.ar/noticias/fiscalizacion/80120-el-inym-continua-con-los-controles-sobre-precios-minimos-de-la-materia-prima.html>

El INYM intervino e inutilizó más de 5.000 kilos de palitos

en un procedimiento en Colonia Guarani

<https://inym.org.ar/noticias/fiscalizacion/80499-el-inym-intervino-e-inutilizo-mas-de-5000-kilos-de-palitos-en-un-procedimiento-en-colonia-guarani.html>

Decomiso de yerba mate nacional e importada sin estampillas

en Resistencia, Chaco

<https://inym.org.ar/noticias/fiscalizacion/80077-decomiso-de-yerba-mate-nacional-e-importada-sin-estampillas-en-resistencia-chaco.html>

Decomiso de yerba sin estampilla en Corrientes

<https://inym.org.ar/noticias/fiscalizacion/80076-decomiso-de-yerba-sin-estampilla-en-corrientes.html>

Nuevo decomiso de yerba mate importada sin estampillas
<https://inym.org.ar/noticias/institucionales/80073-nuevo-decomiso-de-yerba-mate-importada-sin-estampillas.html>

El INYM decomisó yerba mate importada y sin estampillas en un local mayorista de Posadas
<https://inym.org.ar/noticias/fiscalizacion/80067-el-inym-decomiso-yerba-mate-importada-y-sin-estampillas-en-un-local-mayorista-de-posadas.html>

5. TRABAJO y EFICIENCIA: Herramientas y capacitación para MEJORAR las CONDICIONES de trabajo.

Casi 7 mil herramientas, becas e indumentarias volcadas al sector yerbatero para mejorar la productividad
<https://inym.org.ar/noticias/programas/80253-casi-7-mil-herramientas-becas-e-indumentarias-volcadas-al-sector-yerbatero-para-mejorar-la-productividad.html>

Secaderos con eficiencia energética y mejor calidad
<https://inym.org.ar/noticias/secaderos/78266-secaderos-con-eficiencia-energetica-y-mejor-calidad.html>

Más de 50 secaderos dejan la leña por el chip
<https://www.elterritorio.com.ar/noticias/2012/03/08/294282-mas-de-50-secaderos-dejan-la-lena-por-el-chip>

Se habilitó el Programa de Motoquadañas y Motosierras que promueve el empleo en la interzafra

<https://inym.org.ar/noticias/programas/80378-se-habilito-el-programa-de-motoquadañas-y-motosierras-que-promueve-el-empleo-en-la-interzafra.html>

El secadero de Hreñuk S.A., el primero en obtener la certificación en BPM

<https://inym.org.ar/noticias/secaderos/78475-el-secadero-de-hreñuk-sa-el-primero-en-obtener-la-certificación-en-bpm.html>

El INYM dará continuidad a la capacitación en Buenas Prácticas para Secaderos <https://economis.com.ar/el-inym-dara-continuidad-a-capacitacion-en-buenas-practicas-para-secaderos/>

Con respaldo científico, impulsamos la optimización del secado y la calidad de la yerba

<https://inym.org.ar/noticias/institucionales/78808-con-respaldo-cientifico-impulsamos-la-optimizacion-del-secado-y-la-calidad-de-la-yerba.html>

Entrega de herramientas y construcción de implementos para la cosecha <https://inym.org.ar/noticias/programas/79457-entrega-de-herramientas-y-construcción-de-implementos-para-la-cosecha>

[entrega-de-herramientas-y-construccion-de-implementos-para-la-cosecha.HTML](#)

Son 221 los guinches de carga y 516 los carritos de arrastre de raídos entregados por el INYM
<https://inym.org.ar/noticias/programas/78285-guinches-y-carritos-de-arrastre-de-raidos.html>

Capacitación y entrega de herramientas a tareferos en Colonia Unión
<https://inym.org.ar/noticias/produccion-sustentable/80057-capacitacion-y-entrega-de-herramientas-a-tareferos-en-colonia-union.html>

Más de 30 tareferos se capacitaron en técnicas de cosecha y recibieron herramientas e indumentaria
<https://inym.org.ar/noticias/capacitacion/80037-mas-de-30-tareferos-se-capacitaron-en-tecnicas-de-cosecha-y-recibieron-herramientas-e-indumentaria.html>

El INYM facilitó la incorporación de más de 400 balanzas electrónicas a la actual cosecha de yerba mate
<https://inym.org.ar/noticias/registros/79629-el-inym-facilito-la-incorporacion-de-mas-de-400-balanzas-electronicas-a-la-actual-cosecha-de-yerba-mate.html>

6. PRODUCCION SUSTENTABLE: Trabajo técnico para recuperar suelo, agua, mejorar la cosecha

El INYM promueve programas para mejorar la cosecha, el secado y becas para educación e investigación
<https://economis.ccm.ar/el-inym-promueve-programas-para-mejorar-la-cosecha-el-secado-y-becas-para-educacion-e-investigacion/>

Hay casi 30 mil hectáreas de cobertura arbórea en yerba mate: un aporte a la conectividad de la Selva Paranaense y al posicionamiento del producto en el mercado
<https://inym.org.ar/noticias/produccion-sustentable/80475-hay-casi-30-mil-hectareas-de-cobertura-arborea-en-yerba-mate-un-aporte-a-la-conectividad-de-la-selva-paranaense-y-al-posicionamiento-del-producto-en-el-mercado.HTML>

Primeros pasos para una buena productividad en yerba mate
<https://inym.org.ar/noticias/produccion-sustentable/80604-primeros-pasos-para-una-buena-productividad-en-yerba-mate.html>

El INYM abrió convocatoria para el diseño de un prototipo funcional destinado a la extracción de raídos de yerba mate
<https://inym.org.ar/noticias/programas/80597-el-inym-abrio->

[convocatoria-para-el-diseno-de-un-prototipo-funcional-destinado-a-la-extraccion-de-raidos-de-yerba-mate.HTML](#)

El INYM promueve prácticas amigables con el ambiente, sin el uso de agrotóxicos, para una producción de calidad y sostenida en el tiempo

<https://inym.org.ar/noticias/produccion-sustentable/80500-el-inym-promueve-practicas-amigables-con-el-ambiente-sin-el-uso-de-agrotoxicos-para-una-produccion-de-calidad-y-sostenida-en-el-tiempo.HTML>

Con el respaldo del SEY, suelo con cubiertas verdes y sombra mitigan efectos del sol en yerba mate

<https://inym.org.ar/noticias/produccion-sustentable/80729-con-el-respaldo-del-sey-suelo-con-cubiertas-verdes-y-sombra-mitigan-efectos-del-sol-en-yerba-mate.html>

Crecen con buen desarrollo los árboles implantados en verbales para lograr resiliencia climática

<https://inym.org.ar/noticias/produccion-sustentable/80704-crecen-con-buen-desarrollo-los-arboles-implantados-en-verbales-para-lograr-resiliencia-climatica.html>

Verbales en verano: un suelo sin cobertura es dos veces más caliente que uno con cubiertas verdes y árboles

<https://inym.org.ar/noticias/produccion-sustentable/80585->

verbales-en-verano-un-suelo-sin-cobertura-es-dos-veces-mas-caliente-que-uno-con-cubiertas-verdes-y-arboles.html

Buenos resultados en trampas luminicas del INYM para el marandová y proyección para optimizar la iniciativa y el manejo de la plaga en yerba mate

<https://inym.org.ar/noticias/produccion-sustentable/80674-buenos-resultados-en-trampas-luminicas-del-inym-para-el-marandova-y-proyeccion-para-optimizar-la-iniciativa-y-el-manejo-de-la-plaga-en-yerba-mate.HTML>

Cerdá: El INYM tiene un enorme potencial para avanzar con verbales agroecológicos

<https://inym.org.ar/noticias/produccion-sustentable/80274-cerda-el-inym-tiene-un-enorme-potencial-para-avanzar-con-verbales-agroecologicos.html>

7.- PUBLICACIÓN PERIODÍSTICA DEL MEDIO "PRIMERA EDICIÓN",

TITULADA: "El INYM rechazó por mayoría fijar un precio de referencia para la yerba mate", en la cual se da cuenta de una decisión reciente del Directorio del Instituto Nacional de la Yerba Mate mediante la cual se rechazó la posibilidad de establecer un precio de referencia para la materia prima, invocando las limitaciones derivadas de la normativa vigente. Se ofrece la misma a los fines de acreditar el

funcionamiento actual del organismo y las consecuencias concretas del régimen impugnado.

Enlace <https://www.primeraedicion.com.ar/nota/101092311/el-inym-rechazo-por-mayoria-fijar-un-precio-de-referencia-para-la-yerba-mate/>

2.- PRUEBA TESTIMONIAL

PRODUCTORES PRIMARIOS

Se ofrece la declaración testimonial de los siguientes productores de yerba mate, debidamente inscriptos ante el Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM), quienes depondrán sobre:

- precios efectivamente percibidos por la hoja verde;
- condiciones de pago impuestas por los compradores;
- costos reales de producción;
- situación económica actual de las unidades productivas;
- dificultades para sostener la actividad en el contexto vigente.

1.- **Karina Noemi Gural** DNI 24.644. 830, Registro INYM 24911, COL.SEGUIN LOTE 5 SECC 7 Campo Viera, Misiones.

2.- Jorge Arturo Lizzniens DNI 23.731.212 con domicilio real en Jardín América, Misiones en su calidad de PRODUCTOR N° de Operador INYM 9275;

3.- Luis Alberto Andrusyszyn, DNI 17.562.465 con domicilio real en ruta 201 km 13 lote 226, de la localidad de Apóstoles, Misiones en su calidad de PRODUCTOR N° de Operador INYM 965

4.- Jonás Erik Petterson, DNI 25.673.573, con domicilio real en Ruta 19 Lote 36, Secc. A, Comandante Andrés Guacurari, Misiones en su calidad de PRODUCTOR N° de Operador INYM 17.808.

5.- Victor Fabian Tarnowik, DNI 24.932.245, con domicilio real en Pje. Peninsula L.34-37 Sec. VII Comandante Andrés Guacurari, Misiones en su calidad de PRODUCTOR N° de Operador INYM

TRABAJADORES DESPEDIDOS DEL INYM

Asimismo, se ofrece la declaración de trabajadores que eran parte del Instituto Nacional de la Yerba Mate alcanzados por la Resolución N° 152/2025, a fin de que informen sobre:

- Funciones que desempeñaban dentro del organismo;
- Tareas afectadas por las desvinculaciones;

- Impacto de dichas medidas sobre la capacidad operativa del INYM.

1.- **Sabine Kerstin Netter**, DNI 27.785.994, Casada, Secretaria Administrativa y Técnica en Gestión Universitaria. Subgerente del área de Registros del INYM. / Domicilio: Las Hortencias 8620, Barrio Acaraguá, Posadas, Misiones.

2.- **César Orlando López**, DNI 23.800.659, Contador Público (UNAM). /Subgerente del Área de Fiscalización del INYM. Domicilio: Calle Pasaje Brasil 3681, Posadas, Misiones.

3.- **Maria Paula Hassan Lezcano**, DNI 34.365.053, Abogada. Analista de sumarios en el Área de Fiscalización del INYM. Domicilio: Rioja 1528 5 B, Posadas, Misiones.

4.- **Pamela Mabel Vigo**, DNI 33.143.280, Abogada. / Encargada de Sumarios en el Área de Fiscalización del INYM./ Domicilio: Calle Bielackowicz 149, Oberá, Misiones.

5.- **Cristina Mara Besold**, DNI 24.102.986, Periodista. Integrante del Área de Comunicación del INYM. Domicilio: Calle 22 de Diciembre 3155, Posadas, Misiones.

6.- **Ramón Matías Ramos**, DNI 38.879.209, Técnico Superior en Producción Agropecuaria, Técnico en Gestión de Calidad.

Inspector en el Área de Fiscalización del INYM. Domicilio:
17 de agosto y Luis Dellepiano, Garupá, Misiones.

7.- **Marcos Ariel Silva**, DNI 29.798.888, Inspector Móvil en
el Área de Fiscalización del INYM. / Domicilio: San Martín
125, Santo Tomé, Corrientes.

8.- **Roberto Gabriel Vargas**, DNI 29.536.884, Perito Mercante.
Inspector del Área de Fiscalización del INYM. / Domicilio:
Caá guazú 625, Santo Tomé, Corrientes.

3.- PRUEBA INFORMATIVA

Librese oficio a:

a) Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM), a fin de que
informe:

1.- precios registrados de la hoja verde en el período
posterior a la entrada en vigencia del DNU 70/2023;

2.- condiciones de pagos relevados en el mercado para el
período 2024, 2025 y 2026;

3.- Remita copia íntegra de la Resolución N° 152/2025
informando, asimismo, incluyendo los dictámenes técnicos,
jurídicos y/o económicos previos que hubieren sido
considerados para la adopción de dicha decisión.

4.- Informe funciones que han dejado de cumplirse o se han visto afectadas como consecuencia de dicha medida y las áreas del organismo afectadas por la reestructuración dispuesta mediante

5.- Copia íntegra de la resolución o decisión adoptada por su Directorio mediante la cual se rechazó la posibilidad de establecer un precio de referencia para la materia prima "hoja verde" de yerba mate; con los dictámenes técnicos, jurídicos y/o económicos previos que hubieren sido considerados para la adopción de dicha decisión;

6.- Copia de las actas de reunión del Directorio en las que se haya tratado la cuestión;

7.- Informe los fundamentos normativos invocados para sustentar la imposibilidad de fijar o sugerir precios de referencia en el contexto del régimen vigente.

Todo ello a fin de acreditar el funcionamiento actual del organismo y las limitaciones operativas derivadas de la normativa impugnada.

b) Al Banco Macro S.A. en su carácter de entidad con significativa participación en el financiamiento del sector productivo regional, a fin de que informe:

- 1.- Evolución de la morosidad del sector yerbatero en el periodo posterior a la entrada en vigencia del DNU 70/2023;
- 2.- Situación crediticia del sector productivo primario vinculado a la actividad yerbatera.

4.- INFORME PERICIAL DE PARTE: ACREDITACIÓN TÉCNICA DE LA DESCAPITALIZACIÓN DEL SECTOR PRIMARIO

La gravedad del daño que se intenta evitar mediante la presente medida cautelar no solo surge de consideraciones generales o de apreciaciones sectoriales, sino que se encuentra acreditada mediante evidencia técnica concreta.

En tal sentido, se acompaña certificación contable elaborada por el profesional matriculado y **DIPUTADO** de la Provincia de Misiones **CRISTIAN GABRIEL CASTRO** Mat. Prof. 1939, correspondiente a un caso real de producción yerbatera en la Provincia de Misiones, en la cual se analiza la estructura de costos y la rentabilidad de la actividad bajo las condiciones actuales de mercado. Cabe destacar que se trata de un productor "altamente competitivo", el que tiene un rinde por ha de 10.977 Kg (muy por encima del promedio).

Del referido informe surge que el costo total de producción de la hoja verde asciende a aproximadamente \$391,20 por kilogramo, mientras que el precio de venta efectivamente percibido por el productor se sitúa en torno a los \$330 por kilogramo.

Ello determina un resultado operativo negativo, con una rentabilidad estimada del -6,01%, lo que implica que la actividad no solo carece de margen de ganancia, sino que se desarrolla en condiciones de pérdida directa.

Este dato resulta de particular relevancia, en tanto evidencia que el precio de mercado no alcanza a cubrir la estructura real de costos productivos, configurando un escenario de **inviabilidad económica inmediata**.

En tales condiciones, el productor primario no solo deja de percibir ingresos suficientes, sino que se ve obligado a sostener la actividad mediante la afectación de su propio capital, lo que conduce inexorablemente a un proceso de descapitalización.

La certificación acompañada permite además identificar los componentes específicos de dicha estructura

de costos -mano de obra, insumos, cosecha, flete, cargas laborales, costos financieros, amortizaciones- lo que otorga a la conclusión alcanzada un grado significativo de precisión técnica y respaldo empírico.

Asimismo, el informe destaca que esta situación no responde a factores aislados, sino que se vincula directamente con la dinámica de formación de precios posterior a la desregulación del mercado, en la cual el productor primario queda expuesto al poder de negociación de los actores económicamente dominantes.

En este contexto, la continuidad en la aplicación del régimen instaurado por el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023 no solo profundiza el deterioro económico del sector, sino que compromete la subsistencia misma de las unidades productivas, generando consecuencias que no podrán ser revertidas por una eventual sentencia favorable en los autos principales.

5.- PRUEBA INSTRUMENTAL

Se solicita se tenga presente la causa principal "ACCIÓN DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD", así como las actuaciones judiciales en las que se dictaron medidas cautelares vinculadas al régimen yerbatero del DNU

70/2023, en autos "Expte. N° FPO / 174 2024 GERTEL, NELSON HERNAN Y OTROS c/ ESTADO NACIONAL s/AMPARO LEY 16.986 tramitado ante el JUZGADO FEDERAL EN LO CIVIL, COMERCIAL Y CONT. ADM. DE POSADAS a efectos de su eventual consideración.

IV.- DERECHO

La presente **Medida Cautelar** se sustenta en lo dispuesto por los artículos 195, concordantes y siguientes del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, en cuanto facultan a los jueces a adoptar medidas precautorias cuando se acrediten, prima facie, la verosimilitud del derecho y el peligro en la demora.

Asimismo, la pretensión encuentra fundamento en lo dispuesto por los artículos 14, 16, 17, 18, 28, 31, 33 y 99 inciso 3 de la Constitución Nacional, en tanto se encuentran comprometidos derechos y garantías fundamentales, así como el principio republicano de división de poderes, frente al ejercicio "irregular de facultades legislativas" por parte del Poder Ejecutivo Nacional.

Del mismo modo, resultan aplicables las disposiciones de los tratados internacionales con jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22 CN), en particular aquellos que consagran la protección del derecho de propiedad, el

derecho a trabajar y a ejercer industria lícita, el derecho a la salud y el principio de progresividad y no regresividad en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente que *"las medidas cautelares constituyen instrumentos idóneos para asegurar la eficacia de la sentencia definitiva, especialmente cuando se encuentran comprometidos derechos de raigambre constitucional"*.

Asimismo, el Alto Tribunal ha señalado que el *"control judicial de constitucionalidad"* no solo constituye una facultad, sino un *"deber de los jueces"*, en tanto garantes de la supremacía constitucional, *"debiendo examinar la validez de los actos estatales"* cuando se encuentren en juego derechos fundamentales.

En particular, en materia de Decretos de Necesidad y Urgencia, la Corte ha establecido que se trata de una facultad de carácter excepcional, cuyo ejercicio se encuentra sujeto a estrictos requisitos de validez, los cuales deben ser objeto de control judicial (Fallos: 322:1726 *"Verrocchi"*; 333:633, entre otros).

En tales condiciones, la medida cautelar solicitada se presenta como un instrumento necesario para evitar la consolidación de los efectos derivados de una norma cuya constitucionalidad se encuentra seriamente cuestionada, garantizando la eficacia de la jurisdicción y la protección de los derechos comprometidos.

V. - RESERVA DEL CASO FEDERAL

Para el supuesto de que en el presente proceso se dicte Resolución contraria a los derechos y garantías constitucionales invocados, esta parte deja expresamente planteada la **Cuestión Federal**, a los efectos de ocurrir, en su caso, por la vía del **Recurso Extraordinario** previsto en el artículo 14 de la Ley 48.

Ello así, por encontrarse en juego la interpretación y aplicación de normas de jerarquía constitucional, en particular los artículos 14, 16, 17, 18, 28, 31, 33 y 99 inciso 3 de la Constitución Nacional, así como los tratados internacionales incorporados con jerarquía constitucional por el artículo 75 inciso 22.

Asimismo, se encuentra comprometida la validez de un acto emanado del Poder Ejecutivo Nacional: Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023, cuya

constitucionalidad se cuestiona, lo que configura, de manera directa e inmediata, una cuestión federal suficiente.

En consecuencia, se deja formulada expresa reserva de ocurrir ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos de la normativa citada.

VI.- PETITORIO

Por todo lo expuesto, a S.S. solicitan:

1.- Se tenga por promovido el presente incidente promoviendo formal solicitud de **Medida Cautelar Innovativa** en los términos expuestos.

2.- Se tenga por acreditada "prima facie" la "verosimilitud del derecho invocado" y el "peligro en la demora".

3.- Se disponga, como medida cautelar, la suspensión inmediata de los efectos y vigencia de los artículos 164, 165, 166, 167 y 168 del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023, así como del Decreto N° 812/2025, en cuanto reglamenta y modifica el régimen legal establecido por la Ley 25.564, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en la acción principal.

4.- Asimismo, y como consecuencia directa del proceso de desmantelamiento institucional acreditado en autos, se

disponga la suspensión de los efectos de la Resolución N° 152/2025 del Instituto Nacional de la Yerba Mate, en cuanto afecta la estructura funcional del organismo, todo ello sin perjuicio de los derechos individuales que pudieran corresponder a los trabajadores en otras sedes.

5.- Se ordene al Estado Nacional abstenerse de dictar, ejecutar o aplicar cualquier acto administrativo, reglamentario o material que tenga por objeto la implementación de las disposiciones referidas precedentemente.


6.- Se tenga presente la Reserva Del Caso Federal formulada.


7.- Oportunamente, se impongan las costas a la demandada.

Proveer de conformidad,

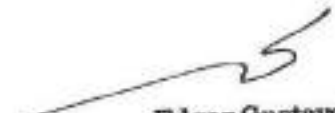
SERÁ JUSTICIA.



JOSE FEDERICO PADOLSKY
ABOGADO
C.A.M. 5101 TRXVII FR101
CUIT 21-26050582-9


ACFYN
Presidente Peterson, Inés
CUIT: 20-3150007
Pers. Jurídica N° A-4327
Lote 45 Sector - C. Androaite



SAND Hugo A.
DNI. 13165835
PRESIDENTE
A.P.A.M.


Jorge Skripczuk
Presidente
DNI 20.306.115
Asoc. Civil IMPULSO YERBATERO
Pers. Jurídica 5565


Edgar Gustavo Hein
Presidente
FE. DE. COOP.


Solvaldo María Torres
DNI 23777256
Pte coop Agrícola Río Paraná

Rodriguez Franca, Antonio Arton
DNI Nº 18 542 892


Presidente