

## SESIONES ORDINARIAS

2020

# ORDEN DEL DÍA N° 15

Impreso el día 5 de mayo de 2020

Término del artículo 113: 14 de mayo de 2020

### COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO - LEY 26.122

**SUMARIO:** **Declaración** de validez del decreto 320 de fecha 29 de marzo de 2020, por el cual se suspende en todo territorio nacional, hasta el 30 de septiembre de 2020, la ejecución de sentencias judiciales cuyo objeto sea el desalojo de inmuebles de los individualizados en el artículo 9° y se establece el congelamiento de los precios de alquileres durante el mismo período. (18-J.G.M.-2020.)

I. **Dictamen de comisión.**

II. **Dictamen de comisión.**

I

#### Dictamen de comisión

*Honorable Congreso:*

La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional ha considerado el expediente 18-J.G.M.-2020, referido al decreto de necesidad y urgencia 320/20 de fecha 29 de marzo de 2020, por medio del cual se suspende en todo el territorio nacional hasta el día 30 de septiembre del año en curso la ejecución de sentencias judiciales cuyo objeto sea el desalojo de inmuebles de los individualizados en el artículo 9°, y se establece el congelamiento de los precios de alquileres durante el mismo período.

En virtud de los fundamentos que se exponen en el informe adjunto y por los que oportunamente ampliará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente

#### Proyecto de resolución

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 320 de fecha 29 de marzo de 2020.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 29 de abril de 2020.

*Marcos Cleri. – Lucía B. Corpacci. – Pablo G. González. – Pablo R. Yedlin. – Anabel Fernández Sagasti. – María T. M. González. – Daniel A. Lovera. – Mariano Recalde. – Guillermo E. M. Snopek.*

#### INFORME

##### I. *Antecedentes*

La Constitución Nacional, antes de la reforma en 1994, establecía en forma clara y terminante la doctrina de la separación de las funciones del gobierno, precisando uno de los contenidos básicos asignados a la forma republicana prevista en su artículo 1°.

La clásica doctrina de la división de los poderes, concebida por el movimiento constitucionalista como una de las técnicas más eficaces para la defensa de las libertades frente a los abusos gestados por la concentración del poder y que fuera complementada con la teoría de los controles formulada por Karl Loewenstein, revestía jerarquía constitucional y era uno de los pilares elementales sobre los cuales se estructuraba la organización gubernamental de la Nación.

La reforma constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el marco del paradigma instaurado por los constituyentes de 1853/60 se planteaba.<sup>1</sup>

En procura de una regulación del poder atribuido al presidente de la Nación se establecieron mecanismos tendientes a resolver el uso y la instrumentación de tres decretos cuyas características han sido tipificadas en nuestra Constitución Nacional: a) los decretos de

1. Joaquín V. González se pronunciaba a favor de la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia siempre que ellos sean sometidos a consideración del Honorable Congreso de la Nación. *Manual de la Constitución Argentina*, 1890.

En una postura distinta se ubica Linares Quintana, siguiendo el criterio ortodoxo de que lo que no está previsto en la ley no se puede hacer.

necesidad y urgencia, b) los dictados en virtud de delegación legislativa y c) los de promulgación parcial de las leyes.

Estos decretos han sido consagrados expresamente en los artículos 99, inciso 3, 76, 80 y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional.

El artículo 99, en su parte pertinente, establece:

“CAPÍTULO TERCERO

*”Atribuciones del Poder Ejecutivo*

”Artículo 99: El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: [...]

”3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.

”El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.”

“CAPÍTULO CUARTO

*”Atribuciones del Congreso*

”Artículo 76: Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

”La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa.”

“CAPÍTULO QUINTO

*”De la formación y sanción de las leyes*

”Artículo 80: Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez

días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.”

“CAPÍTULO CUARTO

*”Del jefe de gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo*

”Artículo 100:

”[...]”

”12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente.

”13. Refrendar conjuntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes.

”Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.”

La introducción de los institutos denominados “decretos de necesidad y urgencia” y “facultades delegadas” en el nuevo texto constitucional de 1994 implica poner reglas a una situación de excepción y, por lo tanto, al estricto control que la Constitución Nacional le atribuye al Congreso Nacional.

Sin embargo, ella no ha previsto el trámite ni los alcances de la intervención del Congreso, sino que los ha dejado subordinados a una ley especial.

La ley 26.122, sancionada el 20 de julio de 2006, regula el trámite y los alcances de la intervención del Congreso respecto de los decretos que dicta el Poder Ejecutivo nacional: a) de necesidad y urgencia, b) por delegación legislativa y c) de promulgación parcial de leyes.

El título II de la ley 26.122 establece el régimen jurídico y la competencia de la Comisión Bicameral Permanente y, en su artículo 5°, precisa que ella estará integrada por ocho (8) diputados y (8) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras.

En este sentido, a propuesta de los respectivos bloques de las Cámaras, los presidentes de la Honorable Cámara de Senadores y de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación han emitido los instrumentos legales correspondientes, designando a los señores senadores y diputados miembros, integrando formalmente la Comisión.

En este orden de ideas, es criterio de esta comisión plantear un razonamiento amplio al analizar las circunstancias de carácter excepcional que operan como supuesto fáctico-jurídico-político que autoriza el empleo del instituto del decreto de necesidad y urgencia.

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho —la necesidad urgente— habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.<sup>1</sup>

Es de vital importancia esta definición, ya que serán luego los órganos de control quienes deberán valorar si se han reunido los requisitos en el supuesto de hecho que autoriza al Poder Ejecutivo a hacer uso de dicha facultad.

La doctrina en general se refiere al supuesto fáctico como aquel acontecimiento o situación que determina la emergencia que ocasiona la crisis institucional que impide al Poder Ejecutivo ejercer sus facultades constitucionales de un modo más adecuado, llevando al estado de necesidad política que desemboca en la asunción de dichas facultades por parte del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, Pérez Hualde y Legaz Lacambra entienden que existe aun un supuesto previo, que es el de la vigencia de un sistema republicano que contemple en especial uno de los requisitos básicos, como lo es el principio de división de poderes.

En conclusión, al supuesto fáctico lo precede un supuesto institucional complejo que se compone de la existencia de un sistema con división de poderes o de funciones de distintos órganos y con un procedimiento de elaboración de leyes. Si no existen estos antecedentes, no se dará la posibilidad de existencia del decreto de necesidad y urgencia.

Superado este debate doctrinario, el dictado del Poder Ejecutivo de normas de rango legislativo so pretexto de la existencia de una situación de hecho que impide el pronunciamiento por parte del órgano al cual, según la Constitución, le corresponde actuar, no es un fenómeno novedoso para el derecho político.

Entre sus antecedentes más antiguos, se detecta la presencia de estos instrumentos en la Carta de Restauración Francesa y en la Ley Fundamental de Prusia de 1850.

Asimismo, son numerosas las Constituciones europeas que han contemplado la posibilidad de existencia de aquellas situaciones extraordinarias de necesidad y urgencia, estableciéndolas en sus textos en forma expresa, tales como la Constitución de la República Española y, en Sudamérica, las Constituciones de Brasil, Colombia y Perú, entre otras.

En este sentido, este es el marco fáctico en el cual la Convención Constituyente de 1994 introdujo los decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional argentina, receptados en el artículo 99, inciso 3.

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.<sup>2</sup>

Conforme la postura desarrollada por Germán Bidart Campos, la “necesidad” es algo más que conveniencia, en este caso, parece ser sinónimo de imprescindible. Se agrega “urgencia”, y lo urgente es lo que no puede esperar. “Necesario” y “urgente” aluden, entonces, a un decreto que únicamente puede dictarse en circunstancias excepcionales en que, por ser imposible seguir con el procedimiento normal de sanción de las leyes, se hace imprescindible emitir sin demora alguna el decreto sustantivo.<sup>3</sup>

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del caso “Peralta”,<sup>4</sup> ya que se le reconoció expresamente al presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

En el caso precitado, los actores iniciaron una acción de amparo ante el dictado del decreto 36/90, que convertía los contratos bancarios a plazo fijo en bonos de deuda pública (Plan BONEX).

Sin embargo, a pesar de su reconocimiento jurisprudencial, la Corte Suprema de Justicia impuso una serie de reglas que debe contener el dictado de este tipo de decretos por parte del órgano administrador para su procedencia.

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

“...una situación de grave riesgo social que pudiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado —esta constituirá la causa por la cual se considera válido el decreto— [...] razonabilidad de las medidas dispuestas [...] relación entre los medios elegidos por la norma y los fines de esta [...] examen de la proporcionalidad de las medidas y el tiempo de vigencia de ellas [...] inexistencia de otros medios alternativos adecuados para lograr los fines buscados [...] convalidación del Congreso, expresa o tácita...”

Asimismo, sostuvo que “no necesariamente el dictado por parte del Poder Ejecutivo de normas como el decreto 36/90 determina su invalidez constitucional por la sola razón de su origen”.

Puede reconocerse la validez constitucional de una norma como la contenida en el decreto 36/90, dictada por el Poder Ejecutivo, fundada en dos razones funda-

2. Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, EDIAR, 1995, tomo VI.

3. Bidart Campos, Germán: “Los decretos de necesidad y urgencia”. Columna de opinión, *La Ley*, 27/2/01.

4. *La Ley*, 1991-C:158.

1. Pérez Hualde, Alejandro, *Decretos de necesidad y urgencia*, Buenos Aires, Depalma, 1995.

mentales: *a*) que en definitiva el Congreso Nacional, en ejercicio de poderes constitucionales propios, no adopte decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados; *b*) porque ha mediado una situación de grave riesgo social, frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas del tipo de las instrumentadas en el decreto, cuya eficacia no parece concebible por medios distintos a los arbitrados (considerando 24).

La Corte ha caracterizado al supuesto fáctico habilitante para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia como “una situación de grave riesgo social frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas” (considerando 24).

En este sentido, la Corte Suprema definió la emergencia económico-social como aquella “situación extraordinaria que gravita sobre el orden económico-social, con su carga de perturbación acumulada, en variables de escasez, pobreza, penuria o indigencia, que origina un estado de necesidad al que hay que ponerle fin” (considerando 43).

Asimismo, el alto tribunal consideró la razonabilidad de la medida atendiendo a “la circunstancia de que los medios arbitrados no parecen desmedidos en relación a la finalidad que persiguen” (considerando 48).

El Poder Judicial tiene la potestad de examinar la existencia o no del estado de necesidad y razonabilidad, ejerciendo el control de constitucionalidad sobre la materia regulada, en un caso que sea sometido a su juicio y donde se haya afectado algún derecho constitucional.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Nacional,<sup>1</sup> controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretende lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretende superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

El criterio expuesto por la CSJN respecto de su facultad de ejercer el control de constitucionalidad con relación a los decretos de necesidad y urgencia ha sido variable.

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado, en el caso “Rodríguez”<sup>2</sup> la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quién posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

1. Artículo 28: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.

2. *La Ley* 1997-E:884.

Asimismo, consideró que los legisladores que habían interpuesto la acción de amparo carecían de legitimación activa; lo mismo sostuvo respecto del Defensor del Pueblo, pero consideró que el jefe de Gabinete tenía legitimación para actuar.

En esta oportunidad, la CSJN defendió la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y de su control político en cabeza del Poder Legislativo. Sostuvo que la jueza de grado carecía de jurisdicción para intervenir en el caso por ausencia de gravamen, caso, causa o controversia, pues decidió sobre un conflicto que –por su naturaleza– es ajeno a la resolución judicial, mediando –en consecuencia– una invasión de la zona de reserva de otro poder (considerando 6°).

Sin embargo, a pesar de lo dicho precedentemente, consideró que ello no implica una convalidación del decreto (de necesidad y urgencia) 842/97 “en tanto que esa norma, como integrante del ordenamiento jurídico, es susceptible de eventuales cuestionamientos constitucionales –antes, durante o después de su tratamiento legislativo y cualquiera fuese la suerte que corriese ese trámite–, siempre que, ante un ‘caso concreto’ –inexistente en la especie–, conforme las exigencias del artículo 116 de la Constitución Nacional, se considere en pugna con los derechos y garantías consagrados en la Ley Fundamental” (considerando 23).

Es decir, que limita la facultad de control del Poder Judicial ante la presencia de agravio concreto (examina si se cumplieron los requisitos formales de procedencia y el límite material), siendo el Congreso –depositario de la voluntad popular– a quien la Constitución Nacional le atribuye la excluyente intervención en el contralor de los DNU (considerando 17).

En este caso, la CSJN renunció expresamente a ejercer el control de constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, con base en la falta de caso y carencia de agravio concreto.

En cambio, en el caso “Verrocchi”<sup>3</sup> cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) 770/96 y 771/96 emitidos por el Poder Ejecutivo nacional en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobrarán más de mil pesos.

En el caso precitado, la CSJN ejerce un control de constitucionalidad amplio y analiza también la razonabilidad de la medida, al abocarse a examinar si se cumplieron las exigencias formales y materiales en el dictado de este tipo de normas, admitiendo el ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo nacional.

En este sentido, la CSJN considera que “se hace bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a exigencias materiales y formales, que cons-

3. “Verrocchi, Ezio D. c/ Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/08/19, *Fallos*, 322:1726, *La Ley*, 1999-E, 590.

tituyen una limitación y no una ampliación de la práctica seguida en el país...” (considerando 8°).

En el considerando 9° analiza las dos circunstancias habilitantes para el dictado de este tipo de normas, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y sostiene que “corresponde al Poder Judicial el control de constitucionalidad sobre las condiciones bajo las cuales se admite esa facultad excepcional, que constituyen las actuales exigencias constitucionales para su ejercicio. Es atribución de este tribunal en esta instancia evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia...”.

En el considerando 11, la CSJN sostuvo que la carencia de ley que regule el trámite y alcances de la intervención del Congreso exigía una mayor responsabilidad por parte del Poder Judicial en el ejercicio del control de constitucionalidad, por lo cual confirma la sentencia del *a quo* que declaraba inconstitucionales los decretos 770/96 y 771/96. En el presente caso ejerció un control amplio de las circunstancias fácticas y jurídicas del dictado del decreto en cuestión.

En el caso “Risolia de Ocampo”,<sup>1</sup> se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

El fundamento central para descalificar esta normativa fue que protegía intereses de individuos o grupos, no intereses generales de la sociedad.

De esta forma, la CSJN en el caso precitado agregaba un requisito más a la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia: la protección de intereses generales de la sociedad.

En el caso “Guida”,<sup>2</sup> la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia 290/95, que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la administración pública.

Uno de los principales argumentos de la Corte para declarar la constitucionalidad del decreto precitado fue su ratificación mediante la sanción de la ley 24.624.

A juicio de la CSJN, dicha ratificación importaba la intervención del Congreso en los términos que señala la Constitución y un reconocimiento de la emergencia invocada por el Poder Ejecutivo nacional.

Los ministros Nazareno, Moliné O’ Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que “...la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situa-

ción de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que —en uso de facultades privativas— compete al Congreso de la Nación conforme al artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas Cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo nacional al enfrentar la crisis...” (considerando 6°).

En el caso precitado, el voto del ministro Carlos Fayt señaló que “tal como lo recordó el tribunal en la causa ‘Verrocchi’ (*Fallos*, 322:1726), para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer válidamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, o 2) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser remediada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Esta última es la situación que debe entenderse presente en el caso...” (considerando 6°).

“Que la doctrina elaborada por esta Corte en torno a la nueva previsión constitucional no difiere en lo sustancial del recordado precedente de *Fallos*, 313:1513. Sin embargo, en este último se valoró el silencio del Poder Legislativo como una convalidación tácita con consecuencias positivas (considerando 25). Nada de ello, en cambio, sería en principio posible de afirmar hoy, frente al ineludible quicio constitucional que condiciona estrictamente la existencia misma de la voluntad del Congreso en su manifestación positiva (artículo 82 de la Constitución Nacional). No obstante, de esta regulación minuciosa de una facultad que por definición se considera existente, no podría derivarse como conclusión que la ausencia de reglamentación legal del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional deje inerte a la sociedad frente a las situaciones que el propio texto constitucional ahora prevé como excepcionales y, por tanto, merecedoras de remedios del mismo carácter” (considerando 7°).

Fayt agregó que “en el caso concreto que nos ocupa, el Congreso Nacional, haciéndose cargo de su necesaria intervención en cuestiones de hondo y sensible contenido social —más allá de las implicancias presupuestarias que obviamente ostenta y que en última instancia son la razón misma de la medida— ha asumido esa intervención legitimadora, con lo que puede darse por satisfecho el recaudo constitucional antes indicado. Ello, claro está, no descarta sino refuerza el necesario control de constitucionalidad inherente al Poder Judicial de la Nación, conforme fue recordado

1. “Risolia de Ocampo, María José c/ Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia”, CS, *Fallos*, 323:1934.

2. “Guida, Liliana c/ Poder Ejecutivo s/ empleo público”, CS, *Fallos*, 323:1566.

por el tribunal en la causa ‘Verrocchi’ ya citada” (considerando 9°).

En este mismo orden de ideas, el citado ministro de la CSJN destacó que “en cuanto al contenido mismo de la medida cuestionada, deben entenderse reunidos los requisitos que condicionan su validez, de acuerdo a la ya conocida doctrina de la emergencia” (considerando 10).

Por todo lo expuesto, se revoca el fallo de la instancia anterior y se declara la constitucionalidad del decreto.

Entre los administrativistas, se define a los reglamentos como “todo acto unilateral que emite un órgano de la administración pública, creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula, por tanto, situaciones objetivas e impersonales”.

Los reglamentos constituyen fuentes del derecho para la administración pública, aun cuando proceden de ella misma, ya que integran el bloque de legalidad, al cual los órganos administrativos deben ajustar su cometido. Desde el punto de vista cuantitativo, constituyen la fuente de mayor importancia del derecho administrativo, habida cuenta de que no solo son emitidos por el Poder Ejecutivo, sino también por los demás órganos y entes que actúan en su esfera.

Conforme la terminología utilizada por la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA), los reglamentos se denominan también actos de alcance o contenido general.

Para la LNPA el reglamento es un acto de alcance general, expresión que comprende a los meros actos de alcance general que no integran el ordenamiento jurídico.

En el orden nacional, los reglamentos pueden provenir de la administración, de la Legislatura o del Poder Judicial, ya que las normas de carácter general dictadas por el Congreso o por los organismos judiciales, sin el carácter formal de las leyes o sentencias, son también reglamentos, sujetos, en principio, al mismo régimen jurídico que los dictados por la administración.

La sustancia de un acto de alcance general de contenido normativo, que integra el ordenamiento jurídico, es la del “reglamento”, con independencia del órgano o ente estatal que lo produzca, siendo indiferente desde el punto de vista jurídico la utilización de distintos términos.

Conforme la vinculación o relación de los reglamentos con las leyes, los primeros se clasifican según la doctrina en ejecutivos, autónomos, delegados y de necesidad o urgencia.

Los reglamentos ejecutivos o de ejecución son los que dicta el Poder Ejecutivo en ejercicio de las facultades atribuidas por el artículo 99, inciso 2, de la Constitución Nacional, para asegurar o facilitar la aplicación o ejecución de las leyes, regulando detalles

necesarios para el mejor cumplimiento de las leyes y de las finalidades que se propuso el legislador.

Por su parte, el dictado de reglamentos autónomos o independientes corresponde, en principio, al Poder Ejecutivo de acuerdo a la distribución de funciones que realiza la Constitución Nacional, la cual, en su artículo 99, inciso 1, le atribuye responsabilidad política por la administración general del país.

Marienhoff afirma que el reglamento autónomo es dictado por el Poder Ejecutivo en materias acerca de las cuales tiene competencia exclusiva de acuerdo a textos o principios constitucionales. Sostiene que, así como existe una zona de reserva de la ley que no puede ser invadida por el poder administrador, también hay un ámbito de competencias, reservado a la administración, en el cual el Poder Legislativo no puede inmiscuirse, como consecuencia del principio de separación de los poderes.

Con la reforma constitucional de 1994 quedó superado el debate doctrinario respecto de los reglamentos delegados,<sup>1</sup> al contemplar expresamente la delegación legislativa en el artículo 76.

En dicha norma constitucional, si bien genéricamente se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, seguidamente se la admite respecto de dos materias determinadas: a) de administración y b) de emergencia pública.

Tal y como se ha expuesto ut supra, hasta la reforma constitucional de 1994, también se debatía en doctrina acerca de la validez constitucional de los denominados reglamentos de necesidad y urgencia.<sup>2</sup>

Mientras un sector, encabezado por los administrativistas, se inclinaba por su validez constitucional y recibía el apoyo de la realidad jurisprudencial, aunque dentro de ciertos límites, otra corriente doctrinaria entendía que resultaban violatorios del sistema de la Constitución de 1853/60 por considerar, sustancialmente, que afectaban el principio de la división de los poderes.<sup>3</sup>

Conforme el análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia cuando se produzcan “circunstancias excepcionales” que “...hicieran

1. Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

2. Miguel A. Ekmekdjian (en su obra *Manual de la Constitución Argentina*, Buenos Aires, Depalma, 1997) entiende que no es correcto llamar a estas normas reglamentos, puesto que son normas de sustancia legislativa y, no obstante ello, son dictadas por el Poder Ejecutivo nacional, y adoptan la denominación de “decretos-leyes” al referirse a este tipo de instrumentos.

3. Ekmekdjian se encuentra entre quienes defienden la inconstitucionalidad de los llamados reglamentos de necesidad y urgencia, fundando su postura en la afectación del principio de división de poderes y olvidando, conforme al criterio de esta comisión, el verdadero origen de la teoría de frenos y contrapesos elaborada por Montesquieu y adoptada por nuestra Constitución histórica de 1853/60.

imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos”.<sup>1</sup>

## II. Objeto

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 320, de fecha 29 de marzo de 2020, por medio del cual se suspende en todo el territorio nacional hasta el día 30 de septiembre del año en curso la ejecución de sentencias judiciales cuyo objeto sea el desalojo de inmuebles de los individualizados en el artículo 9º, y se establece el congelamiento de los precios de alquileres durante el mismo período.

La ley 26.122, en el título III, capítulo I, referido a los decretos de necesidad y urgencia, establece que “la Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado”.

## III. Análisis de los requisitos formales y sustanciales

### 1. Aspectos formales

La lectura del artículo 100, inciso 13, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: *a)* la firma del señor jefe de Gabinete de Ministros y *b)* el control por parte de la Comisión Bicameral Permanente. En igual sentido, el artículo 99, inciso 3, referido a las atribuciones del Poder Ejecutivo en el dictado de los decretos de necesidad y urgencia, permite inferir como requisitos sustanciales que habilitan dicha vía que “...no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos [...] los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

Asimismo, se encuentra cumplido el otro requisito formal referido al control por parte de esta comisión, en virtud de lo cual se eleva el despacho pertinente de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la ley 26.122.

La posición adoptada por la comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional, que establece: “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta”, y en el principio de seguridad jurídica, que exige que se mantenga la vigen-

cia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto estos sean derogados formalmente por el Congreso.<sup>2</sup>

Desde el punto de vista formal, la medida dictada por el Poder Ejecutivo fue suscrita en acuerdo general de ministros, conforme el artículo 99, inciso 3, párrafos 3º y 4º, y artículo 100, inciso 13, de la Constitución Nacional, toda vez que permite distinguir como requisitos formales la firma del jefe de Gabinete de Ministros y fue remitido a la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo dentro del plazo previsto.

### 2. Aspectos sustanciales

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 320/20.

El decreto bajo análisis suspende hasta el día 30 de septiembre del 2020 los desalojos de inmuebles por incumplimiento de la obligación de pago en los contratos de locación cuando la tenencia esté en poder de la parte locataria, sus continuadores (artículo 1.190 del Código Civil y Comercial), sucesores o sublocatarios. La medida alcanza a los lanzamientos ya ordenados que no se hubieran realizado al 29 de marzo de 2020. Por el mismo periodo quedan suspendido los plazos de prescripción en los procesos de ejecución de sentencia respectivos. A su vez, dispone de la prórroga de los contratos de locación de inmueble que se encuentre en poder del locatario y los contratos alcanzados por el artículo 1.298 del Código Civil y Comercial cuyo vencimiento haya operado desde el 20 de marzo hasta el 30 de septiembre del 2020. La parte locataria podrá optar en mantener la fecha de vencimiento o prorrogar por el plazo antes establecido o por uno menor. El ejercicio de estas opciones deberá ser notificado fehacientemente a la parte locadora con una antelación de por lo menos 15 días. En todos los contratos se prorrogan las obligaciones de la parte fiadora.

Asimismo, el Poder Ejecutivo dispuso el congelamiento de las cuotas de los contratos de locación de inmuebles y se deberá abonar el valor del canon locativo al mes de marzo sin aumentos hasta el 30 de septiembre. La fianza constituida en garantía de los contratos subsistirá hasta el plazo establecido y no resultaran aplicables las disposiciones del artículo 1.225, 3º párrafo, y tampoco las del artículo 1.596, incisos *b)* y *c)*, del Código Civil y Comercial.

La diferencia entre el monto pactado contractualmente y el precio que se abone por el congelamiento del canon deberá ser pagado con el vencimiento junto a la cuota del mes de octubre del 2020 en 3 o 6 cuotas mensuales, iguales y consecutivas. No se podrá aplicar intereses moratorios, compensatorios, punitivos y

1. Cabe destacar que en Estados Unidos los citados decretos reciben la denominación de *executive orders*, las cuales son órdenes ejecutivas, una facultad propia por la ley segunda fundamental de la Constitución de los Estados Unidos que establece la capacidad del presidente para legislar sobre facultades e instituciones e incluso sobre la propia Constitución.

2. Esta posición ha sido sostenida por autores como Bidart Campos y Pérez Hualde, entre otros, quienes han señalado que ni siquiera una ley que reglamente el trámite y alcance de la intervención del Congreso podrá prescribir que el silencio implique la aprobación tácita del decreto de necesidad y urgencia.

ninguna penalidad prevista en el contrato; las obligaciones de la parte fiadora permanecerán vigentes hasta la cancelación. Las partes podrán pactar una forma de pago distinta que no podrá ser más gravosa que la establecida en el decreto.

En el caso de que se genere una deuda por falta de pago, pago fuera de término o parcial se podrá abonar de igual manera que lo establecido para el congelamiento de las cuotas de los alquileres, en este caso sí se podrán aplicar intereses compensatorios, los que no podrán exceder la tasa de interés para plazos fijos en pesos a 30 días que paga el Banco de la Nación Argentina.

La parte locadora si quisiera le podrá suministrar los datos necesarios a la locataria para abonar por transferencia bancaria o depósito por cajero automático.

En el artículo 9° del decreto se establece taxativamente los contratos de locación de inmueble a los que se aplica. En el artículo 11 se excluyen los contratos de arrendamiento y aparcería rural de la ley 13.246 con las excepciones previstas en el artículo 9°, inciso 4, y los contratos de locación temporarios previstos en el artículo 1.199 del Código Civil y Comercial.

La parte locadora podrá solicitar que no se aplique el decreto cuando dependa del canon locativo para cubrir sus necesidades básicas o las de su grupo familiar.

Por último, se suspende por el plazo de un año la mediación obligatoria del artículo 6° de la ley 26.589 para los procesos de ejecución y desalojos regulados en este decreto.

El decreto analizado forma parte de un conjunto de decisiones adoptadas por el gobierno nacional como respuesta al avance y propagación en nuestro país del virus COVID-19 (o coronavirus) que alcanzó el nivel de pandemia mundial formalmente declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el pasado 11 de marzo.

Cabe mencionar que, en nuestro país, ya se encontraba vigente la declaración de emergencia establecida por la ley 27.541 de solidaridad social y reactivación productiva, promulgada el día 23 de diciembre de 2019. Por medio de esta ley se declaró la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social. Por lo tanto, ya existía previo a la pandemia, un contexto de emergencia sanitaria formalmente reconocida por el Congreso de la Nación.

Posteriormente, y en este marco, el presidente de la Nación emitió el decreto 260/20, por el cual confirmó la declaración de emergencia sanitaria y la extendió por el plazo de un año. Allí se toman medidas similares a las que han adoptado en países de la región como Uruguay, Paraguay, Colombia, y la Unión Europea, siguiendo las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en esta materia. Entre otras recomendaciones, la OMS destacó que los países deberán encontrar un delicado equilibrio entre la protección de la salud, la

minimización de los trastornos sociales y económicos, y el respeto de los derechos humanos.

En los días siguientes, y en la misma estrategia, el Poder Ejecutivo estableció la prohibición de ingreso al territorio nacional para personas extranjeras no residentes en el país por un plazo de quince (15) días corridos (decreto 274/20) y, a los fines de evitar la rápida propagación del virus, dispuso el aislamiento social, preventivo y obligatorio (decreto 297/20).

En todo este contexto, el Poder Ejecutivo emitió el decreto 320/20 que hoy analizamos con la finalidad de mitigar el impacto local de la emergencia sanitaria internacional y el aislamiento social, preventivo y obligatorio dispuesto por el decreto 297/20. El decreto dispone la suspensión de los desalojos, sentencias de desalojos por falta de pago, la prórroga de los contratos y el congelamiento de los contratos de locación de inmuebles en poder de la parte locataria hasta el 30 de septiembre de 2020. Estas disposiciones tienen como objetivo paliar los efectos de las medidas restrictivas vigentes, que generan una disminución en los ingresos de las economías familiares, con la finalidad de proteger los derechos elementales como lo es el derecho a la vivienda amparado por nuestra Constitución Nacional es su artículo 14 bis, párrafo tercero, que enuncia: “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: [...] la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna”.

Consideramos que el decreto 320/20 cumple íntegramente con los requisitos de necesidad y urgencia establecidos en nuestra Carta Magna y va de la mano con la interpretación que ha hecho nuestra Corte Suprema en la materia. La coyuntura actual evidencia la existencia de hechos de fuerza mayor que impiden que el Congreso pueda reunirse y deliberar de forma ordinaria. Existen dificultades de índole técnica y logística sin precedentes que impiden el desarrollo de la tarea legislativa de modo presencial en un marco de normalidad; todo ello sin perjuicio de las recomendaciones sanitarias que promueven medidas de distanciamiento social, al tiempo que desaconsejan la realización de todo tipo de eventos masivos que pudieran representar una aglomeración de personas.

Por otro lado, la rápida propagación del COVID-19 requiere que se tomen medidas de carácter urgente no compatibles con los plazos legislativos. La situación de emergencia antes explicada coincide con la interpretación realizada por la CSJN en el *Fallo* “Verrochi” para la procedencia los decretos de necesidad y urgencia.

De esta manera, verificamos que existe una coyuntura política de emergencia reconocida por el mismo Congreso de la Nación en la que se enmarca la emisión del decreto de necesidad y urgencia 320/20. Las



consideraciones expuestas dan cuenta de la necesidad de adoptar medidas urgentes para paliar la dramática crisis económica y social que enfrenta nuestro país.

La imperiosa necesidad de resolver la situación descrita configura una problemática que torna imposible el cumplimiento de los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

#### IV. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del decreto 320/20, siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, y todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto del Poder Ejecutivo nacional 320, de fecha 29 de marzo de 2020.

Decreto 320/20

*Marcos Cleri.*

## II

### Dictamen de comisión

*Honorable Congreso:*

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional y en la ley 26.122 ha considerado el expediente 18-J.G.M.-2020 referido al decreto de necesidad y urgencia 320, del 29 de marzo de 2020, mediante el cual se dispuso, entre otras medidas complementarias, la suspensión, en todo el territorio nacional, hasta el 30 de septiembre del año en curso, de la ejecución de las sentencias judiciales cuyo objeto sea el desalojo de inmuebles de los individualizados en el artículo 9° del presente decreto, siempre que el litigio se haya promovido por el incumplimiento de la obligación de pago en un contrato de locación y la tenencia del inmueble se encuentre en poder de la parte locataria, sus continuadores o continuadoras –en los términos del artículo 1.190 del Código Civil y Comercial de la Nación–, sus sucesores o sucesoras por causa de muerte, o de un sublocatario o una sublocataria, si hubiere.

En virtud de los fundamentos que se exponen en el informe adjunto y los que oportunamente ampliará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente

### Proyecto de resolución

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declárase la validez del decreto de necesidad y urgencia 320, del 29 de marzo de 2020.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, el presente dictamen es remitido directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 28 de abril de 2020.

*Omar B. De Marchi. – Gustavo Menna. –  
Luis A. Petri. – Pablo G. Tonelli.*

## INFORME

### 1. Introducción

Por medio del expediente 18-J.G.M.-2020 el jefe de Gabinete de Ministros ha remitido a consideración de la comisión, de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional y en la ley 26.122, el decreto de necesidad y urgencia 320, del 29 de marzo de 2020, mediante el cual se dispuso, entre otras medidas complementarias, la suspensión, en todo el territorio nacional, hasta el 30 de septiembre del año en curso, la ejecución de las sentencias judiciales cuyo objeto sea el desalojo de inmuebles de los individualizados en el artículo 9° del mismo decreto, siempre que el litigio se haya promovido por el incumplimiento de la obligación de pago en un contrato de locación y la tenencia del inmueble se encuentre en poder de la parte locataria, sus continuadores o continuadoras –en los términos del artículo 1.190 del Código Civil y Comercial de la Nación–, sus sucesores o sucesoras por causa de muerte, o de un sublocatario o una sublocataria, si hubiere.

En los considerandos de la medida se afirma que nos encontramos ante una emergencia sanitaria que obliga al gobierno a adoptar medidas y decisiones con el objetivo de velar por la salud pública, pero, también, para paliar los efectos de las medidas restrictivas dispuestas, que afectarán el consumo, la producción, la prestación de servicios y la actividad comercial, entre otros muchos efectos. Esta situación exige extremar esfuerzos para enfrentar no solo la emergencia sanitaria, sino también la problemática económica y social. En efecto, el Estado debe hacerse presente para que los y las habitantes de nuestro país puedan desarrollar sus vidas sin verse privados de derechos elementales, como el derecho a la salud, pero sin descuidar otros, como el derecho a la vivienda.

Esta emergencia, con sus consecuencias económicas, torna de muy difícil cumplimiento, para una importante cantidad de locatarios y locatarias, hacer frente a sus obligaciones en los términos estipulados en los contratos, redactados para una situación muy distinta a la actual, en la que la epidemia producida por el coronavirus ha modificado la cotidianeidad, los ingresos y las previsiones de los y las habitantes del país.

Además, muchos trabajadores, comerciantes, profesionales, industriales y pequeños y medianos empresarios, ven afectados fuertemente sus ingresos por la merma de la actividad económica, lo que origina

una reducción en los mismos, con la consecuente dificultad que ello genera para afrontar todas sus obligaciones en forma íntegra y para disponer lo necesario para costear su alimentación, su salud y su vivienda.

En este contexto, se dificulta para gran cantidad de locatarios dar cabal cumplimiento a diversas obligaciones de los contratos celebrados, en particular a las cláusulas que se refieren a la obligación de pago del precio de la locación.

Ante estas situaciones, muchos locatarios y locatarias, en el marco de esta coyuntura, pueden incurrir en incumplimientos contractuales, y ello, a su vez, puede desembocar, finalmente, en el desalojo de la vivienda en la cual residen. Ello agravaría aún más la compleja situación que atraviesan y las condiciones sociales imperantes. A la vez, la obligación de cumplir con las medidas de aislamiento social, preventivo y obligatorio, dificulta aún más la posibilidad de buscar y hallar una nueva vivienda.

Así, en el escenario de la emergencia aludida, se dispone en el artículo 2°, la suspensión temporaria, hasta el 30 de septiembre del año en curso, de los desalojos de los inmuebles detallados con claridad en el artículo 9°. También se dispone, en forma temporaria, la prórroga de la vigencia de los contratos de locación hasta la misma fecha, con acuerdo de la parte locataria.

Por tanto, en el artículo 4°, se dispone temporariamente, hasta el 30 de septiembre próximo, el congelamiento del precio de las locaciones respecto de los mismos inmuebles aludidos anteriormente, debiéndose abonar, durante ese período, el canon locativo correspondiente al mes de marzo próximo pasado.

Del mismo modo, en el artículo 6° se establece una forma de pago en cuotas para abonar la diferencia entre el precio pactado en el contrato y el que resulte de la aplicación del presente decreto, y también un mecanismo para el pago de las deudas que pudieren originarse hasta el 30 de septiembre, por falta de pago, pago parcial o pago fuera de plazo.

Así también en el marco de la emergencia se contempla la situación de la parte locadora en estado de vulnerabilidad, que necesita del cobro del canon locativo para cubrir sus necesidades básicas o las de su grupo familiar primario conviviente, extremo que deberá ser probado en debida forma.

Por estos motivos, y con el fin de evitar dispendios jurisdiccionales, se contempló además la mediación obligatoria previa al proceso judicial, para las controversias que pudiere suscitar la aplicación del presente decreto.

## 2. Competencia de la comisión

Aclarado lo anterior y de acuerdo con la naturaleza de la norma bajo análisis, cabe señalar que estamos en presencia de un decreto de necesidad y urgencia, dictado por el presidente de la Nación, en su condición de sujeto constitucionalmente habilitado para el ejercicio

de las facultades previstas en el tercer párrafo del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

La prerrogativa con que cuenta el titular del Poder Ejecutivo para la emisión de una disposición de carácter legislativo exige que se verifique el control establecido por la Constitución Nacional y por la ley 26.122, con el propósito de que esta Comisión Bicameral Permanente se expida –a través de un dictamen– acerca de la validez o invalidez del decreto, para que posteriormente dicho dictamen sea elevado al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

Este criterio, que el constituyente reformador de 1994 consagró y que luego el legislador perfeccionó, permite la emisión de decretos por parte del Poder Ejecutivo solamente cuando se verifiquen circunstancias excepcionales que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes.

Bajo tal inteligencia, como quedó dicho, el decreto de necesidad y urgencia debe ser sometido al control posterior de validez y legalidad del Poder Legislativo, en su condición de órgano constitucional representativo de la voluntad popular y cuya función propia y exclusiva es la sanción de leyes.

## 3. Objeto del decreto 320/20

Con los fundamentos dados, el decreto dispuso suspender, en todo el territorio nacional, hasta el 30 de septiembre del año en curso, la ejecución de las sentencias judiciales cuyo objeto sea el desalojo de inmuebles de los individualizados en el artículo 9° del presente decreto, siempre que el litigio se haya promovido por el incumplimiento de la obligación de pago en un contrato de locación y la tenencia del inmueble se encuentre en poder de la parte locataria, sus continuadores o continuadoras –en los términos del artículo 1.190 del Código Civil y Comercial de la Nación–, sus sucesores o sucesoras por causa de muerte, o de un sublocatario o una sublocataria, si hubiere.

Del mismo modo, se prorrogó hasta el día 30 de septiembre del corriente año, la vigencia de los contratos de locación de los inmuebles individualizados en el artículo 9°, cuyo vencimiento haya operado desde el 20 de marzo próximo pasado y la tenencia del inmueble se encuentre en poder de la parte locataria, sus continuadores o continuadoras –en los términos del artículo 1.190 del Código Civil y Comercial de la Nación–, sus sucesores o sucesoras por causa de muerte, o de un sublocatario o una sublocataria, si hubiere; y para los contratos cuyo vencimiento esté previsto antes del 30 de septiembre de este año.

Esta prórroga también regirá para los contratos alcanzados por el artículo 1.218 del Código Civil y Comercial de la Nación.

La parte locataria podrá optar por mantener la fecha del vencimiento pactado por las partes o por prorrogar dicho plazo por un término menor al autorizado en este artículo. El ejercicio de cualquiera de estas opcio-

nes deberá notificarse en forma fehaciente a la parte locadora con antelación suficiente que deberá ser, por lo menos, de quince (15) días de anticipación a la fecha de vencimiento pactada, si ello fuere posible.

Asimismo, se dispuso, hasta el 30 de septiembre del año en curso, el congelamiento del precio de las locaciones de los contratos de locación de inmuebles contemplados en el artículo 9°. Durante la vigencia de esta medida se deberá abonar el precio de la locación correspondiente al mes de marzo del corriente año.

En otro orden, se estipuló que la diferencia que resultare entre el monto pactado contractualmente y el que corresponda pagar por la aplicación del artículo 4° deberá ser abonada por la parte locataria en, al menos, tres (3) cuotas y como máximo seis (6), mensuales, iguales y consecutivas, con vencimiento la primera de ellas, en la misma fecha del vencimiento del canon locativo que contractualmente corresponda al mes de octubre del corriente año, y junto con este. Las restantes cuotas vencerán en el mismo día de los meses consecutivos. Este procedimiento para el pago en cuotas de las diferencias resultantes será de aplicación aun cuando hubiere operado el vencimiento del contrato.

Por otro lado, se determinó que las deudas que pudiesen generarse desde la fecha de entrada en vigencia del presente decreto y hasta el 30 de septiembre del año en curso, originadas en la falta de pago, en pagos realizados fuera de los plazos contractuales pactados o en pagos parciales, deberán abonarse en, al menos, tres (3) cuotas y como máximo seis (6), mensuales, iguales y consecutivas, con vencimiento, la primera de ellas, en la misma fecha del vencimiento del canon locativo que contractualmente correspondiere al mes de octubre del corriente año. Podrán aplicarse intereses compensatorios, los que no podrán exceder la tasa de interés para plazos fijos en pesos a treinta (30) días, que paga el Banco de la Nación Argentina. No podrán aplicarse intereses punitivos ni moratorios, ni ninguna otra penalidad, y las obligaciones de la parte fiadora permanecerán vigentes hasta la total cancelación, sin resultar de aplicación los artículos 1.225 y 1.596 incisos *b)* y *d)* del Código Civil y Comercial de la Nación.

A la vez, se dispuso que quedan excluidos del presente decreto los contratos de arrendamiento y aparcería rural contemplados en la ley 13.246 con las excepciones previstas en el artículo 9°, inciso 4, y los contratos de locación temporarios previstos en el artículo 1.199 del Código Civil y Comercial de la Nación.

En paralelo, se estableció suspender por el plazo de un (1) año, a partir de la entrada en vigencia del presente decreto, la aplicación del artículo 6° de la ley 26.589, para los procesos de ejecución y desalojos regulados en este decreto.

Finalmente, y entre otras medidas complementarias, se consagró que las medidas dispuestas en el pre-

sente decreto se aplicarán respecto de los siguientes contratos de locación:

1. De inmuebles destinados a vivienda única urbana o rural.
2. De habitaciones destinadas a vivienda familiar o personal en pensiones, hoteles u otros alojamientos similares.
3. De inmuebles destinados a actividades culturales o comunitarias.
4. De inmuebles rurales destinados a pequeñas producciones familiares y pequeñas producciones agropecuarias.
5. De inmuebles alquilados por personas adheridas al régimen de monotributo, destinados a la prestación de servicios, al comercio o a la industria.
6. De inmuebles alquilados por profesionales autónomos para el ejercicio de su profesión.
7. De inmuebles alquilados por micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) conforme lo dispuesto en la ley 24.467 y modificatorias, destinados a la prestación de servicios, al comercio o a la industria.
8. De inmuebles alquilados por cooperativas de trabajo o empresas recuperadas inscriptas en el INAES.

#### 4. *Adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales*

Es necesario destacar que el Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último párrafo de los considerandos del decreto que la medida se dictó en virtud de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Así entonces, es menester verificar que se cumpla con los recaudos formales y sustanciales para habilitar su procedencia.

##### *a) Requisitos formales*

El artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional establece una serie de requisitos de índole formal y sustancial para que se justifique el dictado de un decreto de necesidad y urgencia por parte del presidente de la Nación.

El primero de esos recaudos formales es que el decreto en cuestión sea decidido en acuerdo general de ministros, quienes deben refrendarlo junto con el jefe de Gabinete de Ministros. Este último funcionario, además, debe remitirlo al Congreso dentro de los diez días posteriores a la emisión del decreto, lo que constituye un segundo recaudo formal.

Así entonces, el primer análisis de un decreto de necesidad y urgencia, a la hora de dictaminar acerca de su validez, debe ser el referido a los mencionados recaudos formales. Solo luego de superado ese primer análisis o control, corresponde considerar la existencia, o no, de las circunstancias excepcionales igualmente previstas en la norma constitucional.

En el caso particular, se verifica que el decreto de necesidad y urgencia 320/20 ha sido decidido y re-

frendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje elevado a esta comisión.

Asimismo, está acreditado que el decreto 320/20 fue remitido en tiempo y forma al Congreso, toda vez que el jefe de Gabinete de Ministros lo elevó a la consideración de esta Comisión Bicameral de Trámite Legislativo el 4 de abril del 2020. Tratándose de un plazo de días hábiles, cabe tener también por cumplido el envío del decreto en el plazo previsto en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

#### b) Requisitos sustanciales.

Ahora bien, para que la atribución del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones con contenido legislativo pueda ser legítimamente ejercida es necesario que existan “circunstancias excepcionales” que requieran pronto remedio y que sea “imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes”.

De acuerdo con la previsión constitucional será por lo tanto necesario, en cada oportunidad en que el Congreso deba pronunciarse, determinar si han existido las circunstancias excepcionales y la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes que justificarían y darían sustento al decreto de necesidad y urgencia de que se trate.

Vale recordar, que en el célebre caso “Verrocchi” la Corte Suprema de Justicia, sostuvo que “para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes” (*Fallos*, 322:1726, 19/8/1999, considerando 9°).

Más adelante en el tiempo, en la causa “Risolia de Ocampo”, la Corte Suprema avanzó un poco más en materia de validación constitucional de decretos de necesidad y urgencia al expresar que “uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestionado en el *sublite* es que éste tenga la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos” (*Fallos*, 323:1934, 2/8/2000).

Por lo tanto, todo análisis razonable que pretenda validar un decreto de necesidad y urgencia debe efectuarse a la luz del texto constitucional y bajo las premisas interpretativas emanadas del tribunal cimero.

En resumen, es harto sabido que la procedencia de los decretos de necesidad y urgencia debe justificarse

a la luz de parámetros objetivos que permitan dilucidar si la medida adoptada obedece a una situación de excepcionalidad y urgencia o, por el contrario, se traduce en un acto de mera conveniencia. Lo primero está permitido a quien resulta ser el responsable político de la administración del país, lo segundo, no.

Conforme se desprende de los objetivos que tuvo en miras el decreto de necesidad y urgencia 320/20, resulta evidente la situación de gravedad y excepcionalidad que justificó su emisión, pues si el presidente no ordenaba la medida que motivó la intervención de esta comisión, se corría el riesgo de generar efectos perjudiciales para los diferentes sectores sociales involucrados y, por derivación, a los segmentos más vulnerables.

En razón de lo expuesto se certifica que las circunstancias referenciadas que sustentaron la emisión del decreto, estuvieron ajustadas bajo estricto cumplimiento de las pautas que exigen y surgen tanto de la jurisprudencia antes relevada, como de las normas en juego que reglamentan su procedencia. La medida ejecutiva dispuesta por el presidente de la Nación es un remedio razonable y eficaz para ello, pues esperar por los tiempos parlamentarios hubiese significado, a contrario sensu, un detrimento para los segmentos involucrados.

#### 5. Imposibilidad de seguir los trámites ordinarios legislativos previstos en la Constitución Nacional para la formación y sanción de las leyes

Fundamentadas tanto la urgencia como la necesidad para el dictado del presente decreto, corresponde aclarar por qué el trámite parlamentario para la formación y sanción de las leyes se hubiese presentado como una alternativa inconveniente para atender de modo urgente las necesidades comprometidas.

Tal como fuera reconocido por la Corte Suprema en el citado caso “Verrocchi”, la procedencia y admisibilidad –en términos constitucionales– de los decretos de necesidad y urgencia obedece, entre otras cuestiones, a “que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes” (*Fallos*, 322:1726, considerando 9°).

Ahora bien, sabido es que el “trámite normal de las leyes” cuenta con plazos que son muchas veces incompatibles con la urgencia que amerita la solución de una determinada situación.

Así entonces, no podemos soslayar que una vez ingresado cualquier proyecto de ley en una u otra Cámara y luego de asignado su tratamiento a la comisión o a las comisiones pertinentes previstas en los respectivos reglamentos, deberá esperarse su tratamiento en reuniones de asesores, las eventuales consultas a especialistas sobre cuestiones técnicas de la propuesta legislativa, el debate en el marco de la comisión, las consideraciones que puedan surgir relacionadas a las objeciones

que presenten los miembros de cada Cámara respecto a los giros de comisión dados al proyecto (artículo 90 del Reglamento del Senado y artículo 1° de la resolución de la presidencia de la Cámara de Diputados del 21/10/1988) o por aquellas observaciones que se formulen a partir de la publicación del dictamen respectivo en el orden del día (artículo 113, Reglamento de la Cámara de Diputados).

A todos los plazos involucrados, deberán adicionarse finalmente los que correspondan a su tratamiento en las Cámaras, con las correspondientes pautas y procedimientos que la Constitución dispone para la formación y sanción de las leyes (artículos 77 al 84).

En resumidas cuentas, las distintas variables expuestas representaron para el presidente de la Nación una cuestión de grave urgencia cuya solución imponía que se adopte inmediatamente una medida que remedie los perjuicios y las desventajas que significaban. Cuando esta medida puede ser materializada por medio de una ley formal o un decreto de necesidad y urgencia, se erige aquella que más rápido subsane –dentro de los márgenes constitucionales– el derecho lesionado o postergado. Esperar por los trámites parlamentarios con sus correspondientes rigorismos formales, hubiese implicado privar de eficacia temporal a la solución legislativa para reparar los menoscabos de los sectores referenciados.

En consecuencia, conforme al análisis de las circunstancias fácticas esgrimidas, corresponde afirmar que el decreto 320/20 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa –de carácter urgente y excepcional– que busca garantizar eficazmente la situación descrita.

## 6. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del decreto 320/20, y siendo que la naturaleza excepcional de la situación planteada hacía imposible esperar por los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto de necesidad y urgencia 320, del 29 de marzo de 2020, del Poder Ejecutivo nacional.

Decreto 320/20

*Omar B. De Marchi.*

## ANTECEDENTE

### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 4 de abril de 2020.

*A la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a esa comisión, en virtud de lo dispuesto por los artículos 99, inciso 3, y 100, inciso 13, de la Constitución Nacional y por la

ley 26.122, a fin de comunicarle el dictado del decreto de necesidad y urgencia 320 del 29 de marzo de 2020, que se acompaña.

SANTIAGO A. CAFIERO.

*María E. Bielsa.*

Buenos Aires, 4 de abril de 2020.

VISTO el expediente EX-2020-19378540-APN-DD #MSYDS, los decretos 260 del 12 de marzo de 2020 y su modificatorio, 297 del 19 de marzo de 2020, y

#### CONSIDERANDO:

Que, con fecha 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote del nuevo coronavirus como una pandemia, luego de que el número de personas infectadas por COVID-19 a nivel global llegara a 118.554, y el número de muertes a 4.281, afectando hasta ese momento a 110 países.

Que, por el decreto 260 del 12 de marzo de 2020, se amplió en nuestro país la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la ley 27.541, por el plazo de un (1) año, en virtud de la pandemia declarada.

Que, según informara la Organización Mundial de la Salud (OMS) con fecha 26 de marzo de 2020, se ha constatado la propagación de casos de COVID-19 a nivel global llegando a un total de 522.746 personas infectadas, 23.628 fallecidas y afectando a más de 158 países de diferentes continentes.

Que, en virtud de la situación epidemiológica y con el fin de proteger la salud pública, obligación indelegable del Estado, se estableció por el decreto de necesidad y urgencia 297/20, para todas las personas que habitan en el país o se encuentren en él, la obligación de permanecer en “aislamiento social, preventivo y obligatorio”, desde el día 20 de marzo hasta el día 31 de marzo del año en curso inclusive, pudiéndose prorrogar ese plazo por el tiempo que se considere necesario en atención a la evolución de la epidemia.

Que también se estableció la prohibición de desplazarse por rutas, vías y espacios públicos, con el fin de prevenir la circulación y el contagio del COVID-19 y, esta situación, en el marco del aislamiento social, preventivo y obligatorio dispuesto, sin dudas significará una merma en la situación económica general y también en las economías familiares.

Que nos encontramos ante una emergencia sanitaria que obliga al gobierno a adoptar medidas y decisiones con el objetivo de velar por la salud pública, pero, también, para paliar los efectos de las medidas restrictivas dispuestas, que afectarán el consumo, la producción, la prestación de servicios y la actividad comercial, entre otros muchos efectos. Esta situación exige extremar esfuerzos para enfrentar no solo la emergencia sanitaria, sino también la problemática económica y social. En efecto, el Estado debe hacerse presente para que los y las habitantes de nuestro país puedan desarrollar sus vidas sin verse privados de de-

rechos elementales, como el derecho a la salud, pero sin descuidar otros, como el derecho a la vivienda.

Que la emergencia antes aludida, con sus consecuencias económicas, torna de muy difícil cumplimiento, para una importante cantidad de locatarios y locatarias, hacer frente a sus obligaciones en los términos estipulados en los contratos, redactados para una situación muy distinta a la actual, en la que la epidemia producida por el coronavirus ha modificado la cotidianidad, los ingresos y las previsiones de los y las habitantes del país.

Que, además, muchos trabajadores y trabajadoras, comerciantes, profesionales, industriales y pequeños y medianos empresarios, ven afectados fuertemente sus ingresos por la merma de la actividad económica, lo que origina una reducción en los mismos, con la consecuente dificultad que ello genera para afrontar todas sus obligaciones en forma íntegra y para disponer lo necesario para costear su alimentación, su salud y su vivienda.

Que, en este contexto, se dificulta para gran cantidad de locatarios y locatarias dar cabal cumplimiento a diversas obligaciones de los contratos celebrados, en particular a las cláusulas que se refieren a la obligación de pago del precio de la locación.

Que, ante estas situaciones, muchos locatarios y locatarias, en el marco de esta coyuntura, pueden incurrir en incumplimientos contractuales, y ello, a su vez, puede desembocar, finalmente, en el desalojo de la vivienda en la cual residen. Ello agravaría aún más la compleja situación que atraviesan y las condiciones sociales imponentes.

Que, asimismo, la obligación de cumplir con las medidas de aislamiento social, preventivo y obligatorio, dificulta aún más la posibilidad de buscar y hallar una nueva vivienda.

Que el resguardo jurídico al derecho a la vivienda está amparado por diversas normas contenidas en los Tratados de derechos humanos ratificados por nuestro país, con el alcance que les otorga el artículo 75 inciso 22 de nuestra Constitución Nacional, así como también en la recepción que de tal derecho realiza su artículo 14 bis.

Que, en este sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece en su artículo 11, párrafo primero, que: “Los Estados partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.

Que el decreto de necesidad y urgencia que se dicta es una medida transitoria que se encuentra enmarcada en la emergencia declarada en los decretos mencionados al inicio.

Que las disposiciones del presente decreto tienen como finalidad proteger el interés público, y los medios empleados son justos y razonables como reglamentación de los derechos constitucionales (CSJN, “Avico c. De la Pesa”, *Fallos*, 172:21).

Que, asimismo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reconocido la constitucionalidad de las leyes que suspenden temporaria y razonablemente los efectos de los contratos como los de las sentencias firmes, siempre que no se altere la sustancia de unos y otras (CSJN, *Fallos*, 243:467), con el fin de proteger el interés público en presencia de desastres o graves perturbaciones de carácter físico, económico o de otra índole (CSJN, *Fallos*, 238:76). En estos casos, el gobierno está facultado para sancionar las leyes que considere conveniente, con el límite que tal legislación sea razonable, y no desconozca las garantías o las restricciones que impone la Constitución. No debe darse a las limitaciones constitucionales una extensión que trabe el ejercicio eficaz de los poderes del Estado (CSJN, *Fallos*, 171:79) toda vez que acontecimientos extraordinarios justifican remedios extraordinarios (CSJN, *Fallos*, 238:76).

Que las medidas adoptadas por el presente decreto son razonables, proporcionadas con relación a la amenaza existente, y destinadas a paliar una situación social afectada por la epidemia, para evitar que se agrave y provoque un mayor deterioro en la salud de la población y en la situación social.

Que, en este contexto, se implementan decisiones necesarias y urgentes, de manera temporaria y razonable, con el objeto de contener una grave situación de emergencia social que puede llevar a que una parte de la población se vea privada del derecho a la vivienda.

Que la norma que se dicta establece criterios objetivos para su aplicación.

Que, en el marco de la emergencia aludida, se dispone, en el artículo 2º, la suspensión temporaria, hasta el 30 de septiembre del año en curso, de los desalojos de los inmuebles detallados con claridad en el artículo 9º. También se dispone, en forma temporaria, la prórroga de la vigencia de los contratos de locación hasta la misma fecha, con acuerdo de la parte locataria.

Que, en el artículo 4º, se dispone temporariamente, hasta el 30 de septiembre próximo, el congelamiento del precio de las locaciones respecto de los mismos inmuebles aludidos anteriormente, debiéndose abonar, durante ese período, el canon locativo correspondiente al mes de marzo próximo pasado.

Que en el artículo 6º se establece una forma de pago en cuotas para abonar la diferencia entre el precio pactado en el contrato y el que resulte de la aplicación del presente decreto, y también un mecanismo para el pago de las deudas que pudieren originarse hasta el 30 de septiembre, por falta de pago, pago parcial o pago fuera de plazo.

Que, en el marco de la emergencia, también se contempla la situación de la parte locadora en estado de vulnerabilidad, que necesita del cobro del canon locativo para cubrir sus necesidades básicas o las de su grupo familiar primario conviviente, extremo que deberá ser probado en debida forma.

Que, en este orden de ideas, y con el fin de evitar dispendios jurisdiccionales, se contempla la mediación obligatoria previa al proceso judicial, para las controversias que pudiere suscitar la aplicación del presente decreto.

Que la evolución de la situación epidemiológica y la grave situación social imperante exigen que se adopten medidas rápidas, eficaces y urgentes, por lo que deviene imposible seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes.

Que la ley 26.122 regula el trámite y los alcances de la intervención del Honorable Congreso de la Nación respecto de los decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo nacional, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Que la citada ley determina que la Comisión Bicameral Permanente tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los decretos de necesidad y urgencia, así como para elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de diez (10) días hábiles.

Que el artículo 22 de la ley 26.122 dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones, y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

Que ha tomado intervención el servicio jurídico pertinente.

Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 99, incisos 1 y 3, de la Constitución Nacional.

Por ello,

*El presidente de la Nación Argentina, en acuerdo general de ministros*

DECRETA:

Artículo 1° – *Marco de emergencia.* El presente decreto se dicta en el marco de la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social establecida por la ley 27.541; la ampliación de la emergencia sanitaria dispuesta por el decreto 260/20 y su modificatorio, lo dispuesto por el decreto 297/20 y sus normas complementarias.

Art. 2° – *Suspensión de desalojos.* Suspéndese, en todo el territorio nacional, hasta el día 30 de septiembre del año en curso, la ejecución de las sentencias judiciales cuyo objeto sea el desalojo de inmuebles de los

individualizados en el artículo 9° del presente decreto, siempre que el litigio se haya promovido por el incumplimiento de la obligación de pago en un contrato de locación y la tenencia del inmueble se encuentre en poder de la parte locataria, sus continuadores o continuadoras –en los términos del artículo 1.190 del Código Civil y Comercial de la Nación–, sus sucesores o sucesoras por causa de muerte, o de un sublocatario o una sublocataria, si hubiere.

Esta medida alcanzará también a los lanzamientos ya ordenados que no se hubieran realizado a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto.

Hasta el día 30 de septiembre de este año quedan suspendidos los plazos de prescripción en los procesos de ejecución de sentencia respectivos.

Art. 3° – *Prórroga de contratos.* Prorrógase, hasta el día 30 de septiembre del corriente año, la vigencia de los contratos de locación de los inmuebles individualizados en el artículo 9°, cuyo vencimiento haya operado desde el 20 de marzo próximo pasado y la tenencia del inmueble se encuentre en poder de la parte locataria, sus continuadores o continuadoras –en los términos del artículo 1.190 del Código Civil y Comercial de la Nación–, sus sucesores o sucesoras por causa de muerte, o de un sublocatario o una sublocataria, si hubiere; y para los contratos cuyo vencimiento esté previsto antes del 30 de septiembre de este año.

La referida prórroga también regirá para los contratos alcanzados por el artículo 1.218 del Código Civil y Comercial de la Nación.

La parte locataria podrá optar por mantener la fecha del vencimiento pactado por las partes o por prorrogar dicho plazo por un término menor al autorizado en este artículo. El ejercicio de cualquiera de estas opciones deberá notificarse en forma fehaciente a la parte locadora con antelación suficiente que deberá ser, por lo menos, de quince (15) días de anticipación a la fecha de vencimiento pactada, si ello fuere posible.

En todos los casos, la extensión del plazo contractual implicará la prórroga, por el mismo período, de las obligaciones de la parte fiadora.

Art. 4° – *Congelamiento de precios de alquileres.* Dispónese, hasta el 30 de septiembre del año en curso, el congelamiento del precio de las locaciones de los contratos de locación de inmuebles contemplados en el artículo 9°. Durante la vigencia de esta medida se deberá abonar el precio de la locación correspondiente al mes de marzo del corriente año.

La misma norma regirá para la cuota mensual que deba abonar la parte locataria cuando las partes hayan acordado un precio total del contrato.

Las demás prestaciones de pago periódico asumidas convencionalmente por la parte locataria se regirán conforme lo acordado por las partes.

Art. 5° – *Subsistencia de fianza*. No resultarán de aplicación, hasta el 30 de septiembre del año en curso o hasta que venza la prórroga opcional prevista en el artículo 3° tercer párrafo, el artículo 1.225 del Código Civil y Comercial de la Nación ni las causales de extinción previstas en los incisos *b)* y *d)* del artículo 1.596 del Código Civil y Comercial de la Nación.

Art. 6° – *Deudas por diferencia de precio*. La diferencia que resultare entre el monto pactado contractualmente y el que corresponda pagar por la aplicación del artículo 4° deberá ser abonada por la parte locataria en, al menos, tres (3) cuotas y como máximo seis (6), mensuales, iguales y consecutivas, con vencimiento, la primera de ellas, en la misma fecha del vencimiento del canon locativo que contractualmente corresponda al mes de octubre del corriente año, y junto con este. Las restantes cuotas vencerán en el mismo día de los meses consecutivos. Este procedimiento para el pago en cuotas de las diferencias resultantes será de aplicación aun cuando hubiere operado el vencimiento del contrato.

No podrán aplicarse intereses moratorios, compensatorios ni punitivos, ni ninguna otra penalidad prevista en el contrato, y las obligaciones de la parte fiadora permanecerán vigentes hasta su total cancelación, sin resultar de aplicación los artículos 1.225 y 1.596, incisos *b)* y *d)*, del Código Civil y Comercial de la Nación.

Las partes podrán pactar una forma de pago distinta que no podrá ser más gravosa para la parte locataria que la establecida en el primer párrafo de este artículo.

Art. 7° – *Deudas por falta de pago*. Las deudas que pudieren generarse desde la fecha de entrada en vigencia del presente decreto y hasta el 30 de septiembre del año en curso, originadas en la falta de pago, en pagos realizados fuera de los plazos contractuales pactados o en pagos parciales, deberán abonarse en, al menos, tres (3) cuotas y como máximo seis (6), mensuales, iguales y consecutivas, con vencimiento, la primera de ellas, en la misma fecha del vencimiento del canon locativo que contractualmente correspondiere al mes de octubre del corriente año. Podrán aplicarse intereses compensatorios, los que no podrán exceder la tasa de interés para plazos fijos en pesos a treinta (30) días, que paga el Banco de la Nación Argentina. No podrán aplicarse intereses punitivos ni moratorios, ni ninguna otra penalidad, y las obligaciones de la parte fiadora permanecerán vigentes hasta la total cancelación, sin resultar de aplicación los artículos 1.225 y 1.596, incisos *b)* y *d)*, del Código Civil y Comercial de la Nación.

Las partes podrán pactar una forma de pago distinta que no podrá ser más gravosa para la parte locataria que la establecida en el primer párrafo de este artículo.

Durante el período previsto en el primer párrafo del presente artículo no será de aplicación el inciso *c)* del artículo 1.219 del Código Civil y Comercial de la Nación.

Art. 8° – *Bancarización*. La parte locadora, dentro de los veinte (20) días de entrada en vigencia del presente decreto, deberá comunicar a la parte locataria los datos necesarios para que esta pueda, si así lo quisiera, realizar transferencias bancarias o depósitos por cajero automático para efectuar los pagos a los que esté obligada.

Art. 9° – *Contratos alcanzados*. Las medidas dispuestas en el presente decreto se aplicarán respecto de los siguientes contratos de locación:

1. De inmuebles destinados a vivienda única urbana o rural.
2. De habitaciones destinadas a vivienda familiar o personal en pensiones, hoteles u otros alojamientos similares.
3. De inmuebles destinados a actividades culturales o comunitarias.
4. De inmuebles rurales destinados a pequeñas producciones familiares y pequeñas producciones agropecuarias.
5. De inmuebles alquilados por personas adheridas al régimen de monotributo, destinados a la prestación de servicios, al comercio o a la industria.
6. De inmuebles alquilados por profesionales autónomos para el ejercicio de su profesión.
7. De inmuebles alquilados por micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) conforme lo dispuesto en la ley 24.467 y modificatorias, destinados a la prestación de servicios, al comercio o a la industria.
8. De inmuebles alquilados por cooperativas de trabajo o empresas recuperadas inscritas en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).

Art. 10. – *Excepción - Vulnerabilidad del locador*. Quedan excluidos de lo dispuesto en el artículo 4° del presente decreto los contratos de locación cuya parte locadora dependa del canon convenido en el contrato de locación para cubrir sus necesidades básicas o las de su grupo familiar primario y conviviente, debiéndose acreditar debidamente tales extremos.

Art. 11. – *Exclusión*. Quedan excluidos del presente decreto los contratos de arrendamiento y aparcería rural contemplados en la ley 13.246, con las excepciones previstas en el artículo 9°, inciso 4, y los contratos de locación temporarios previstos en el artículo 1.199 del Código Civil y Comercial de la Nación.

Art. 12. – *Mediación obligatoria*. Suspéndese por el plazo de un (1) año, a partir de la entrada en vigencia del presente decreto, la aplicación del artículo



6° de la ley 26.589, para los procesos de ejecución y desalojos regulados en este decreto.

Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a establecer la mediación previa y obligatoria, en forma gratuita o a muy bajo costo, para controversias vinculadas con la aplicación del presente decreto.

Art. 13. – Facúltase al Poder Ejecutivo nacional a prorrogar los plazos previstos en el presente decreto.

Art. 14. – El presente decreto es de orden público.

Art. 15. – La presente medida entrará en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 16. – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 17. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 320/20

ALBERTO Á. FERNÁNDEZ.

*Santiago A. Cafiero. – Eduardo E. de Pedro. – Felipe C. Solá. – Agustín O. Rossi. – Martín M. Guzmán. – Matías S. Kulfas. – Luis E. Basterra. – Gabriel N. Katopodis. – Marcela M. Losardo. – Sabina A. Frederic. – Ginés M. González García. – Daniel F. Arroyo. – Elizabeth Gómez Alcorta. – Nicolás A. Trotta. – Tristán Bauer. – Claudio O. Moroni. – Juan Cabandié. – Matías D. Lammens Núñez. – María E. Bielsa. – Roberto C. Salvarezza.*