

SESIONES ORDINARIAS

2024

ORDEN DEL DÍA N° 10

Impreso el día 29 de abril de 2024

Término del artículo 113: 9 de mayo de 2024

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE
DE TRAMITE LEGISLATIVO –LEY 26.122–

SUMARIO: **Declaración** de invalidez del decreto 522, de fecha 9 de junio de 2020, mediante el cual se dispuso la intervención transitoria de la sociedad Vicentin S.A.I.C. por un plazo de sesenta (60) días, con el fin, según se afirma en el decreto, de asegurar la continuidad de las actividades de la empresa, la conservación de los puestos de trabajo y la preservación de sus activos y patrimonio. Y a la vez, se dispuso la ocupación temporánea anormal de la sociedad Vicentin S.A.I.C. en los términos de los artículos 57, 59 y 60 de la ley 21.499 por el plazo previsto en el artículo 1° del decreto. (53-J.G.M.-2020.)

- I. **Dictamen de mayoría.**
II. **Dictamen de minoría.**

I

Dictamen de mayoría*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 53-JGM-2019 referido al decreto de necesidad y urgencia 522 del Poder Ejecutivo nacional, del 9 de junio de 2020, mediante el cual se dispuso la intervención transitoria de la sociedad Vicentin S.A.I.C. (CUIT 30-50095962-9) por un plazo de sesenta (60) días, con el fin, según se afirma en el decreto, de asegurar la continuidad de las actividades de la empresa, la conservación de los puestos de trabajo y la preservación de sus activos y patrimonio. Y, a la vez, se dispuso la ocupación temporánea anormal de la sociedad Vicentin S.A.I.C. en los términos de los artículos 57, 59 y 60 de la ley 21.499 por el plazo previsto en el artículo 1° del decreto.

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° – Declarar la invalidez del decreto de necesidad y urgencia 522, de fecha 9 de junio del año 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, 11 de abril de 2024.

*Juan C. Pagotto. – Victor Zimmermann.
– Francisco M. Paoltroni. – Guadalupe Tagliaferri. – Carlos M. Espinola. –
Lisandro Almirón. – Hernán Lombardi.
– Nicolas Massot. – Francisco Monti. –
Oscar Zago.*

INFORME

1. *Introducción*

Por medio del expediente 53-JGM-2019 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 522 del Poder Ejecutivo nacional, del 9 de junio de 2020, mediante el cual se dispuso la intervención transitoria de la sociedad Vicentin S.A.I.C. (CUIT 30-50095962-9) por un plazo de sesenta (60) días, con el fin, según se afirma en el decreto, de asegurar la continuidad de las actividades de la empresa, la conservación de los puestos de trabajo y la preservación de sus activos y patrimonio. Además, en el mismo decreto se dispuso la ocupación temporánea

anormal de la sociedad Vicentin S.A.I.C. en los términos de los artículos 57, 59 y 60 de la ley 21.499 por el plazo previsto en el artículo 1° del decreto.

Para no distorsionar, en lo más mínimo, los argumentos por los cuales se justificó la intervención y la ocupación temporánea anormal de la empresa en cuestión, se consignan textualmente a continuación los principales considerandos contenidos en la medida:

“Que con fecha 10 de febrero de 2020, la sociedad Vicentin S.A.I.C. (CUIT 30-50095962-9) se presentó en concurso preventivo (autos ‘Vicentin S.A.I.C. s/ concurso preventivo’ - expediente 21-25023953-7) con una deuda denunciada de pesos noventa y nueve mil trescientos cuarenta y cinco millones doscientos sesenta y tres mil ochenta y seis con cincuenta centavos (\$ 99.345.263.086,50), quedando dicho proceso radicado en el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial, 2ª Nominación de la Ciudad de Reconquista, provincia de Santa Fe.

”Que la cantidad de acreedores denunciados asciende a más de dos mil (2.000).

”Que, en forma previa a dicha presentación, a partir del día 4 de diciembre de 2019, la sociedad Vicentin S.A.I.C. se encuentra técnicamente en cesación de pagos.

”Que, en forma contemporánea con el inicio del proceso concursal, se desencadenó la pandemia producida por el virus SARS-CoV2, la cual generó una crisis económica global, constituyéndose el supuesto que nos ocupa, en un serio escollo para el desarrollo del proceso concursal en los plazos previstos.

”Que las situaciones descriptas incrementaron el nivel de incertidumbre en el mercado agroindustrial, creando un panorama cada vez más complejo para la firma, cuyo accionar no solo está siendo investigado por el Poder Judicial, sino que también produce cada vez más desconfianza entre los diversos productores, los que, en muchos casos, tomaron la decisión de no vender sus existencias a esta sociedad, profundizando la crisis puertas adentro de la empresa.

”Que la composición de la deuda de Vicentin S.A.I.C., conforme surge de la nómina de acreedores acompañada por la sociedad en el expediente del concurso, establece que el endeudamiento financiero tanto local como internacional asciende a la suma de pesos sesenta y tres mil novecientos sesenta y un millones quinientos sesenta y tres mil seiscientos cuarenta y cinco con sesenta y nueve centavos (\$ 63.961.563.645,69), encontrándose entre los principales acreedores financieros locales los Bancos de la Nación Argentina, de la Provincia de Buenos Aires, de Inversión y Comercio Exterior, Ciudad de Buenos Aires, Hipotecario, Macro, Nuevo Banco de Entre Ríos, Itaú y Nuevo Banco de Santa Fe.

”Que, asimismo, entre los principales acreedores financieros internacionales, por una suma de pesos treinta mil ciento cincuenta y tres millones doscientos ochenta y cinco mil ochocientos noventa y dos con

veintiséis centavos (\$ 30.153.285.892,26), se encuentran International Finance Corporation; Netherlandese Financierings y el Ing Bank Nv - Tokyo Branch.

”Que las circunstancias descriptas han puesto en grave peligro la continuidad de las operaciones de la firma concursada, la cual, al momento de la cesación de pagos, era una de las principales empresas agroindustriales del país y la más importante de capitales nacionales.

”Que, en este sentido, resulta dable destacar que en base a las declaraciones juradas de ventas al exterior de granos, legumbres, harinas y aceites vegetales que reporta el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, y en vísperas del cierre de la campaña de soja 2018/19, Vicentin S.A.I.C. se encontraba en el puesto número seis (6) en ventas, con ocho millones cuatrocientas mil (8.400.000) toneladas de productos embarcados, es decir, un nueve por ciento (9 %) del total de ventas externas agroindustriales.

”Que, asimismo, la sociedad concursada, es controlante de empresas productoras de alimentos para el mercado interno, lo cual resulta relevante en momentos de altísima vulnerabilidad, a raíz de la pandemia de COVID-19.

”Que, de esta forma, se encuentran en riesgo no solo los dos mil ciento noventa y cinco (2.195) puestos de trabajo de la industria aceitera sino también cerca de mil (1.000) empleos de la empresa algodonera, trescientos setenta y seis (376) de la industria vitivinícola del grupo inversor y dos mil cincuenta y siete (2.057) de la planta frigorífica.

”Que es sabido que la producción agropecuaria resulta estratégica para nuestro país, garantizando la provisión de alimentos para la población y la exportación de materias primas, las cuales tienen un peso considerable en la estructura del comercio exterior.

”Que, ante la gravedad de la situación planteada, y conjuntamente con el dictado de la presente medida, el gobierno nacional ha dispuesto la remisión al Honorable Congreso de la Nación de un proyecto de ley que propicia la declaración de utilidad pública y sujeta a expropiación a la sociedad Vicentin S.A.I.C.

”Que, asimismo, en el mismo proyecto se propondrá la creación del Fondo Fiduciario Agro Argentina, cuyo fiduciante y beneficiario se propone que sea el Estado nacional y el fiduciario, YPF S.A., todo ello en los términos del artículo 1.666 del Código Civil y Comercial de la Nación.

”Que, asimismo, para asegurar el total y absoluto cumplimiento de los objetivos y medidas que se proponen a través del referido proyecto de ley, resulta necesario adoptar las medidas que la urgencia requiere, resultando imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, por lo cual se dispone la intervención transitoria de Vicentin S.A.I.C. por un plazo de sesenta (60) días. Esta temporalidad resulta razonable y proporcionada a los objetivos buscados, en tanto se pretende asegurar la continuidad de la empresa,

la preservación de sus activos y de su patrimonio, la protección de los puestos de trabajo en peligro y evitar efectos dañosos sobre el mercado agroexportador y la economía en general, máxime en la situación de emergencia sanitaria que vive el país, ampliada por el decreto 260/20 en el marco de las emergencias dictadas por la ley 27.541.

”Que, asimismo, se dispone la ocupación temporánea por sesenta (60) días de la sociedad Vicentin S.A.I.C. en los términos de los artículos 57, 59 y 60 de la ley 21.499, la que se dispone administrativamente en razón de utilidad pública y con el objeto de asegurar la continuidad de la empresa, la preservación de sus activos y de su patrimonio, y la protección de los puestos de trabajo en peligro, lo que se vuelve urgente en el marco de las emergencias dictadas por la ley 27.541 y la situación de emergencia sanitaria inédita que vive el país, teniendo en cuenta el volumen de la empresa en cuestión, la soberanía alimentaria y la necesidad de evitar impactos de alta negatividad en la economía.

”Que el artículo 20 de la ley 26.122 prevé incluso que, en el supuesto de que la Comisión Bicameral Permanente no eleve el correspondiente despacho, las Cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto, de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3, y 82 de la Constitución Nacional.

”Que los servicios jurídicos pertinentes han tomado la intervención de su competencia.

”Que la presente medida se dicta en uso de las facultades que otorga el artículo 99, incisos 1 y 3, de la Constitución Nacional”.

2. Competencia de la comisión

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 de necesidad y urgencia que demanden una inmediata solución legislativa que no implique de forma alguna retardo o postergación –como pueden

ser los plazos previstos por la Constitución para la formación y 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 522/20

Tras los fundamentos expuestos, el decreto 522/20 dispuso la intervención transitoria de la sociedad Vicentin S.A.I.C. por un plazo de sesenta (60) días, con el fin de asegurar la continuidad de las actividades de la empresa, la conservación de los puestos de trabajo y la preservación de sus activos y patrimonio. Y, a la vez, se dispuso la ocupación temporánea anormal de la misma sociedad en los términos de los artículos 57, 59 y 60 de la ley 21.499 por el plazo previsto en el artículo 1° del decreto.

Asimismo, mediante el mismo decreto se designó en el cargo de interventor de la sociedad Vicentin S.A.I.C. al señor Roberto Gabriel Delgado y en el cargo de subinterventor al señor Luciano Zarich.

Del mismo modo, se estableció que el interventor tendrá las facultades que el estatuto de la sociedad Vicentin S.A.I.C. confiere al directorio y al presidente de la empresa y en caso de ausencia del interventor, dichas facultades serán ejercidas de pleno derecho por el subinterventor.

Luego, se determinó en el decreto que al finalizar su cometido el interventor deberá presentar un informe sobre la situación de la sociedad y el resultado de su gestión ante el juez de primera instancia en lo civil y comercial, 2^{da} nominación de la ciudad de Reconquista, provincia de Santa Fe, interviniente en el concurso preventivo.

Y finalmente, se dispuso notificar al Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial, 2^{da} nominación de la ciudad de Reconquista, provincia de Santa Fe, el contenido de la medida, agregándose copia certificada del decreto.

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 522/20 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje 48/20.

Asimismo, está acreditado que el decreto 522/20 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 11 de junio de 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°; doc-

trina confirmada por CSJ, “Asociación Argentina de Compañías de Seguros y otros c/ Estado nacional - Poder Ejecutivo Nacional s/ nulidad de acto administrativo”, *Fallos*, 338:1048, 2015).

Asimismo, en “Cooperativa de Trabajo Fast Limitada”, la Corte requirió expresamente, para justificar la imposibilidad de seguir el trámite ordinario de las leyes, “que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan” (1°/11/2003, *Fallos*, 326:3180).

De esta forma 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.

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.

5. Análisis del decreto 522/20

La escasez de antecedentes sobre normas que tuvieran por objeto intervenir una empresa privada tiene su explicación y es bien sencilla: está prohibido que el presidente o aun el Congreso intervengan una empresa privada. La ley de sociedades comerciales lo prohíbe expresamente y dispone que solo un juez puede tomar una medida tan drástica para la vida de una sociedad, y a pedido de un socio o de la autoridad de contralor (artículos 113 al 117 y 303 de la ley 19.550 t. o. 1984).

Más aun rige esa prohibición cuando la empresa de que se trate se encuentra en concurso de acreedores en trámite ante el juez competente, porque nuestra Constitución Nacional dispone que “en ningún caso el presidente de la Nación puede ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas” (artículo 109).

La razón de todo lo anterior también es sencilla. La Constitución Nacional protege la propiedad privada y claramente dispone que la propiedad es “inviolable y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley” (artículo 18).

Queda claro, entonces, que la decisión del presidente de intervenir la empresa Vicentín S.A.I.C., mediante un decreto de necesidad y urgencia, es notoriamente inconstitucional e ilegal. Constituye un atropello contra la propiedad privada de los accionistas de la empresa y de sus acreedores. Luego, en tanto decreto de necesidad y urgencia que dispone una intervención en una empresa privada, el decreto es inconstitucional. Los decretos de este tipo, de acuerdo con el artículo 99, inciso 3, de la Constitución, solo pueden ser “disposiciones legislativas”, mientras que, en la especie, la intervención es una típica “disposición judicial”. Precisamente, refuerza esta interpretación el mismo

decreto, que dispone notificar con copia certificada al juez del concurso. Por tanto, reiteramos, el decreto es inconstitucional por violar los artículos 99, inciso 3, y 109 de la Constitución Nacional.

Asimismo, tampoco se dan las circunstancias de “necesidad y urgencia” previstas en el mismo artículo 99, inciso 3, del texto constitucional, por cuanto el Congreso se encuentra en sesiones ordinarias, en pleno funcionamiento, mientras que la empresa se encuentra bajo un proceso de concurso preventivo judicial. Cualquier medida urgente, de tipo conservatorio del patrimonio, podría y debería pedirse al juez del concurso mientras la ley era tratada por el Congreso.

Por esto, es también una invasión de la esfera de actuación de la justicia provincial de Santa Fe, ante la cual tramita el concurso de acreedores. Viola expresas disposiciones de la ley de sociedades. Y por si todo lo anterior fuera poco, implica desconocer la Constitución Nacional y el sistema de división de poderes que nos rige. En otras palabras, el presidente ha actuado como si dispusiera de la suma del poder público, o sea, como un auténtico dictador.

En otro orden, en tanto decreto autónomo (artículo 99, inciso 1, de la Constitución) que dispone la “ocupación temporánea anormal”, es también inconstitucional e ilegal. El instituto de la “ocupación temporánea anormal” es inconstitucional, en general, en tanto consagra un supuesto de privación de la propiedad privada sin ninguna indemnización previa. No hay razón para que el Estado no estime e indemnice previamente. Esto viola, de nuevo, la letra expresa del artículo 17 de la Constitución Nacional.

Por lo demás, en tanto decreto materialmente legislativo, y como especie del género acto administrativo, es ilegal por cuanto tiene vicios, precisamente, en los distintos elementos esenciales del acto administrativo (artículo 7°, LNPA). En primer término, tiene vicios en la “motivación”, ya que dispone una intervención y una ocupación que no son compatibles entre sí. No se da explicación suficiente de por qué se adoptan dos medidas simultáneas que son excluyentes entre sí y, por lo tanto, demuestran que el acto es irracional.

A la vez, hay un vicio en la “causa” (como antecedente de hecho) del acto administrativo, por cuanto no existe la urgencia “súbita” que requiere la ocupación temporánea (artículo 58, ley 21.499). Esto es así por cuanto al estar bajo la tutela del juez del concurso no hay riesgo de vaciamiento inminente, o cualquier otra situación que ponga en riesgo la integridad del patrimonio.

También hay un vicio en el objeto, en tanto la ocupación temporánea anormal solo puede recaer sobre “cosas”. Si bien la ley, cuando habla de “ocupación” se refiere a “cosas y bienes”, cuando se refiere en el artículo 59 de la ley de expropiaciones a la variante “anormal” solo menciona a “cosas”. Por ello, Gordillo en su *Tratado de derecho administrativo* y obras selectas la cataloga de “derecho real administrativo”, y

llega a decir que solo sería admisible sobre inmuebles (aut. cit., ob. cit., t IX, p. 380).

Finalmente, existe un vicio en la finalidad del acto. Esto es así porque la ocupación expresamente se lleva a cabo para “continuar” la misma actividad de la empresa. Es decir, no hay una ocupación para una necesidad “emergente”, “súbita” o “transitoria” de utilidad pública distinta, puesto que la realidad actual es igual a la que existe hace meses. Esto demuestra que lo que se busca en realidad es un reemplazo en la administración, y no satisfacer una necesidad pública emergente e insatisfecha. Por lo tanto, el verdadero motivo del acto es suplantarse la administración, avasallando la competencia del juez y el principio de división de poderes.

La ilegal decisión es, asimismo, una pésima señal, un mal ejemplo. Es la notificación, al mundo entero, de que en nuestro país no se respetan las normas, no hay seguridad jurídica, la protección de la propiedad privada es una ficción y la independencia de la justicia una ilusión. En circunstancias como las actuales, bajo las cuales el país está inhabilitado para tomar deuda externa y el ingreso de divisas solo puede provenir de la exportación o de inversiones extranjeras, el mensaje no puede ser más nefasto. Se arrasa con una de las empresas exportadoras más importantes y se informa al mundo entero que el país no respeta las normas.

Poco importan los fundamentos que se hayan expresado en el decreto de necesidad y urgencia que dispuso la intervención de Vicentin S.A.I.C. Porque nada puede justificar la violación de la Constitución Nacional y las leyes vigentes. La Constitución rige siempre, aun y tal vez con más fuerza, en tiempos de emergencias de todo tipo y color como las que rigen actualmente.

La expropiación de la empresa, también anunciada por el presidente, no justifica ni legitima la ilegal intervención. Porque el ya citado artículo 18 de la Constitución Nacional exige que la expropiación sea “calificada por ley”, lo que significa que el Congreso debe sancionar una ley declarando la utilidad pública del bien a expropiar, y también que debe ser “previamente indemnizada”.

Nada de ello ha ocurrido. El proyecto de ley mediante el cual podría hipotéticamente declararse la utilidad pública de la empresa Vicentin ni siquiera se conoce y no ha ingresado al Congreso. Y sin esa declaración no hay expropiación posible ni posibilidad alguna de indemnizar a los propietarios de la empresa (para lo cual hay que recorrer un largo camino que requiere, entre otras cosas, la intervención del Tribunal de Tasaciones de la Nación para determinar el valor del bien a expropiar).

Queda claro, finalmente, que la decisión del presidente respecto de Vicentin S.A.I.C. es irremediablemente ilegal, constituye un avasallamiento de derechos y sienta un pésimo precedente para el futuro del

país. Por eso debemos oponernos a la intervención o confiscación y debemos reclamar el respeto irrestricto a la Constitución y las leyes, no solo en defensa de los propietarios de la empresa sino también en defensa de todos los argentinos.

6. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, dado que se han cumplido los requisitos formales pero no los sustanciales, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la invalidez del decreto de necesidad y urgencia 522, del 9 de junio de 2020, del Poder Ejecutivo nacional.

Decreto 522/20

Juan C. Pagotto.

II

Dictamen de minoría

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de trámite legislativo –ley 26122– prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional ha considerado el expediente CD-53-JGM-20 referido al decreto de necesidad y urgencia 522/20 de fecha 9 de junio de 2020, publicado en el Boletín Oficial el 9 de junio de ese mismo año, por el cual se dispone la intervención transitoria de la sociedad Vicentín S.A.I.C. por un plazo de sesenta días.

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 1º – Tomar conocimiento del decreto de necesidad y urgencia 522/20 de fecha 9 de junio de 2020.

Art. 2º – Elevar el mismo a los plenos de ambas Cámaras de este Honorable Congreso de la Nación para su expreso e inmediato tratamiento toda vez que se encuentra vencido el plazo de diez días hábiles previsto en el artículo 19 de la ley 26.122 y cumplido el objeto del mismo tratándose de una norma no vigente.

Art. 3º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 11 de abril de 2024.

Anabel Fernández Sagasti. – Mariano Recalde. – María T. González. – Ana C. Gaillard. – Ramiro Gutiérrez. – Vanesa R. Siley.

INFORME

I. Antecedentes

La Constitución Nacional, antes de la reforma de 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 1º.

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.¹

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 tipificados en nuestra Constitución Nacional: *a)* los decretos de 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 acuer-

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.

do 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 consideraran 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 delega-

das” 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 lo ha dejado subordinado 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 5º, precisa que ella estará integrada por ocho (8) diputados y ocho (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”.¹

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.

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

Sin embargo, Pérez Hualde y Legaz Lacambra entienden que existe aún 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”.¹

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.²

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”,³ 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 pusiese 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, fundado en dos razones fundamentales: 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, origina un estado de necesidad 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

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

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

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

juicio y donde se haya afectado algún derecho constitucional.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Nacional¹ controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden 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”,² 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 quien posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

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 “Verrochi”³ 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 cobren 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 avocarse 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 constituyen 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 inconstitucional 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”,⁴ 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.

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.

3. “Verrocchi, Ezio D. c/ Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/8/19, *Fallos* 322:1726, *La Ley*, 1999-E, 590.

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

El fundamento central para descalificar esta normativa fue que protegían 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”,¹ 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 situación 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 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 Procedimiento Administrativo (LNPA), los

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

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 la 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,¹ 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

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

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.²

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.³

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 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”.⁴

II. Objeto

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto de necesidad y urgencia 522/20 del Poder Ejecutivo nacional, 9 de junio de 2020, por el cual se dispone la intervención transitoria de la sociedad Vicentín S.A.I.C. por un plazo de sesenta días.

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”.

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 adopta 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 elaborado por Montesquieu y adoptada por nuestra Constitución histórica 1853/60.

4. 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.

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 vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto estos sean derogados formalmente por el Congreso.¹

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

2. *Aspectos sustanciales*

Por medio del expediente 63-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 522/20, por el cual se dispone la intervención transitoria de la sociedad Vicentín S.A.I.C. por un plazo de sesenta días.

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto de necesidad y urgencia 522/20.

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia –en los considerandos del decreto en cuestión– que el mismo se dicta en uso de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional y de la ley 26.122.

Resulta pertinente destacar las palabras vertidas en el trabajo elaborado por Jorge Carlos Albertsen, en el cual se señala que “existe una marcada diferencia entre el dictado, por parte del Poder Ejecutivo, de una disposición de carácter legislativo, cuando la misma ha sido dictada en virtud de la circunstancia excepcional que prevé el tercer párrafo del inciso 3 del artículo 99 y cuando la misma es el resultado del ejercicio de una delegación legislativa. En el primer caso no existe una actuación previa del Congreso, mientras que, en el segundo, este ya ha puesto de manifiesto su voluntad de transferir su potestad al Poder Ejecutivo, respecto a una materia determinada, con plazo para su ejercicio y de conformidad con ciertas bases. Esta circunstancia justifica que el control de la Comisión Bicameral Permanente, sea mayor en el caso de los decretos de necesidad y urgencia (en los que el Poder Ejecutivo ha dictado la disposición de motu proprio) que en el caso de la delegación legislativa (a través de la que el Poder Legislativo le ha encomendado al Poder Ejecutivo el dictado de una ley, estableciendo las “bases de la delegación”). En el primer caso el Congreso tiene una participación *ex post*, mientras que en el segundo tiene una participación *ex ante*”.

Mediante este decreto de necesidad y urgencia se dispone la intervención transitoria de la sociedad Vicentín S.A.I.C. por el plazo de 60 días con la finalidad de asegurar la continuidad de las actividades de la empresa, la conservación de los puestos de trabajo y la preservación de sus activos y su patrimonio.

A tales efectos designa como interventor a Roberto Gabriel Delgado y como subinterventor a Luciano Zarich, quienes tendrán las facultades que el Estatuto de la sociedad le confiere al directorio y al presidente de la empresa.

Asimismo, se dispone la ocupación temporánea anormal de la sociedad, de conformidad con las previsiones de la ley 21.499, sobre Régimen de Expropiaciones.

Finalmente, se hace saber de la intervención al juzgado ante el cual tramita el concurso preventivo de Vicentín en la provincia de Santa Fe.

De conformidad con los considerandos del decreto, la decisión de intervenir la empresa (y posteriormente proceder a su expropiación) se adopta en el marco de la tramitación del concurso preventivo por parte de Vicentín, y con motivo de los efectos que la pandemia del coronavirus COVID-19 puede tener, tanto sobre el concurso como también sobre el funcionamiento de la empresa.

Así, se menciona entre otras cosas que en la empresa Algodonera Avellaneda (una de las empresas en que Vicentín tiene participación societaria) comenzaron a evidenciarse serias dificultades que han puesto en riesgo los puestos de trabajo, con 500 trabajadores licenciados y con la actividad paralizada destacándose además la desconfianza de muchos productores que han decidido no vender sus existencias a la sociedad.

1. 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.

En ese mismo sentido, se hace referencia a que Vicentín es controlante de empresas productoras de alimentos para el mercado interno, lo que resulta de fundamental importancia en ese contexto.

Por ello, el concurso preventivo y la posibilidad de que este se transforme en una quiebra representaba un riesgo para todos los trabajadores que se desempeñan en las empresas en las que el grupo tiene participación (2.195 puestos en la industria aceitera, cerca de 1.000 en la industria algodonera, 376 en la industria vitivinícola, 2.057 en la industria frigorífica). Además, el volumen agroexportador podría verse afectado sensiblemente, lo que conllevaría efectos negativos en materia laboral, comercial, económica y social.

En definitiva, de los aspectos referenciados se desprende la existencia de los requisitos exigidos por el inciso 3 del artículo 99 de la Constitución Nacional que posibilitan el ejercicio excepcional de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo nacional.

Sin perjuicio de las consideraciones precedentes, cabe señalar que a la fecha de presentación de este dictamen se encuentra vencido el plazo diez días hábiles contemplado en el artículo 19 de la ley 26.122 sobre régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes y que, además, su objeto se encuentra cumplido por lo que se trata de una norma no vigente.

biles contemplado en el artículo 19 de la ley 26.122 sobre régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes y que, además, su objeto se encuentra cumplido por lo que se trata de una norma no vigente.

IV. *Conclusión*

Por los fundamentos expuestos, encontrándose vencido el plazo de diez días hábiles previsto en el artículo 19 de la ley 26.122 y cumplido el objeto de la norma bajo análisis, la comisión propone la elevación del decreto de necesidad y urgencia 522/20 de fecha 9 de junio de 2020 a los plenos de ambas Cámaras de este Honorable Congreso de la Nación para su expreso e inmediato tratamiento.

Decreto 522/20

Anabel Fernández Sagasti.

ANTECEDENTE

El expediente 54-J.G.M.-2020 podrá consultarse en en la página web de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, en el [Trámite Parlamentario N° 64/20](#).