



INFORME

JURIDICO

Escribe: Dr. Juan I. Saenz

Profesor Regular de Derecho Constitucional (UBA) y
abogado especialista en derecho administrativo
(UBA)

**Vicentín: ni intervención ni ocupación ni
expropiación. Razones constitucionales.**


nexo

FUNDACIÓN

PRIMERA PARTE

1. Inconstitucionalidad manifiesta de la “intervención” no judicial de una persona jurídica

El DNU 522/20 dispuso la “intervención” de la sociedad comercial VICENTIN S.A.I.C., ordenando remover a su órgano estatutario de gobierno (Directorio, conformado por 11 miembros) y designando en su lugar a un delegado (interventor). Ello en el marco del concurso de acreedores de la empresa que tramita ante el Juzgado en lo Civil y Comercial de Reconquista, Santa Fe, y con el fin de “asegurar la continuidad de la empresa, la preservación de sus activos y de su patrimonio y la protección de los puestos de trabajo, y evitar efectos dañosos sobre el mercado agroexportador y la economía en general”. En paralelo, el DNU decidió la “ocupación temporaria anormal” de la sociedad en los términos del art. 59 de la Ley 21.499 (Ley de Expropiaciones). La empresa se dedica a la producción de harinas y aceites vegetales para exportación (de soja predominantemente), biodiesel, material textil, jugo concentrado de uva, vino y miel, con plantas en varias localidades del país y sedes en Asunción, Montevideo y San Pablo.

a. Primera consideración: según la motivación que expresa -la crisis patrimonial de la empresa y sus consecuencias sobre la economía- el DNU no satisface los estándares de excepcionalidad previstos en el artículo 99.3 CN y precisados por la Corte: a) fuerza mayor (impedimento total de que el Congreso funcione -por “acciones bélicas o desastres naturales”- se ejemplifica en “Verrocchi” (1999), “Consumidores” (2010), “Aceval” (2011), “Coopser” (2012) y “Asociación Argentina de Compañías de Seguros” (2015), entre otros); b) estado de necesidad que obligue al Presidente a adoptar una medida súbita e inmediata, que no pueda “esperar” los tiempos del procedimiento legislativo (si bien, como se ha visto, éste puede sancionar leyes en uno sólo, o pocos días; ej.: leyes 25.561 (2001), 27.362 (2017) y muchas otras. Hoy, el Congreso se encuentra sesionando plenamente, de modo remoto y más rápido que en la normalidad, por lo que no se dan “las circunstancias fácticas que la norma constitucional describe con rigor de vocabulario” (dixit Corte) que justifiquen un DNU en este caso, pues la crisis de VICENTIN S.A.I.C. no es una situación que sólo pueda ser conjurada sin dilación por un DNU (el propio decreto demoró varios días en ejecutarse, lo cual desvirtúa la urgencia que invoca).

b. Desde otro ángulo, nos encontramos ante un DNU infrecuente, que no contiene “disposiciones de carácter legislativo” (tal lo que el art. 99.3 CN define como materia de aquellos), pues ni la “intervención” ni la “ocupación temporánea anormal” que establecen pertenecen a las atribuciones legislativas del Congreso, únicas que el Poder Ejecutivo puede asumir al dictar tal categoría de decreto.



VICENTIN: NI INTERVENCION...

La intervención de una persona jurídica, que consiste en correr de su gobierno a sus directivos naturales y colocar en su lugar a alguien designado por el interviniente, no es una medida legislativa ni administrativa, sino de naturaleza netamente judicial, pues el artículo 17 de la Constitución, luego de prescribir que “la propiedad es inviolable”, establece que “(nadie) puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley”. De modo que la exigencia constitucional para que el Estado pueda privar a los particulares de la propiedad, es doble: se precisa de una ley que establezca esa privación de modo general e indeterminado (su tipo, su justificación y sus límites) y una sentencia judicial que la aplique a los casos concretos.

Tales requisitos se reiteran en el art. 18 CN de manera idéntica, respecto de la privación de otros derechos, como la libertad física (o la misma propiedad) en el caso de aplicación de una pena o un arresto, la inviolabilidad del domicilio y el acceso a “la correspondencia epistolar y los papeles privados” (léase hoy: comunicaciones y datos privados de toda clase).

Se requiere para la privación de esos derechos, “ley” y “sentencia”. Lo primero significa que la restricción del derecho debe encontrarse prevista en normas legales predeterminadas que precisen los “casos y justificativos” (vid. art. 18 CN respecto de la ocupación del domicilio), que además deben ser adecuados, equitativos, proporcionados y razonables respecto de un fin legítimo y prioritario (doctr. arts. 17 y 28 CN, ver: Gargarella, Roberto; Guidi, Sebastián (coord.), *Comentarios de la Constitución de la Nación Argentina*, Tomo II, LL, 2016, Cap. 8). Se trata del principio de legalidad o juridicidad, según el cual, en un estado de derecho, el poder del Estado se encuentra definido en normas derivadas de la Constitución, y que deben ser generales, abstractas, predeterminadas y precisas (y agrego: democráticas, en su mejor sentido, esto es, derivar de un proceso de deliberación, en el que se acrediten y expresen sus fundamentos: Nino, Carlos S., *La Constitución de la democracia deliberativa*, Ed. Gedisa), de manera que otorguen previsibilidad, certeza y seguridad a los individuos sobre el alcance de sus libertades y derechos.

Por su parte, cuando la Constitución indica “sentencia”, quiere inequívocamente decir que la privación al derecho debe provenir de la decisión de un tribunal judicial, suficientemente fundada en los hechos y en la ley, como garantía de imparcialidad y salvaguarda a las arbitrariedades a que es propenso el poder político de turno.



PRIMERA PARTE

Este tándem, ley-sentencia, en relación a la subespecie de privación de la propiedad denominada “intervención de personas jurídicas”, se puede apreciar en toda la legislación de nuestro país, que al revés, en ningún caso autoriza intervenciones directas por parte del Congreso o el Poder Ejecutivo. Ello convierte a la intervención de marras en un experimento inédito, inexistente en el derecho argentino e incompatible con el art. 17 de la Constitución.

Veamos qué establece la legislación.

* La primera norma que debemos mencionar al respecto es la Ley de Sociedades Comerciales (19.550), cuyo Capítulo I, Sección XIV, regula “la intervención judicial” (arts. 113 y ss.), previéndola como medida cautelar ante actos u omisiones de los administradores que pongan en peligro grave la propia existencia de la sociedad (previa acción de remoción impulsada por el socio y agotamiento de otros remedios previstos en el contrato social). Se añade que “El juez apreciará la procedencia de la intervención con criterio restrictivo”, lo cual indica el carácter que le otorga la legislación nacional a este mecanismo: judicial -por supuesto-, y de excepción.

* El Código Procesal Civil y Comercial de la Nación prevé casos específicos de intervención judicial a las personas jurídicas en general, como medida cautelar que puede solicitar cualquiera de sus acreedores (art. 222 y ss.), tanto como sucede en los códigos procesales provinciales (para el caso VICENTÍN, el Código Procesal Civil y Comercial de Santa Fe -ley 5531- otorga al acreedor el derecho a proponer un interventor que vigile la conservación de los bienes embargados de su deudor, cuando se trate de establecimientos industriales o fábricas -art. 465-).

* El Código Penal autoriza al juez, en los procesos relativos a delitos contra el orden económico y financiero, a adoptar medidas cautelares para asegurar la custodia, administración, conservación, ejecución y disposición de los bienes que sean producto o provecho de los delitos, lo cual incluye implícitamente (y así ha sido de práctica en orden a resguardar la prueba) la intervención de las personas jurídicas involucradas.

* La Ley de Concursos y Quiebras (Ley 24.522), establece también -en línea con el art. 17 CN- que la facultad de intervención de la concursada se encuentra en cabeza exclusiva del juez del proceso, con causa en haber realizado la sociedad actos perjudiciales para los acreedores o negado información. La función de esta intervención es proteger la integridad del patrimonio del deudor y procurar la continuidad y saneamiento de la empresa (en interés del propio deudor, de los acreedores, de los trabajadores, o de la comunidad. Ver: Favier Dubois, Eduardo y Spagnolo, Lucía, “Las medidas cautelares en el concurso preventivo para asegurar la continuidad de la empresa” (www.favierduboisspagnolo.com)).



VICENTIN: NI INTERVENCION...

* En algún momento de nuestra historia jurídica tuvieron vigencia normas que alentaban la participación directa del Estado Nacional en cualquier proceso de concurso o de quiebra en que se estimare necesario mantener la producción y el empleo. Fue el caso de la Ley 18.832 (1970) que incorporó al régimen concursal por entonces vigente la facultad del Poder Ejecutivo Nacional de solicitar al juez interviniente, y “previa calificación por éste del interés público y del fin de afianzamiento de la paz social”, su designación como administrador en sustitución de los órganos sociales.

Algunos regímenes especiales prevén la intervención judicial como remedio a situaciones que ponen en riesgo la finalidad de esas normativas. Por ejemplo: entidades financieras (Ley 21.526), por causa de falta de solvencia o liquidez de una entidad, cuya intervención debe ser solicitada por el Banco Central al “juez de comercio”; asociaciones mutuales (Ley 20.321) y fundaciones (Ley 19.836), ante un grave riesgo para su existencia; entidades aseguradoras (Ley 20.091), para casos de insolvencia o incumplimiento de los estatutos; sociedades que realicen oferta pública de valores en el mercado de capitales, a pedido de la Comisión Nacional de Valores (Ley 26.831).

En el caso de los partidos políticos, la práctica judicial da cuenta de numerosas intervenciones, como medida cautelar tendiente a evitar su caducidad, prevista en el art. 49 y ss. de la ley orgánica de partidos (23.298), por los incumplimientos de organización interna que allí se enuncian con toda precisión (la última intervención judicial recayó sobre el Partido Justicialista (“Acuña Carlos”, causa 2763/2018 del registro del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 1, con competencia electoral en la Capital Federal).

En suma, la intervención de una persona jurídica es un acto judicial, como correlato del art. 17 CN y como lo corrobora la legislación.

¿A qué se debe entonces que al poner la palabra “intervención” en un buscador de normas, aparezcan numerosas “leyes” por las cuales fueron intervenidas asociaciones y sociedades comerciales en nuestra historia? La respuesta es muy sencilla: se trata en todos los casos de “leyes” de facto, dictadas por gobiernos dictatoriales, en abierta contradicción con el artículo 17 CN. Por ejemplo: la “ley” 16.387 (1957) de intervención a entidades gremiales, la “ley” 18.564 (1970) de intervención de la Sociedad Textil Escalada, la “ley” 18.687 (1970) de intervención de la Compañía Azucarera Tucumana, la “ley” 19.361 (1971) por la que se intervino el Banco Comercial de Buenos Aires S.A., la “ley” 21.591 (1977) que intervino Aluar Aluminio Argentino S.A.I.C., la intervención de la “ley” 21.618 (1977) sobre Papel Prensa S.A.I.C., y la “ley” 22.229 (1980) sobre la totalidad del grupo (sigue...)

PRIMERA PARTE

empresario conocido como “Grupo Greco”, cuyo declamado propósito fue el de “reordenar su administración y evaluar su real condición económico-financiera” (ese grupo incluía empresas como Vinícola Argentina S.A.I.C.A., Furlotti S.A., Resero S.A., Viñedos Argentinos S.A., Bodegas y Viñedos Lucchessi Hnos. S.A., Termas de Villavicencio S.A., Bodegas y Viñedos Talacasto S.A., Prensa del Oeste S.A., Empresa Constructora Natalio Faingold S.A., Quebrachal del Monte S.A., Agroeste S.A., Orbis Cía. de Seguros S.A., entre muchas más). Por el contrario, no es posible encontrar en democracia precedentes similares de intervención no judicial a las personas jurídicas, con excepción de algún caso provincial (la intervención del club Estudiantes de La Plata dispuesta por Decreto provincial 101/52), y de tres intervenciones evidentemente inconstitucionales: la primera, ejecutada nada menos que por una comisión parlamentaria: la “Comisión Parlamentaria Mixta interventora e investigadora de la empresa comercial propietaria del diario La Prensa”, conformada por resolución conjunta de ambas cámaras del 16 de marzo de 1951. Esa comisión se constituyó en todos los locales de la empresa y tomó su administración, auditándola y finalmente promoviendo lo que menos de un mes después se convertiría en la expropiación del diario “La Prensa” dispuesta por la Ley 14.021 del 12 de abril de 1951. Las otras dos, en tiempo reciente, fueron las intervenciones decididas sobre YPF S.A. por DNU 530/12, y sobre la firma “Compañía de Valores Sudamericana S.A” (ex Ciccone Calcográfica) por DNU 1338/2012. Al igual que la que acá se analiza, no se explican en épocas de normalidad institucional; acaso el cúmulo de intervenciones verificadas en gobiernos de facto hayan logrado naturalizar la idea de que una ley o un DNU pueden intervenir una empresa sin violar el artículo 17 CN.

El DNU 522/20 que manda a intervenir VICENTIN S.A.I.C. emula esos malos antecedentes y consuma una injerencia prohibida en la propiedad privada, de modo manifiestamente inconstitucional. Entraña un verdadero acto judicial, en abierta violación del artículo 109 CN (que precisamente le prohíbe al Presidente “ejercer funciones judiciales”), que además omite todo fundamento sobre las razones de la intervención (lo que llamaríamos en este caso una “sentencia arbitraria”). Un hito lamentable para el estado de derecho, la seguridad jurídica, y el derecho de propiedad, y desalentador del ejercicio de sus libertades vinculadas (invertir, producir, ejercer la industria, el comercio interno e internacional, etc.).

c. Otra confusión común en estos días, ha sido la de asimilar la intervención sobre VICENTIN S.A.I.C. (una sociedad comercial enteramente privada) con el poder de “intervención administrativa” con el que cuenta el Poder Ejecutivo, respecto de las personas públicas, que son entidades creadas por ley para cumplir cometidos públicos especiales. Son: los entes autárquicos (ej.: AFIP, SIGEN, RENAPER, CNV, UIF, INPI, INTA, SENASA, ENARGAS-, ENRE, ENACOM, CONICET, ANMAT, las universidades y hospitales nacionales, entre muchos otros),

VICENTIN: NI INTERVENCION...

las empresas y sociedades del Estado (ej.: Radio y Televisión Argentina S.E., TELAM S.E., Casa de Moneda S.E., Investigaciones Aplicadas -INVAP S.E.) y las personas públicas no estatales (PAMI, INCAA, las obras sociales del Estado -ley 23.660-, los colegios profesionales, ej.: ley 23.187, y muchas más). En tales casos, la intervención directa del Poder Ejecutivo constituye un remedio legítimo para resguardar el cumplimiento de los fines del ente (definidos en su ley de creación) y el adecuado uso de los recursos públicos que le son destinados; y deriva del deber que incumbe al Presidente como “jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país” (art. 99.1 CN) (Marienhoff, Miguel S., “Intervenciones administrativas dispuestas por el Poder Ejecutivo”, La Ley 1984-D-884 y Barraza, Javier Indalecio, “La intervención administrativa y las facultades del interventor”, La Ley 1998-D-187).

En los últimos años, el Poder Ejecutivo dispuso numerosas intervenciones (ej.: del PAMI, por decreto 348/2003, del ENRE, por decreto 571/2007 y recientemente de nuevo por decreto 278/20, del INADI, por decreto 756/2011, del ENARGAS, por decreto 277/20, del Sistema Nacional de Medios Públicos SE, por decreto 354/2002, de la Obra Social Bancaria, por decreto 1246/2009, del Hospital Nacional Posadas, por decreto 20/20), pero desde luego que este supuesto -la intervención administrativa- tiene los fundamentos específicos antes enunciados y nada tiene que ver con la intervención decidida respecto de una persona jurídica privada, como es VICENTÍN, cuya actividad ni siquiera ha sido declarada de “interés general” o de “interés público” (tal el caso de la actividad de generación de energía eléctrica -ley 24.065- y la fabricación, comercialización y distribución de pasta celulosa y de papel para diarios -ley 26.736-) ni encuadra en ningún régimen o regulación que establezca la tutela o la fiscalización especial del Estado (como las actividades financiera, aseguradora, mutual, partidaria), en cuyos casos la posibilidad del Poder Ejecutivo se limita a solicitar la intervención judicial. En el caso de VICENTIN S.A.I.C., ajeno a todos los ejemplos anteriores, la única situación en la que el Ejecutivo puede solicitar la intervención judicial, es por su carácter de acreedor: como medida cautelar para proteger bienes embargados (art. 222 CPCCN, y normas similares de los códigos procesales provinciales), o en el marco de un concurso de acreedores.

d. De todo lo anterior se deriva: (i) que la intervención de personas jurídicas es un acto de naturaleza judicial, (ii) que conforme con ello el art. 17 de la Ley de Concursos y Quiebras (24.522) confiere al juez la facultad exclusiva de intervenir a la concursada, (iii) que el DNU 522/20 que dispuso la intervención de la sociedad VICENTIN S.A.I.C. es un acto judicial violatorio de los arts. 17, 99.3 y 109 CN que interfirió en la función del juez del concurso y sustituyó su competencia.





nexo

FUNDACIÓN

Av. Córdoba 1539 - 1° A - Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Buenos Aires - Argentina



@fundacionnexo



@FundacionNexoBa



@FundacionNexo