

CONGRESO NACIONAL
CÁMARA DE SENADORES
SESIONES ORDINARIAS DE 2020
ANEXO AL ORDEN DEL DIA N° 21

4 de mayo de 2020

SUMARIO

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO –
LEY 26122

Dictamen en la consideración del decreto 319/20 del Poder Ejecutivo.
(S.-810/20).

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 22-JGM-2020 referido al decreto de necesidad y urgencia 319, del 29 de marzo de 2020, mediante el cual se produjo el congelamiento del valor de las cuotas de los créditos hipotecarios que recaigan sobre inmuebles destinados a vivienda única; la suspensión de las ejecuciones; la suspensión de la prescripción y caducidad de instancia en los procesos de ejecución hipotecaria; la prórroga de las inscripciones registrales; y el establecimiento de facilidades en materia de deudas por falta de pago.

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,...

RESUELVEN

ARTÍCULO 1°: Declárase la validez del decreto de necesidad y urgencia 319, del 29 de marzo de 2020.

ARTÍCULO 2°: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

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

Sala de comisión, 28 de abril de 2020.

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

INFORME

I. Introducción

Por medio del expediente 22-JGM-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 319, del 29 de marzo de 2020, mediante el cual se produjo el congelamiento del valor de las cuotas de los créditos hipotecarios que recaigan sobre inmuebles destinados a vivienda única; la suspensión de las ejecuciones; la suspensión de la prescripción y caducidad de instancia en los procesos de ejecución hipotecaria; la prórroga de las inscripciones registrales; y el establecimiento de facilidades en materia de deudas por falta de pago.

En los considerandos del decreto se afirma que el mismo forma parte de las medidas que es necesario adoptar para atemperar los efectos de la crisis económica que, si bien ya afectaba a nuestro país al momento de asumir el gobierno, se ha visto seria y profundamente agravada por el brote de la enfermedad originada por el nuevo coronavirus COVID-19 y el "aislamiento social, preventivo y obligatorio" dispuesto. Estas medidas de aislamiento obligatorio, con alto impacto negativo en la actividad económica y productiva en el país, resultan imprescindibles para con-tener y mitigar la expansión del virus.

La emergencia sanitaria, se dice, nos obliga a adoptar decisiones con el objetivo de proteger la salud pública, pero también a paliar los efectos de las medidas restrictivas vigentes, que significarán una merma en la situación económica general y de las economías familiares, para que los habitantes de nuestro país puedan desarrollar sus vidas sin verse privados de derechos elementales, tales como el derecho a la vivienda o a herramientas de trabajo.

El resguardo jurídico a la vivienda está amparado por las normas jurídicas internacionales, aplicables y aceptadas universalmente, en materia de derechos humanos y receptadas en nuestra Constitución Nacional a través del artículo 75, inciso 22.

En este sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es la norma que otorga la más amplia y clara protección al derecho a la vivienda al señalar 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". De aquí deviene no solamente el reconocimiento del derecho a la vivienda, sino también la obligación estadual de tomar medidas apropiadas para asegurar el derecho mencionado. Este derecho es recogido y amparado también por la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25, párrafo primero) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo 11).

Luego, se enuncia que la Constitución Nacional estipula en su artículo 14 bis, párrafo tercero, que: 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".

Desde ese punto de vista, es que la interpretación conjunta de todo lo anterior, desprende la obligación del Estado de adecuar y orientar su normativa en lo relativo a la vivienda, priorizando a aquellos sectores de la sociedad que menos posibilidades tienen, o que, debido a la actual coyuntura, se han visto desprovistos de sus ingresos normales y habituales y no encuentran el modo de enfrentar sus obligaciones y costear el desarrollo de sus vidas y las de sus familias.

En este marco, el decreto contempló las medidas temporarias, proporcionadas respecto de la situación de emergencia que se enfrenta, y razonables, que resultarán de ayuda para un importante sector de la población que lo necesita. De este modo,

llevarán alivio y tranquilidad a las familias que habitan el territorio nacional en un contexto de gran incertidumbre como el generado por la pandemia declarada.

En el contexto de la emergencia, resultó indispensable atender la situación planteada en torno a las ejecuciones hipotecarias de viviendas únicas y por créditos prendarios actualizados por Unidad de Valor Adquisitivo (UVA).

En este orden de ideas, resultó necesario además disponer que hasta el 30 de septiembre del corriente año, la cuota mensual de todos los créditos hipotecarios sobre viviendas únicas y los prendarios actualizados por UVA, no podrá superar el monto correspondiente a la cuota del mes de marzo del corriente año.

3. 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 319/20

Con los fundamentos dados, el decreto dispuso que, hasta el 30 de septiembre de 2020, la cuota mensual de los créditos hipotecarios que recaigan sobre inmuebles destinados a vivienda única y que se encuentren ocupados con el referido destino por la parte deudora o quienes la sucedan a título singular o universal, no podrá superar el importe de la cuota correspondiente, por el mismo concepto, al mes de marzo del corriente año.

Asimismo, suspendió, en todo el territorio nacional y hasta el 30 de septiembre del año en curso, las ejecuciones hipotecarias, judiciales o extrajudiciales, en las que el derecho real de garantía recaiga sobre los inmuebles indicados en el artículo 2° y con los requisitos allí establecidos. Esta suspensión también alcanza al supuesto establecido en el artículo 2207 del Código Civil y Comercial de la Nación, en la medida que la parte deudora que integre el condominio, o quienes la sucedan a título singular o universal, sean ocupantes de la vivienda. Esta medida alcanzará a los lanzamientos ya ordenados que no se hubieran realizado a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto.

De la misma manera, determinó que hasta el 30 de septiembre del año en curso, quedan suspendidos los plazos de prescripción y de caducidad de instancia en los procesos de ejecución hipotecaria y de créditos prendarios actualizados por Unidad de Valor Adquisitivo (UVA).

Por otro lado, contempló que las suspensiones establecidas en el artículo 3° importan, por el plazo allí previsto, la prórroga automática de todas las inscripciones registrales de las garantías, y no impedirán la traba y mantenimiento de las medidas cautelares en garantía del crédito. Asimismo, importan, por igual período, la suspensión del plazo de caducidad registral de las inscripciones y anotaciones registrales de las hipotecas y prendas, y de las medidas cautelares que se traben o se hayan trabado en el marco de los procesos de ejecuciones hipotecarias y prendarias.

Al mismo tiempo, estipuló que la diferencia entre la suma de dinero que hubiere debido abonarse según las cláusulas contractuales y la suma de dinero que efectivamente corresponda

abonar por aplicación del congelamiento del monto de las cuotas dispuesto en el artículo 2º, podrán abonarse en, al menos, tres (3) cuotas sin intereses, mensuales, iguales y consecutivas, con vencimiento, la primera de ellas, en la misma fecha del vencimiento de la cuota del crédito que contractualmente correspondiere al mes de octubre del corriente año. Si el número de cuotas pen-dientes del crédito con posterioridad al 30 de septiembre del corriente año, fueren menos de tres (3), la parte acreedora deberá otorgar el número de cuotas adicionales necesarias para cumplir con ese requisito

Finalmente, consagró que 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, podrán abonarse en, al menos, tres (3) cuotas mensuales, iguales y consecutivas, con vencimiento, la primera de ellas, en la misma fecha del vencimiento de la cuota del crédito 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, pero no podrán aplicarse intereses moratorios, punitivos ni ninguna otra penalidad. Este procedimiento para el pago en cuotas de las deudas contempladas en este artículo será de aplicación aun cuando hubiere operado el vencimiento del contrato.

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 3º, 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 3º, 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. Sólo 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 319/20 ha sido decidido y refrendado en acuerdo general de ministros conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, tal como surge del mensaje 21/2020.

Asimismo, está acreditado que el decreto 319/20 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 6 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 hartamente 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 319/20, 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 sus-tentaron 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.

13. 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 319/20 constituye una eficaz y adecuada solución legislativa —de carácter urgente y excepcional— que busca garantizar eficazmente la situación descripta.

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 319/20, 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 319, del 29 de marzo de 2020, del Poder Ejecutivo nacional.

DECRETO 319/2020

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL