

## La intervención de empresas privadas por el Estado<sup>1</sup>

Por Pablo Luis Manili

### I. Introducción

En el presente artículo analizaremos la ingerencia del Estado en la economía a lo largo de la historia argentina, específicamente en los casos en que intervino en empresas privadas para asumir el control de ellas y que llegaron a los estrados de la justicia y motivaron la actuación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

### II. La Expropiación de la “Revolución de 1943”

En los autos “*Estado Nacional vs. Ingenio y Refinería San Martín del Tabacal S.A.*”<sup>2</sup>, la Corte convalidó una expropiación dispuesta por un gobierno *de facto*, mediante el dictado de distintos decretos, en los cuales se resolvió declarar de utilidad pública y sujeta a expropiación una serie de inmuebles ubicados en la provincia de Salta, a fin de instalar en ellos una base militar. Los demandados se opusieron a la expropiación por entender que como resultado de ella resultaban afectadas sus actividades comerciales y que ello implicaba, en la práctica, el desguace de la firma; como así también que la misma no podía instrumentarse mediante el dictado de decretos de un gobierno *de facto*. La Corte confirmó la expropiación, sosteniendo que “*el juicio de la utilidad pública es, en principio, privativo del legislador; solo una extrema arbitrariedad en dicha calificación podría justificar la revisión judicial de ella*”.

### III. La “extirpación” del grupo “Bemberg” durante el gobierno de Perón

Por medio de los Decretos n° 9997/48 y 16701/49 del presidente Juan Perón y de la ley n° 14.122, se dispuso: a) la “*extirpación*” de un consorcio de sociedades pertenecientes a la familia Bemberg, b) el sometimiento de la liquidación de esas empresas a un régimen especial (distinto del creado por la ley de sociedades vigente), c) la asignación de la causa a un juez determinado, d) la inapelabilidad de las decisiones que se adopten

---

<sup>1</sup> Una versión anterior de este trabajo fue publicada en *Debates de Actualidad*, revista de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, n° 206, año 2013

<sup>2</sup> *Fallos* 209:390; 03/12/1947.

en ese proceso, salvo las relativas a la rendición de cuentas y a la distribución de los bienes. No es necesario mayor análisis para advertir el escándalo jurídico que ello significaba, ya que constituía –lisa y llanamente- una confiscación de bienes.

La Corte, cuya mayoría había sido modificada dos años antes por ese gobierno para obtener su sumisión total<sup>3</sup>, debió expedirse sobre el planteo de inconstitucionalidad de esas normas en el fallo “*Bemberg*”<sup>4</sup>. En él ensayó toda clase de argumentos para convalidar lo actuado por el gobierno:

- a) Afirmó, sin mayores fundamentos, que una ley individual no es inconstitucional.
- b) Sostuvo que, “*para que todos sean iguales ante la ley... es preciso que ésta los iguale compensando con sus disposiciones los desequilibrios que hacen violencia al orden natural*”, frase que evidencia un notorio paternalismo del Estado, dispuesto por los poderes políticos y avalado por la Corte.
- c) Sentenció que “*el derecho de la comunidad*” (sin explicar qué significa esa entelequia) está por encima de los derechos individuales.
- d) Afirmó que no corresponde al tribunal expedirse sobre “*cuestiones de oportunidad, discreción o conveniencia...*”. Claramente lo que se planteaba en la causa no era ese tipo de cuestiones sino varias violaciones palmarias de derechos constitucionalmente protegidos.
- e) Entendió que no pueden discutirse las facultades del PEN para decidir la liquidación de un conjunto de sociedades, si éste considera que su existencia “*no era conveniente a los intereses públicos*”. Tampoco explicó qué son esos intereses.
- f) Sostuvo que la asignación de un juzgado en particular para la liquidación de las empresas constituía una especie *sui generis* de fuero de atracción.
- g) Convalidó la prohibición de apelar las resoluciones que adoptara ese juzgado con el argumento de que la doble instancia no tiene jerarquía constitucional.

#### **IV. Las intervenciones del gobierno de Onganía**

- a) El Decreto Ley 18.173 declaró de utilidad pública y sujeta a expropiación la totalidad de las acciones emitidas por la sociedad anónima “*Las Palmas del Chaco Austral*”.

---

<sup>3</sup> Ver nuestro libro *Evolución de la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (1863-2007)*, Buenos Aires, Universidad, 2007, pág. 119.

<sup>4</sup> Fallos 224:810 y 845.

Dispuso que el PEN procediera a ofrecer a los tenedores de acciones un importe por cada acción, equivalente al promedio ponderado de la cotización registrada en el Mercado de Valores de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires. Si los tenedores no se presentaban dentro del término de los catorce días corridos desde la primera publicación en el Boletín Oficial, el PEN promovería y sustanciaría el respectivo juicio de expropiación, que tendría carácter de urgente. Asimismo, el PEN convocaría a una asamblea extraordinaria de accionistas para la elección del directorio y síndico. Como se advierte, la norma *de facto*, si bien establecía el pago de una indemnización aparentemente justa, su pago no era “previo”, como ordena el art. 17 CN.

b) El Decreto ley 18.178 declaró la intervención amplia y total de la “*Compañía Industrial del Norte de Santa Fe SA*” y dispuso la caducidad del mandato de su directorio y su sindicatura. El gobierno de Santa Fe designaría al interventor, quien tendría las mismas facultades que el directorio y la sindicatura. Además dispuso paralizar por un año los juicios en trámite contra la referida empresa, las ejecuciones de sentencias ya dictadas, la posibilidad de iniciar acciones contra ella y dejó sin efecto las medidas precautorias dictadas contra la misma. Finalmente, ordenó que las entidades financieras del Estado darán prioridad a la atención de los requerimientos de la empresa en cuestión, para permitir una explotación normal. A diferencia de los casos anteriores, en este caso la intervención encubrió un salvataje estatal a una empresa privada que estaba en ruina, e implicó un severo perjuicio para sus acreedores (que se veían impedidos de accionar o de ejecutar sentencias en su contra), pero sin un ánimo confiscatorio ni discriminatorio respecto de la empresa intervenida.

c) El Decreto ley 18.564 dispuso intervenir por el término de treinta días la “*Sociedad Textil Escalada S.A. Industrial, Comercial y Financiera*”, con domicilio en Capital Federal y con establecimiento industrial en la provincia de Tucumán. El interventor tenía las mismas facultades que el estatuto le confería al directorio y debía de cumplir su cometido asegurando a las partes en conflicto el ejercicio de derechos amparados por el art. 14 CN. El PEN podría disponer el levantamiento de la intervención con anterioridad al plazo de treinta días si desaparecieran las causas que motivan la presente ley (se trata de una auto-delegación de facultades).

d) El Decreto ley 18.687 declaró la intervención de cuatro empresas a fin de estatizar y controlar la producción de azúcar: “*Compañía Azucarera Tucumana SA*”, “*Ingenio y Destilería La Trinidad SA*”, “*Ingenio y Destilería La Florida SA*” e “*Ingenio Santa Rosa SA*”, hasta tanto se ordenara judicialmente la posesión a favor del Estado Nacional de los bienes declarados de utilidad pública por Decreto ley 18.686. Esa norma, a su vez, establecía que el Banco Industrial practicaría la valuación de los bienes expropiados y que la Secretaría de Estado de Industria y Comercio elevaría un informe al PEN sobre los bienes que componían cada empresa, a efectos de su individualización. El interventor tenía las mismas facultades que los respectivos estatutos preveían para los directorios, sindicaturas y asambleas, y los directores anteriores mantendrían sus facultades al solo efecto de hacer valer los derechos de la sociedades intervenidas en el juicio de expropiación. Asimismo, el interventor procedería a entregar en locación a “*Conasa*” (Compañía Nacional Azucarera Sociedad Anónima), las plantas industriales e instalaciones de las sociedades intervenidas en las condiciones que considerara más convenientes.

Como se advierte, estas normas *de facto* guardan estrecha similitud con las sancionadas en 2012 respecto de YPF: a) se dirigen a obtener el control estatal de un sector de la actividad económica; b) se sancionan, simultáneamente, una ley para la expropiación y un decreto de intervención de la empresa sujeta a expropiación; y c) se viola el principio constitucional según el cual la indemnización en caso de expropiación debe ser previa.

## **V. La intervención del gobierno de Levingston**

El Decreto ley 18.794 declaró intervenidas las empresas “*Paz y Posse Ltda*” e “*Ingenio San Juan SA*”. El interventor sería designado por el PEN y sustituiría al directorio, la sindicatura, la asamblea de accionistas y demás órganos societarios, los cuales quedarían suspendidos, mientras durara la intervención, para adoptar resolución alguna con respecto a los bienes e intereses de la sociedad. El interventor designado debería proponer al PEN, las medidas que correspondiera adoptar con relación a la sociedad y sus bienes.

## **VI. Las intervenciones del gobierno de Videla**

a) El Decreto ley 21.440 intervino la “*Fábrica Argentina de Vidrios y Revestimientos de Opalinas Hurlingham*” (con participación estatal mayoritaria) y dispuso la caducidad del mandato de su directorio y sindicatura. El Ministerio de Bienestar Social designaría el interventor y establecería las modalidades del ejercicio del cargo. El interventor tendría las mismas facultades que corresponden a los órganos sociales y actuaría conforme a las directivas que impartiera el Ministerio de Bienestar, que era la autoridad competente para disponer el cese de la intervención cuando lo estimara conveniente. Este caso también guarda cierta similitud con el de YPF, en cuanto se trataba de una sociedad donde el Estado Nacional tenía participación, lo cual deja muchas dudas en cuanto a qué había hecho el Estado (o, mejor dicho, qué había omitido hacer), para que luego fuera necesario intervenir la empresa.

b) El Decreto ley 21.591 de 1977 dispuso la intervención de “*Aluar Aluminio Argentino*”. El interventor-veedor sería designado por el Ministerio de Defensa y tendría derecho a veto de todas las medidas que propusieran el directorio o los accionistas en la asamblea que afectaran el programa del aluminio señalados por el Decreto 32.729/69. Además podía proponer al Ministerio de Defensa aquellas medidas que considerara necesarias para corregir desvíos en el programa. Sus resoluciones serían apelables ante ese ministerio dentro de los cinco días de notificadas. El Ministerio de Defensa podría dar por terminadas las funciones del interventor-veedor cuando considerara que habían desaparecido las causas que motivaron la intervención.

c) El Decreto ley 22.229 de 1980, invocando el Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional, dispuso la intervención, por el término de ciento ochenta días, del llamado “grupo Greco” que era un conglomerado de empresas, principalmente del sector vitivinícola y bancario. La intervención implicaba la caducidad de los administradores, directores, miembros de los consejos de vigilancia, síndicos y apoderados y la prohibición, salvo autorización expresa de la autoridad de aplicación, de realizar asambleas o reuniones de socios. Asimismo, las acciones de contenido patrimonial, como así también los juicios de naturaleza concursal, existentes o futuros, quedaban suspendidos por el plazo de noventa días.

Cuando la causa llegó a la CSJN, ésta convalidó la quiebra dispuesta por ley especial respecto de “*Viñedos y Bodegas Arizu SA*”<sup>5</sup> y la acumulación de todas las quiebras de las empresas del grupo en un juzgado de Capital Federal (pese a que tenían domicilio en Mendoza). *“La circunstancia de que la radicación de todos los concursos de las sociedades del grupo se efectúa en la jurisdicción de la Capital Federal en razón de tener ahí su domicilio Greco Hnos. S.A.I.C.A. que es la principal de las sociedades y dieciocho sociedades más, así como también que la concentración de los concursos se hará en el Juzgado en lo Comercial que intervenga en la primera quiebra, según sorteo conforme a los procedimientos en vigencia para la distribución de expedientes judiciales, pone de manifiesto que la asignación de competencia establecida por el art. 9° de la ley 22.334 se funda en motivaciones objetivas de orden general que, en el caso, aparecen razonables para sustentar una distribución de competencia. Ello demuestra, además, que en manera alguna puede afirmarse que se trate del supuesto de las “comisiones especiales” a que se refiere el art. 18 de la Constitución Nacional, habida cuenta que, en el caso, la competencia es atribuida a un tribunal permanente y preexistente del Poder Judicial, del fuero correspondiente en la materia que, en virtud del sorteo reglamentario, entiende en un conjunto de causas estrechamente vinculadas con la presente.*

## **VII. Las intervenciones del gobierno de Cristina Fernández**

### **a) Estatización de los fondos previsionales y de las AFJP**

La Ley n° 26.425, sancionada en diciembre de 2008<sup>6</sup>, dispuso la disolución de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones y el traspaso a las arcas del Estado de todos los depósitos que los asegurados-aportantes habían realizado en ellas. Ello implicó una violación abierta del derecho de propiedad de los afiliados<sup>7</sup>, pero, en cuanto aquí interesa, supuso un apoderamiento de la “cáscara” de esas empresas privadas para luego, a través de ellas, introducir representantes del Estado en otras empresas, en las cuales las AFJP tenían inversiones y eran accionistas. A través de ello, se materializó una intervención en esas empresas, algunas de ellas relacionadas con la

---

<sup>5</sup> Fallos 304:1935 de 1983.

<sup>6</sup> Reglamentada con mucha premura por los Decretos n° 2103 y 2104/2008.

<sup>7</sup> Puede verse su análisis en nuestro libro *La Seguridad Jurídica. Una deuda Pendiente*, Buenos Aires, Hammurabi, 2011, pág. 90 y ss.

provisión de papel prensa para los diarios y periódicos. Es decir, bajo el manto de la estatización del sistema privado de jubilaciones y pensiones, el Estado se infiltró en las empresas privadas en las cuales las disueltas AFJP tenían acciones, logrando así ingresar a sus directorios e influir en sus decisiones.

#### **b) La Ley de Medios Audiovisuales**

La Ley n° 26.522, de octubre de 2009, también implica una intervención en las empresas titulares de dichos medios, en tanto su art. 161 obliga a los titulares de licencias que no se ajusten a los nuevos requisitos creados por esa norma, a adecuarse a ella mediante la transferencia de las licencias de las que son titulares. Es decir, se los obliga a vender o ceder bienes o derechos que habían adquirido legítimamente al amparo de la legislación anterior, en clara violación del art. 17 CN. Quienes llegaron a ser titulares de esas licencias cumplieron con los requisitos que el ordenamiento jurídico establecía al momento de la concesión, por lo tanto, el acto de concesión (desde el fallo “*Bourdie*”<sup>8</sup> de 1925 en adelante) implicó la incorporación de ese derecho a su patrimonio y —al mismo tiempo— la facultad de repeler cualquier imposición de adecuarse a nuevos requisitos, creados *ex post facto*, bajo apercibimiento de perder un derecho que ya habían adquirido legítimamente. Evidentemente, una venta forzada con un plazo prefijado para su concreción obliga al propietario a malvender sus bienes, fomentándose así negocios espurios en los que siempre habrá algún amigo del poder de turno presto a obtener ganancias y poner ese medio a disposición de ese poder.

#### **c) La Fabricación de papel para la prensa escrita**

Profundizando lo dispuesto en las dos leyes recién mencionadas, la ley 26.736 dispuso la intervención estatal de la empresa “*Papel Prensa*”, que es la proveedora de ese insumo a los principales diarios del país. Curiosamente, los arts. 4 y 6 de la ley declaran que su régimen se aplica también a los compradores de ese papel, con lo cual queda en evidencia el propósito de controlar a la prensa escrita. A su vez el art. 10 formula una amplia delegación de facultades en el Ministerio de economía para “*dictar las normas aclaratorias y complementarias, aprobar los planes de acción, e intervenir en todos los actos previstos en la normativa aplicable*” y el art. 11 inciso j) llega al punto de

---

<sup>8</sup> Fallos 145:307

conferir facultades a ese Ministerio para “*controlar la producción... de pasta celulosa y de papel para diarios*”. Ello entra en clara colisión con el art. 14.3 del Pacto de San José de Costa Rica: “*No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos... o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones*”.

#### **d) La Intervención de YPF**

En mayo de 2012 el Congreso Nacional sancionó la ley n° 26.741 por la cual se declara de utilidad pública y sujeto a expropiación el 51% de las acciones que pertenecían a la empresa española Repsol. Curiosamente, no se dispuso la expropiación del paquete accionario que pertenecía a otros accionistas privados de la misma empresa. El mismo día en que el PEN envió ese proyecto de ley, sancionó un Decreto de Necesidad y Urgencia (n° 530) por el cual se dispone la intervención transitoria de YPF SA, por un plazo de treinta días con el fin de “*asegurar la continuidad de la empresa, la preservación de sus activos y de su patrimonio, el abastecimiento de combustibles y garantizar la cobertura de las necesidades del país*” (art. 1). Designó como interventor al Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, quien tendría las facultades que el estatuto de YPF SA confiere al directorio y/o al presidente de la empresa. El DNU de referencia implicó en los hechos, la confiscación de las acciones sujetas a expropiación y el apoderamiento por parte del PEN de la totalidad de la empresa sin haber abonado indemnización alguna (en contra de la letra expresa del art. 17 CN).

#### **VIII. A modo de Conclusión**

Lamentablemente existieron abundantes ejemplos de intervenciones estatales en empresas privadas a lo largo de la historia argentina. La mayoría de ellas fueron dispuestas por gobiernos *de facto*, aunque también las hubo en los gobiernos de los presidentes Juan Perón y Cristina Fernández.

En todos los casos esas intervenciones implicaron el avasallamiento de derechos adquiridos por parte de los accionistas de esas empresas y de la empresa misma y en muchos de ellos seguramente mediaron intereses espurios.



La seguridad jurídica, que es un valor de jerarquía constitucional de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Suprema, se ve resentida cada vez que el Estado dispone este tipo de medidas.