



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 27 de agosto de 2024

Vistos los autos: "Shell Compañía Argentina de Petróleo SA c/ EN - SCI - resol. 25/06 y 54/06 s/ proceso de conocimiento".

Considerando:

1°) Que la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (fs. 1407/1420), al revocar la sentencia de primera instancia, declaró la nulidad de la resolución 25/2006 de la Secretaría de Comercio Interior mediante la cual se estableció la obligación de las empresas refinadoras y/o expendedores de cubrir en forma razonablemente justificada la demanda de gasoil, conforme al cupo mínimo determinado por volúmenes del año anterior ajustados por las pautas allí indicadas. Contra tal pronunciamiento, el Estado Nacional -Ministerio de Economía y Finanzas Públicas- interpuso el recurso extraordinario de fs. 1426/1445 que fue replicado a fs. 1448/1467 y concedido a fs. 1469 por encontrarse en tela de juicio normas de derecho federal y denegado en cuanto a la arbitrariedad y gravedad institucional alegadas por el recurrente, lo que motivó que ocurriera en queja ante el Tribunal.

2°) Que para así decidir, el *a quo* consideró en primer lugar que la resolución 25/2006 obligó a las empresas refinadoras y a los expendedores de gasoil a cubrir de forma razonablemente justificada el total de la demanda de conformidad a los volúmenes que le sean requeridos. Sobre esta base, determinó que la facultad de imponer cupos de producción y

comercialización, así como también la de fijar parámetros vinculados con volúmenes, estaba claramente precisada en el inciso d del artículo 2° de la ley 20.680, razón por la que debía rechazarse la postura del Estado según la cual la resolución 25/2006 fue dictada en ejercicio de la potestad atribuida en el inciso c de dicha cláusula.

En segundo término, el tribunal anterior en grado puso de relieve que el artículo 4° del decreto de necesidad y urgencia 2284/1991 -ratificado por el artículo 29 de la ley 24.307-, suspendió el ejercicio de las facultades otorgadas por la ley 20.680, con excepción de las previstas en el artículo 2°, inciso c, y que podía ser restablecido -para utilizar todas o cada una de las medidas en ella articuladas-, "previa declaración de emergencia de abastecimiento por el Congreso de la Nación, ya sea a nivel general, sectorial o regional". En este orden de consideraciones, la cámara apuntó que "para sortear la suspensión dispuesta por la norma antedicha, la Secretaría de Comercio Interior aludió -en la resolución que aquí se impugna- al decreto de necesidad y urgencia 722/1999 (B.O. 8 de julio de 1999) que declaró el estado de emergencia de abastecimiento a nivel general a los efectos de restaurar el ejercicio de las facultades contenidas en la ley de abastecimiento, suspendido por el decreto 2284/1991". Sin embargo, la cámara interpretó que el decreto 722/1999 no se adecuó a las exigencias previstas en esta última norma para restablecer la vigencia de las facultades otorgadas en la ley de



Corte Suprema de Justicia de la Nación

abastecimiento respecto de las medidas adoptadas en la resolución 25/2006.

A tal fin consideró que la situación fáctica que se invoca en los considerandos del decreto de necesidad y urgencia 722/1999 para justificar su dictado -piquetes y cortes de ruta a la salida de centros abastecedores de alimentos u otros elementos básicos-, difiere de la aludida por la resolución 25/2006 -escasez de gasoil por las razones allí indicadas- y que aun cuando se entendiera que el decreto estuvo justificado en la fecha de su dictado en razón de las circunstancias imperantes en ese momento, "es de público conocimiento que ellas cesaron años antes del dictado de la norma impugnada".

Como corolario, el tribunal anterior en grado concluyó en que el ejercicio de las facultades contempladas en el artículo 2º, inciso d, de la ley 20.680 se encontraba suspendido por el artículo 4º del decreto 2284/1991 -ratificado por la ley 24.307-; el restablecimiento de las facultades de la ley de abastecimiento solo podía efectuarse previa declaración de emergencia de abastecimiento por el Congreso de la Nación; y esa circunstancia no se verificó en el caso, toda vez que el decreto de necesidad y urgencia 722/1999 no pudo ser válidamente invocado por la Secretaría de Comercio Interior para justificar la medida adoptada en la resolución 25/2006, por cuanto era público y notorio que aquellas circunstancias que justificaron su dictado ya no persistían en la actualidad.

Añadió que no obstaba a la nulidad de la resolución 25/2006 las previsiones de la ley 24.344 y del decreto 496/2002 porque únicamente modificaron el monto de las multas de los artículos 9° y 19 de la ley 20.680 y carecieron en consecuencia de virtualidad para operar la condición exigida en el decreto 2284/1991. Afirmó por último, que la ley 26.045 en cuanto restableció la ley 20.680 en lo referente al abastecimiento de precursores químicos, precisó que, en ese supuesto, no será de aplicación la suspensión establecida por el decreto 2284/1991, "por lo cual es indudable, a contrario sensu que para otras hipótesis rige la suspensión allí dispuesta".

Sobre la base de lo expuesto, consideró que resultaba inoficioso pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de la ley 20.680 argüida por la actora, revocó la sentencia de primera instancia y declaró la nulidad de la resolución 25/2006.

3°) Que en el remedio federal de fs. 1426/1445 el Estado sostiene que se encuentra en juego una norma de derecho federal cuya validez desconoció la cámara (resolución 25/2006) y que a ese efecto partió de una interpretación arbitraria de los decretos 2284/1991 y 722/1999, concluyendo que al momento de su dictado el artículo 2°, inciso d, de la ley 20.680 se hallaba suspendido. Invoca gravedad institucional.

Se agravia, en primer lugar, porque considera dogmático encuadrar la resolución 25/2006 en el inciso d del artículo 2° de la ley 20.680 porque del texto de la norma surge



Corte Suprema de Justicia de la Nación

que tuvo por objeto establecer un marco normativo para la comercialización, intermediación, distribución y/o producción de gasoil, extremos que coinciden con las atribuciones previstas en el artículo 2, inciso c. En segundo término, aduce que la cámara rechazó que el decreto 722/1999 hubiera removido la suspensión de la ley 20.680 (en particular del artículo 2°, inciso d) dispuesta por el decreto 2284/1991, introduciendo como requisito el mantenimiento de las condiciones que lo motivaron a la fecha de la resolución 25/2006. Ello, según postula el recurrente, importa prescindir del decreto 722/1999 y también del decreto 2284/1991, porque este último suspendió algunos artículos de la ley 20.680 "hasta que el Congreso Nacional por una ley, o en este caso, por un decreto de la misma jerarquía, resolviera levantar la suspensión". Sostiene que la cámara admite que el decreto 722/1999 restableció la vigencia de la ley 20.680 y que, contra lo concluido por ella, debe afirmarse que no contiene condición o plazo, es decir, no previó condicionar el levantamiento de la suspensión, no correspondiendo al Poder Judicial incorporar una cláusula accidental inexistente. En consecuencia, mientras otra norma no dejara sin efecto el decreto 722/1999 el restablecimiento de la vigencia de las facultades de la ley 20.680 no podría desconocerse. En tercer lugar, en relación con la ley 26.045 citada por la cámara, afirma que no cabe remitirse a una norma especial que contempló una situación específica -abastecimiento de precursores químicos- para extraer arbitrariamente de ella conclusiones generales en orden a enervar los efectos del decreto 722/1999.

Análoga imputación de arbitrariedad realiza respecto a la conclusión de la cámara según la cual la ley 24.344 solo tuvo la virtualidad jurídica de actualizar multas vinculadas al uso de las facultades otorgadas en el inciso c del artículo 2° de la ley 20.680.

4°) Que el recurso extraordinario es admisible pues se encuentra en tela de juicio la interpretación de normas federales -como lo son en el caso la ley 20.680, los decretos 2284/1991 y 722/1999 y la resolución 25/2006- y la decisión apelada ha sido contraria al derecho que el apelante fundó en ellas (artículo 14, inciso 3°, de la ley 48).

5°) Que de manera preliminar es necesario reseñar dicho marco normativo.

La ley 20.680 -de acuerdo con el texto vigente anterior a las reformas introducidas por la ley 26.991- otorgó al Poder Ejecutivo facultades de regulación de las cosas muebles, obras y servicios que individualizó, comprendiendo *"cualquier otro bien mueble o servicio que satisfaga -directamente o indirectamente- necesidades comunes o corrientes de la población"* y *"todos los procesos económicos relativos a dichos bienes, prestaciones y servicios y toda otra etapa de la actividad económica vinculada directamente o indirectamente a los mismos"*. El artículo 2° estableció las distintas potestades del Poder Ejecutivo con relación a lo comprendido en el artículo precedente, debiendo destacarse, para lo que al caso interesa,



Corte Suprema de Justicia de la Nación

el inciso c según el cual podía "dictar normas que rijan la comercialización, intermediación, distribución y/o producción" y el inciso d que lo autorizaba a "obligar a continuar con la producción, industrialización, comercialización, distribución o prestación de servicios, como también a fabricar determinados productos, dentro de los niveles o cuotas mínimas que estableciere la autoridad de aplicación. Esta última, a los efectos de la fijación de dichos niveles o cuotas mínimas, tendrá en cuenta, respecto de los obligados, los siguientes datos y elementos: 1. Volumen habitual de producción, fabricación, ventas o prestación de servicios. 2. Capacidad productiva y situación económica".

El decreto de necesidad y urgencia 2284/1991 -ratificado por la ley 24.307- en su artículo 4° suspendió "el ejercicio de las facultades otorgadas por la Ley N° 20.680, el que solamente podrá ser reestablecido, para utilizar todas o cada una de las medidas en ella articuladas, previa declaración de emergencia de abastecimiento por el HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN, ya sea a nivel general, sectorial o regional", exceptuándose de dicha restricción las atribuciones otorgadas al Poder Ejecutivo en el artículo 2°, inciso c, de la citada ley.

El decreto de necesidad y urgencia 722/1999 declaró el "estado de emergencia de abastecimiento" a nivel general de conformidad con las previsiones del artículo 4° del decreto de necesidad y urgencia 2284/1991 "restableciéndose el ejercicio de

las facultades otorgadas por la Ley N° 20.680 y sus modificatorias”.

La resolución 25/2006 del Secretario de Comercio Interior, aquí cuestionada, invocando las facultades conferidas por el artículo 2° de la ley 20.680 y por el decreto 722/1999, impuso a las empresas refinadoras y/o los expendedores mayoristas y/o minoristas el deber de *“cubrir de forma razonablemente justificada el total de la demanda de gasoil, de conformidad a los volúmenes que le sean requeridos a partir de las prácticas usuales de mercado”* (cláusula primera del anexo). Preciso que, en *“dicha actividad de comercialización, (se) deberá respetar como mínimo, los volúmenes oportunamente abastecidos en igual mes del año inmediato anterior, más la correlación positiva existente entre el incremento de demanda de gasoil y el incremento del Producto Bruto Interno, acumulada a partir del mes de referencia hasta la fecha”* (cláusula segunda).

6°) Que a los efectos de resolver el *sub examine* corresponde, en primer término, discernir si la resolución 25/2006 debe enmarcarse dentro del inciso c o d del artículo 2° de la ley 20.680 y, en su caso, determinar si el ejercicio pleno de las atribuciones previstas en la ley 20.680 fue restablecido en los términos del decreto 2284/1991 por obra del decreto 722/1999.

7°) Que, en punto a lo primero, la proposición del Estado Nacional es inconsistente con su propia intelección del



Corte Suprema de Justicia de la Nación

asunto al momento de dictar la resolución 25/2006 toda vez que si bien en los considerandos de esta última citó genéricamente el artículo 2° de la ley 20.680, también lo es que expresamente invocó las previsiones de los decretos 2284/1991 y 722/1999 para sustentar la medida adoptada, por lo que mal puede ahora sostener que para dictar el acto cuestionado hizo ejercicio exclusivo de la atribución reconocida en el inciso c de dicho artículo 2°. En efecto, en tanto las facultades conferidas por este último inciso nunca fueron suspendidas, la invocación de las citadas normas solo pudo responder al hecho de que el propio Secretario de Comercio Interior considerara que su decisión se apoyaba en otro de los incisos del mencionado artículo 2° de la ley 20.680, específicamente en el apartado d, cuya vigencia, suspendida por el decreto 2284/1991, reputó restablecida por el decreto 722/1999.

Pero sobre todo, la pretensión de excluir al inciso d como fuente de la competencia para dictar el acto encuentra un obstáculo insalvable cuando se coteja la medida dispuesta en la resolución 25/2006 y la potestad otorgada por aquel. En efecto, en tanto la resolución 25/2006 impuso la obligación de cubrir razonablemente el total de la demanda, al menos -"como mínimo" según la cláusula primera del anexo-, por el equivalente a "*los volúmenes oportunamente abastecidos en igual mes del año inmediato anterior, más la correlación positiva existente entre el incremento de demanda de gasoil y el incremento del Producto Bruto Interno*" -cláusula segunda-, ello remite inequívocamente a

la facultad prevista en el artículo 2°, inciso d, de la ley 20.680, en cuanto habilita a "obligar a continuar con la producción, industrialización, comercialización, distribución o prestación de servicios... dentro de los niveles o cuotas mínimas que estableciere la autoridad de aplicación", a cuyo efecto se tendrá en cuenta, entre otros, al "1. Volumen habitual de producción, fabricación, ventas o prestación de servicios".

Se trata de una norma específica que no podría obviarse bajo la pretensión de que la amplitud del artículo 2°, inciso c, -"dictar normas que rijan la comercialización, intermediación, distribución y/o producción"- es abarcativa de los supuestos previstos en ella porque una regla segura y de inexcusable aplicación es que "la inconsecuencia o falta de previsión del legislador no se suponen, por lo que la interpretación debe evitar asignar a la ley un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras y adoptando como verdadero el criterio que las concilie y suponga la integral armonización de sus preceptos" (Fallos: 306:721; 307:518; 307:993 y 313:1149).

8°) Que, respecto de la segunda cuestión, cabe reiterar que, salvo el artículo 2°, inciso c, de la ley 20.680, el artículo 4° del decreto 2284/1991 -ratificado por la ley 24.307- dispuso "la suspensión del ejercicio" de las facultades otorgadas por aquella.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Toda vez que el decreto 2284/1991 preveía que *"solamente podrá ser reestablecido, para utilizar todas o cada una de las medidas en ella articuladas, previa declaración de emergencia de abastecimiento por el HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN, ya sea a nivel general, sectorial o regional"*, cabe inquirir si a tal efecto -como postula el Estado- bastaba con que una norma posterior -en el caso, el decreto 722/1999- contuviera una declaración de esa índole para restablecer de manera permanente la plenitud de las facultades de la ley 20.680.

La respuesta se encuentra en los considerandos del decreto 2284/1991, el que inspirado en la política de entonces de afianzar *"la libertad económica, la desregulación y la conformación de una verdadera economía popular de mercado"* estimó incompatible y generadora de inseguridad jurídica la existencia de las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo por la ley de abastecimiento, *"haciendo altamente necesaria la suspensión de tales facultades, y limitándolas a situaciones de emergencia, previa declaración del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN"*. De ello se desprende que la previa declaración del Congreso habilitando el ejercicio de tales potestades legales debía estar orientada a paliar una concreta emergencia de abastecimiento y representaba un primer valladar para la proposición del Estado Nacional de otorgarle al decreto 722/1999 un efecto de restablecimiento permanente al ejercicio de las atribuciones de la ley 20.680.

Adicionalmente, cabe señalar que, de los considerandos del decreto 722/1999 surge que su dictado -y con ello la justificación de la medida- estuvo motivada en los piquetes y cortes de rutas ubicados a la salida de centros abastecedores de alimentos u otros elementos básicos afectando su regular aprovisionamiento. La situación de desabastecimiento que impulsó el dictado de la resolución 25/2006, tal como se describe en los considerandos de esta, resultó ajena a las circunstancias consideradas en el decreto 722/1999, por lo que no puede razonablemente aceptarse que esta norma operó el restablecimiento de las facultades de la ley 20.680 en orden a enfrentar a aquella.

Corolario de lo antedicho, la resolución 25/2006 del Secretario de Comercio Interior encuentra dos obstáculos insalvables; por un lado, en cuanto a sus requisitos formales, ya que no existió en los términos del artículo 4° del decreto 2284/1991 una ley del Congreso de la Nación que declarara la emergencia de abastecimiento y restableciera en forma expresa, consecuentemente, las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo por ley 20.680, no pudiendo ser suplido -como se indicó- por el pretendido decreto 722/1999 y; por el otro, en cuanto a sus requisitos de causa o motivación, pues las circunstancias consideradas en la referida norma -decreto 722/1999- resultan ajenas a la situación de desabastecimiento de gasoil tenida en cuenta al momento del dictado de la resolución 25/2006.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

9°) Que, en definitiva, de acuerdo con el decreto 2284/1991, tanto por la literalidad de sus términos como por la finalidad que lo inspiró, no bastaba cualquier declaración de emergencia de abastecimiento por parte del Congreso para que se tuvieran por restablecidas las facultades de la ley 20.680 para su ejercicio por el Poder Ejecutivo, sino que era necesaria la expresa manifestación en ese sentido. Una interpretación que asignara a la sola declaración de emergencia el efecto asociado -y ciertamente implícito- de otorgar al Poder Ejecutivo las atribuciones de la ley 20.680, desvirtuaría la voluntad del Congreso -expresada en la ley 24.307 de ratificación del decreto 2284/1991- de sustraerlas del ámbito de dicho poder y habilitarlas solo cuando el legislador lo dispusiera por considerarlas necesarias.

10) Que la hermenéutica propuesta en los considerandos que anteceden se encuentra respaldada por el temperamento adoptado por el Congreso de la Nación en otro supuesto en el que se refirió a las normas aquí involucradas. En efecto, al sancionar la ley 26.045, que reguló las medidas para la prevención de la drogadicción y la lucha contra el narcotráfico y el control del abastecimiento de los precursores químicos, el legislador dispuso expresamente que la autoridad de aplicación de la ley ejercerá las atribuciones previstas en la ley 20.680, sin que resulte de aplicación la suspensión establecida por el decreto 2284/1991, ratificado por la ley 24.307. Ello evidencia inequívocamente que las facultades de la

ley 20.680 no se encontraban restablecidas de forma permanente por el decreto 722/1999 como pretende el Estado Nacional y que ese restablecimiento requería de una expresa manifestación por parte del Congreso.

11) Que, en las condiciones expuestas, ni la ley 24.344 y el decreto 496/2002 invocados por el Estado, ni las normas citadas en el dictamen del señor Procurador Fiscal eran idóneas para satisfacer las previsiones del artículo 4° del decreto 2284/1991 en orden al restablecimiento del ejercicio de las facultades de la ley 20.680.

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara admisible el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Costas por su orden en atención a la naturaleza de la cuestión debatida (artículo 68, segunda parte, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Exímase al recurrente de integrar el depósito cuyo pago se encuentra diferido de conformidad con lo prescripto en la acordada 47/91. Agréguese la queja al principal. Notifíquese y devuélvase.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Recurso extraordinario interpuesto por el **Estado Nacional - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas**, representado por los **Dres. Cecilia A. Rocca y Adrián Osvaldo Decundo**, con el patrocinio letrado de la **Dra. María Esther Abbona, Procuradora del Tesoro de la Nación**.

Traslado contestado por **Shell Compañía Argentina de Petróleo S.A.**, representada por el **Dr. Fabián Braghieri**, con el patrocinio letrado de los **Dres. L. Santiago Soria y Enrique V. Veramendi**.

Recurso de queja interpuesto por el **Estado Nacional - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas**, representado por la **Dra. Cecilia A. Rocca**, con el patrocinio letrado del **Dr. Adrián Osvaldo Decundo**.

Tribunal de origen: **Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal n° 8**.