ÍNDICE GENERAL

NOTA PRELIMINAR Y AGRADECIMIENTOS 11

PRÓLOGO 15

ABREVIATURAS UTILIZADAS 45

INTRODUCCIÓN 47

PARTE PRELIMINAR

FUNDAMENTOS

1. Introducción general a la Parte Preliminar 55

CAPÍTULO PRIMERO

EL DERECHO DE PROPIEDAD Y LIBERTAD ECONÓMICA

2. Planteamiento general 57
3. El derecho de propiedad privada y libertad económica 58
   a) Noción conceptual. El derecho de propiedad privada y libertad económica como un único e inescindible derecho constitucional 58
   b) Fundamentos filosóficos. El derecho de propiedad privada y libertad económica como derecho natural secundario 64
4. El "bienestar general" y los "beneficios de la libertad": la importancia del derecho de propiedad y libertad económica para el desarrollo, la reducción de la pobreza y la inclusión social 69
   a) Formación del sistema de precios 69
   b) Surgimiento del proceso de capitalización de la sociedad 70
   c) Consolidación institucional del proceso de mercado 72
   d) Contribución al logro del bienestar general y los beneficios de la libertad mediante la protección del derecho de propiedad y libertad económica 74

e) La intervención estatal en el proceso de mercado 76
f) La Constitución, el rol del Estado y la importancia de las instituciones 78
5. La incidencia de la ilegalidad y arbitrariedad estatal y la inseguridad jurídica sobre el desarrollo económico y social 80
6. El carácter "relativo" del derecho de propiedad y libertad económica: su reglamentación y excepcional expropiación 82
a) La reglamentación de los derechos de propiedad 83
b) La expropiación de los derechos de propiedad 84
1. La noción constitucional de expropiación 84
2. Los derechos expropiables y los medios expropiatorios 89
3. Fundamentos filosóficos 90
7. Conclusiones de este capítulo 93

CAPÍTULO II

LA REGULACIÓN PARA EL ABASTECIMIENTO

8. Planteamiento general 95
9. La regulación económica 96
a) Noción conceptual 96
b) Fundamentos 98
1. Fundamentos económicos 98
2. Fundamentos éticos 100
10. La regulación para el abastecimiento 100
a) Finalidades perseguidas 101
b) Medios regulatorios utilizados. Las medidas de abastecimiento y control de precios 102
1. Medidas de control de los precios 102
2. Medidas de control de la producción 103
3. Medidas fiscales 103
4. Medidas de publificación ("publicatio") de la actividad 103
5. Delitos penales e infracciones contra el abastecimiento 105
c) La delegación y subdelegación legislativas como instrumentos de la regulación para el abastecimiento 106
d) El carácter permanente o transitorio de la regulación para el abastecimiento 108
11. Los distintos regímenes de regulación para el abastecimiento 109
a) Las leyes de abastecimiento y control de precios 109
b) La regulación sectorial para el abastecimiento en las actividades de interés general 110
c) Los marcos regulatorios de los servicios públicos 110
12. Las regulaciones generales del mercado 111
a) La Ley de Defensa de la Competencia 113
b) La Ley de Lealtad Comercial 117
c) La Ley de Defensa del Consumidor 118

13. La regulación para el abastecimiento y las regulaciones generales del mercado: distinción y delimitación de sus ámbitos de aplicación 119
a) Las regulaciones sectoriales de las actividades de interés general y los marcos regulatorios de los servicios públicos 120
b) Las regulaciones generales del mercado 121
c) La Ley de Abastecimiento 122
d) Implicancias prácticas de la distinción de los ámbitos de aplicación 126
14. Conclusiones de este capítulo 130

PARTE PRIMERA

LA REGULACIÓN PARA EL ABASTECIMIENTO EN EL DERECHO ARGENTINO

15. Introducción general a la Parte Primera 133

CAPÍTULO III

LAS LEYES DE ABASTECIMIENTO Y CONTROL DE PRECIOS

16. Planteamiento general 135
17. La regulación para el abastecimiento antes de 1939 138
a) Prohibición de exportaciones 139
b) Control de los precios de los alquileres 139
c) Control de los precios de la carne 140
d) Legislación antimonopólica permanente 140
e) Control de los intereses de los contratos de préstamo 141
f) Control de los precios mínimos de productos agrícolas 142
g) Otros avances del intervencionismo durante la década de 1930 142
18. El surgimiento de las leyes de abastecimiento y control de precios. Organización de sus etapas de evolución según el mecanismo de delegación legislativa utilizada 143
19. Primera etapa (1939-1959): la delegación legislativa y la regulación de precios y abastecimiento con fundamento en la emergencia económica 145
a) La ley 12591 (1939): crisis y escasez durante el inicio de la Segunda Guerra Mundial 145
1. Fundamentos 146
2. Contenido 147
3. Plazo de vigencia 149
b) La ley 12830 (1946): reedición de la ley 12591 para regir durante la primera presidencia de Perón 151

1. Fundamentos 152
2. Contenido 153
3. Plazo de vigencia 155
c) La ley 12983 (1947): ampliación de la delegación realizada por la ley 12830 (1946) 155
d) La subdelegación de las facultades delegadas por las leyes 12830 (1946) y 12983 (1947) en órganos o entes distintos del Presidente de la Nación 156
e) Las sucesivas prórrogas y ampliaciones de la delegación 159
20. El interregno en la sucesión de las leyes de abastecimiento y control de precios (1959-1964) 160
21. Segunda etapa (1964-1966): la ley 16454 (1964) y la delegación legislativa condicionada a una previa declaración del Congreso de "emergencia económica" 161
a) La creación de la Dirección Nacional de Abastecimiento y el Consejo Nacional de Abastecimiento 161
b) La delegación legislativa en el Poder Ejecutivo: el "Régimen de Emergencia Económica" 162
c) La previa delegación legislativa de estado de "emergencia económica" como condición necesaria para que exista delegación de facultades 164
d) Sentido teleológico de la ley: la delegación como "ultima ratio" para situaciones de emergencia 165
e) Las declaraciones de estado de "emergencia económica" 167
22. Tercera etapa (1966-1991): la delegación legislativa y la regulación de precios y abastecimiento desvinculadas de la situación de emergencia 168
a) El decreto ley 17017/66: sustitución de la ley 16454 y disolución de la Dirección Nacional de Abastecimiento 169
1. Fundamentos 169
2. Contenido 170
3. Plazo de vigencia y prórroga ulterior 172
b) El decreto ley 17724/68: una delegación más amplia y la creación de la Comisión Nacional de Precios 173
1. Fundamentos 173
2. Contenido 173
3. Plazo de vigencia y prórroga ulterior por tiempo indeterminado 175
4. Modificaciones y reglamentaciones ulteriores 175
c) El decreto ley 19230/71: una ley de emergencia en la tercera etapa 176
1. Fundamentos 177
2. Contenido 177
3. Plazo de vigencia 179
4. Modificaciones y reglamentaciones ulteriores 179

d) El decreto ley 19508/72: el cuerpo único que sustituyó las normas anteriores 179
1. Fundamentos 180
2. Contenido 181
3. Plazo de vigencia 182
4. Modificaciones ulteriores 182
23. Conclusiones de este capítulo. Remisión 183

CAPÍTULO IV

EL REINADO DE LA LEY DE ABASTECIMIENTO

24. Planteamiento general 185
25. Pertenencia inicial a la tercera etapa (1966-1991): la democratización de la tendencia comenzada durante los regímenes de facto 186
a) Planteo general 186
b) Alcance, fundamentos y finalidades 187
c) Delegación de amplias facultades de regulación y autorización a subdelegar 188
d) Régimen penal e infraccional. Los delitos e infracciones contra el abastecimiento 191
e) Delegación de facultades legislativas en los poderes ejecutivos provinciales y de los territorios nacionales. Reglas de coordinación entre facultades federales y locales 194
f) Expropiación potencial, para los casos de emergencia de abastecimiento, de todos los bienes y servicios 195
g) Delegación de la potestad expropiatoria para casos de emergencia 196
h) Reglas del procedimiento sancionatorio 196
i) La Secretaría de Comercio Interior, órgano de aplicación de la Ley de Abastecimiento 198
1. La subdelegación realizada por el decreto 69/74 (1974-1976) 198
2. La subdelegación mantenida por los decretos 29/76 y 429/82 del gobierno de facto (1976-1983) 199
3. La nueva subdelegación, al restaurarse la democracia, realizada por el decreto 3/85 (desde 1985) 200
26. Cuarta etapa (1991-2014): la LA reformada por el decreto 2284/91 202
a) El nuevo mecanismo de delegación legislativa: la Ley de Abastecimiento como una ley que establece un esquema o "matriz" para futuras delegaciones legislativas de emergencia. Remisión 202
b) La reforma constitucional de 1994 y la prohibición de las delegaciones legislativas permanentes o desvinculadas de una emergencia pública. Remisión 203

c) El caso del inciso "c" del artículo 2° de la Ley de Abastecimiento reformada por el decreto 2284/91 205
d) Las declaraciones de emergencia de abastecimiento y el restablecimiento de las facultades de la LA reformada por el decreto 2284/91 205
27. Quinta etapa (desde 2014). La reforma de la LA dispuesta por la ley 26991: una delegación legislativa permanente y desvinculada de la emergencia 206
28. Síntesis de las características generales de las leyes de abastecimiento y control de precios 207
29. Conclusiones de este capítulo y del anterior 210

CAPÍTULO V

LA NUEVA LEY DE ABASTECIMIENTO, REFORMADA POR LA LEY 26991 (2014)

30. Planteamiento general 215
31. El proceso legislativo 216
a) El proyecto enviado por el Poder Ejecutivo 216
b) El debate en comisiones del Senado y las modificaciones incorporadas al proyecto original 216
c) El debate en el Senado 217
d) El debate en la Cámara de Diputados 221
e) Promulgación y entrada en vigencia 222
32. Nuevas finalidades de la LA 222
33. La modificación del ámbito de aplicación de la LA 225
a) El nuevo artículo 1° 225
b) Ámbito de aplicación material 225
c) Ámbito de aplicación subjetiva 226
d) Aplicación extensiva de la exclusión de los sujetos que carezcan de posición dominante 226
34. Las autoridades de aplicación a nivel nacional y provincial 229
35. El régimen de delegación legislativa 230
a) Las facultades delegadas por el artículo 2° 230
b) La vía recursiva excepcional y limitada para casos de "grave e irreparable perjuicio económico" ocasionado por las facultades del artículo 2° 233
c) Las facultades delegadas por el artículo 27 233
d) Restablecimiento permanente de las facultades delegadas 234
e) Condicionamiento al ejercicio de las facultades del artículo 2° 234
f) La subdelegación de las facultades delegadas en la SCI y su designación como autoridad de aplicación de la LA 236
36. El régimen infraccional 237
a) Infracciones 238
b) Sanciones 239

c) Procedimiento 241
1. Procedimiento de verificación y sanción en sede administrativa 241
2. Procedimiento de impugnación en sede judicial 244
3. Procedimiento excepcional de sanción en sede judicial 245
4. Prescripción 245
37. El Observatorio de Precios y Disponibilidad de Insumos, Bienes y Servicios 246
38. El Sistema de Resolución de Conflictos en las Relaciones de Consumo 247
a) El Servicio de Conciliación Previa en las Relaciones de Consumo ("COPREC") 247
b) La Auditoría en las Relaciones de Consumo 248
c) La Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo 248
d) Reformas a la LDCons, LLC y LDC 249
39. Conclusiones de este capítulo 250

CAPÍTULO VI

RESURGIMIENTO Y APLICACIÓN DE FACTO DE LA LEY DE ABASTECIMIENTO ENTRE 2001 Y 2014

40. Planteamiento general 253
41. La regulación para el abastecimiento con carácter transitorio mediante la ley 25561 (2002) de Emergencia 254
a) El congelamiento de las tarifas de los servicios públicos 254
b) La declaración de facultades legislativas de emergencia de control de precios 255
c) El control de la producción y los precios del gas-oil y otros hidrocarburos 256
1. El Registro de Contratos de Operaciones de Exportación 256
2. Los Convenios de Estabilidad de Suministro del Gas-Oil 257
3. La declaración de emergencia de abastecimiento de hidrocarburos 257
4. La ley 25596 (2002) y el Plan de Emergencia para el Abastecimiento de Gas-Oil 258
42. Hacia el retorno de la Ley de Abastecimiento: la reinstauración de la Secretaría de Comercio Interior 261
43. La regulación del sector hidrocarburífero mediante la Ley de Abastecimiento 262
a) La resolución SE 1834/05 263
b) La resolución SCI 25/06 264
c) La resolución SCI 14/08 265
d) La resolución SCI 295/10 265
e) La ley 26741 (2012) de Autoabastecimiento de Hidrocarburos y el decreto 1277/12 267

f) La resolución SCI 35/13 269
44. La regulación de otros sectores mediante la Ley de Abastecimiento 271
a) Alimentos 271
b) Papel periódico 274
c) Servicios de televisión paga 276
d) Productos siderúrgicos 278
e) Medicamentos 279
45. La regulación mediante "acuerdos" de precios finales de venta al consumidor ("Precios Cuidados") y el Régimen Informativo de Precios 280
a) El programa "Precios Cuidados" 280
b) El "Régimen Informativo de Precios" 283
46. El debate sobre la vigencia de la Ley de Abastecimiento reformada por el decreto 2284/91 284
a) El cambio de la doctrina de la Procuración del Tesoro de la Nación 285
b) El debate político sobre la vigencia de la Ley de Abastecimiento 285
47. Los problemas en la justificación de la competencia para ejercer las facultades delegadas por la Ley de Abastecimiento 287
48. Conclusiones de este capítulo 289

CAPÍTULO VII

LA REGULACIÓN SECTORIAL PARA EL ABASTECIMIENTO Y EL RÉGIMEN DE SERVICIO PÚBLICO

49. Planteamiento general 291
50. Los marcos regulatorios de los servicios públicos: publificación de la actividad, tarifas y obligaciones de prestación e inversión . 291
a) El servicio público como una forma de regulación para el abastecimiento 292
b) Transporte y distribución de energía eléctrica 294
c) Transporte y distribución de gas natural 295
d) Abastecimiento de agua potable 301
e) Servicios públicos en materia de telecomunicaciones 302
1. Servicio básico telefónico 302
2. Servicio de uso y acceso a redes de telecomunicación 304
51. Las regulaciones de las actividades de interés general: controles de precios y obligaciones de producción y abastecimiento 306
a) Hidrocarburos 306
1. El régimen de la ley 17319 (1967) 306
2. La desregulación en los años '90 307
3. Las regulaciones aisladas con motivo de la crisis de 2001 .. 307

4. La ley 26741 (2012) de Autoabastecimiento de Hidrocarburos 307
5. La nueva regulación mediante el decreto 1277/12 308
6. Otras regulaciones y reformas 311
b) Gas licuado de petróleo 311
c) Biocombustibles 314
d) Servicios financieros y cambiarios 316
e) Exportación e importación de mercaderías 318
f) Patentes y modelos de invención 318
g) Servicios de medicina prepaga 319
h) Drogas y medicamentos 320
i) Precursores químicos 321
j) Servicios de telecomunicaciones 322
k) Servicios de comunicación audiovisual 324
l) Pasta celulosa y papel para diarios 326
m) Yerba mate y sus derivados 327
52. Conclusiones de este capítulo 327

PARTE SEGUNDA

LA REGULACIÓN PARA EL ABASTECIMIENTO, SUS LÍMITES CONSTITUCIONALES Y LAS VÍAS PROCESALES DE TUTELA JUDICIAL

53. Introducción general a la Parte Segunda 329

CAPÍTULO VIII

LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES APLICABLES A LA REGULACIÓN PARA EL ABASTECIMIENTO

54. Planteamiento general 331
55. Enumeración de los principios constitucionales aplicables 332
56. El principio de legalidad en la reglamentación de los derechos .. 333
57. El principio de legalidad penal en la tipificación de los delitos .. 335
58. El principio de legalidad en el cumplimiento de las exigencias de la LNPA 338
a) La noción de "acto administrativo" y la aplicabilidad de la LNPA a las regulaciones para el abastecimiento 339
b) Los elementos esenciales del acto administrativo 341
59. El principio de razonabilidad 352
a) Naturaleza jurídica 352
b) Contenido 353

1. Análisis de finalidad 353
2. Análisis de adecuación 354
3. Análisis de necesidad 354
4. Análisis de proporcionalidad 356
5. Análisis de respeto al contenido esencial de los derechos regulados 356
c) La necesidad de utilizar una teoría económica para analizar la razonabilidad de las regulaciones económicas 357
d) El alcance del control judicial de razonabilidad en materia económica 359
60. El principio de subsidiariedad en la regulación 366
61. El principio de la reparación integral de las privaciones legítimas e ilegítimas de derechos de propiedad 367
a) Las distintas acciones procesales para obtener la reparación . 367
b) Los alcances de la reparación 369
62. El principio de interpretación restrictiva de las regulaciones sobre el derecho de propiedad privada y libertad económica 373
63. Conclusiones de este capítulo 374

CAPÍTULO IX

LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA ANTE LAS REGULACIONES PARA EL ABASTECIMIENTO Y LAS VÍAS PROCESALES PARA SU ANULACIÓN, SUSPENSIÓN Y REPARACIÓN DE DAÑOS

64. Planteamiento general 377
65. El derecho a la tutela judicial efectiva 378
a) El derecho a la tutela judicial efectiva como el "derecho a la protección de los derechos materiales" 378
b) El derecho a la tutela administrativa efectiva 380
c) El derecho a la tutela cautelar efectiva 381
66. Impugnación directa en sede judicial de las regulaciones para el abastecimiento 383
a) La acción declarativa de inconstitucionalidad 383
b) La acción de amparo 384
67. Impugnación previa en sede administrativa de las regulaciones para el abastecimiento establecidas mediante actos administrativos 386
a) La impugnación previa en sede administrativa 387
1. Impugnación de actos de alcance particular 388
2. Impugnación de actos de alcance general 389
3. El caso de las medidas dictadas en ejercicio de facultades delegadas 391
b) La impugnación en sede judicial 393
68. La suspensión cautelar de los efectos de las regulaciones para el abastecimiento 394

a) La suspensión de los efectos del acto en sede administrativa . 396
b) La suspensión de los efectos del acto en sede judicial 397
1. Requisitos para su otorgamiento en el régimen general del CPCCN y la LNPA 397
2. Requisitos para su otorgamiento en el régimen especial de la ley 26854 401
3. Competencia judicial y oportunidad para su dictado 403
69. El resarcimiento de los daños ocasionados por las regulaciones para el abastecimiento 405
a) La acción de responsabilidad por actividad ilícita 405
1. Fundamentos 405
2. Presupuestos de procedencia 406
3. La acción de daños y perjuicios y la impugnación judicial del acto 407
b) La acción de responsabilidad por actividad lícita 408
1. Fundamento constitucional y carácter expropiatorio 408
2. Presupuestos 409
3. Casuística 411
c) La acción por expropiación irregular por privación de las facultades de uso, goce y disposición (art. 51, incs. b y c, LE) ... 412
1. Supuestos de procedencia 412
2. La acción por expropiación irregular y la acción por daños y perjuicios 413
3. Casuística 414
70. Conclusiones de este capítulo 415

CAPÍTULO X

LA REGULACIÓN PARA EL ABASTECIMIENTO EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA

71. Planteamiento general 417
72. Los ejes del debate sobre la regulación económica 417
73. El rechazo de la regulación económica. La concepción restringida del poder de policía 418
a) Tutela de la moralidad pública: "Empresa Plaza de Toros" (1869) 418
b) Tutela de la salud pública: "Saladeristas de Barracas" (1887) 419
c) Tutela de los intereses económicos: "Hileret y Rodríguez" (1904) 419
74. La admisión de la regulación económica de emergencia 420
a) Control de precios mediante congelamiento de alquileres: "Ercolano c/Lanteri de Renshaw" (1922) 420
1. El voto de la mayoría 421
2. La disidencia del juez Bermejo 423

3. Los límites del "holding" en "Horta c/Harguindeguy" (1922) y "Mango c/Traba" (1925) 423
b) Control de precios mediante reducción de intereses y moratoria hipotecaria: "Avico c/De la Pesa" (1934) 424
1. El voto de la mayoría 425
2. La disidencia del juez Repetto 426
3. Los límites del "holding" 427
75. La convalidación de las leyes y medidas de abastecimiento y control de precios 427
a) Características de las leyes 427
b) Controles de precios 430
1. Congelamiento generalizado de precios 430
2. Precios máximos que impliquen vender a pérdida 431
3. Otras disposiciones en materia de controles de precios 432
c) Expropiación de bienes de consumo en desabastecimiento 433
76. Otras regulaciones económicas de emergencia sobre el abastecimiento y los precios 433
77. La regulación económica de carácter permanente 435
78. La regulación económica sorpresiva mediante decretos de necesidad y urgencia 435
a) Conversión forzosa de plazos fijos en bonos del Tesoro: "Peralta y otro c/Estado nacional" (1990) 436
b) Restricción de disponibilidad de los depósitos bancarios y pesificación de las deudas en moneda extranjera: "Smith" (2002), "Provincia de San Luis c/Estado Nacional" (2003) y "Massa c/Poder Ejecutivo Nacional" (2006) 436
79. Síntesis y valoración final. Remisión 437
80. Conclusiones de este capítulo 439

PARTE TERCERA

LA REGULACIÓN PARA EL ABASTECIMIENTO, SUS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS Y SU RAZONABILIDAD

81. Introducción general a la Parte Tercera 441

CAPÍTULO XI

EL PROCESO DE MERCADO Y EL SISTEMA DE PRECIOS

82. Planteamiento general 443
83. La acción humana 446
a) Estructura interna 446
b) El problema del conocimiento disperso 447
c) El problema de la escasez 448

d) Los medios o "bienes" 448
1. Clasificación de los bienes 448
2. Valoración subjetiva de los bienes 448
3. Utilidad marginal y productividad marginal 449
84. El proceso de mercado 449
a) La función empresarial 450
b) Surgimiento de los intercambios 451
c) El desajuste de expectativas y el rol coordinador de la función empresarial 452
d) Carácter competitivo de la función empresarial 453
e) El proceso de mercado como un orden espontáneo 454
f) Proceso de mercado y eficiencia 454
85. Los precios 455
a) Formación de los precios 455
b) Dinámica del precio, la oferta y la demanda 456
1. Relación "precio/oferta" y "precio/demanda" 456
2. Relación "oferta/precio" y "demanda/precio" 457
c) Funciones de los precios en el proceso de mercado 457
1. Presupuestos necesarios para el cálculo económico 458
2. Sustituto de información 458
3. Incentivo para la función empresarial coordinadora 459
86. La intervención estatal en el proceso de mercado 460
87. Aclaración sobre el análisis que se realizará en los siguientes capítulos 460
88. Conclusiones de este capítulo 461

CAPÍTULO XII

LEGITIMIDAD DE LAS FINALIDADES DE LA REGULACIÓN PARA EL ABASTECIMIENTO

89. Planteamiento general 463
90. La prevención y solución de "emergencias de abastecimiento" y "situaciones de desabastecimiento" 465
91. El control de la inflación 466
92. La prevención y control de los monopolios 469
a) Las distintas formas de "monopolio" que pueden surgir en un contexto de libre competencia 469
1. Único oferente 470
2. Monopolio natural 470
3. Monopolio del recurso 472
4. Precios de monopolio 472
b) Las dinámicas antimonopolistas del proceso de mercado 473
c) El monopolio legal 474
93. La prevención de conductas empresariales tendientes al desabastecimiento 475
a) La implementación de ciertos sistemas de comercialización 475

b) El acaparamiento y la especulación 476
c) El agio 478
94. La defensa de la competencia. Remisión 478
95. La redistribución del ingreso 478
96. La utilización de la regulación para el abastecimiento cuando el desabastecimiento encuentra origen en la intervención estatal 479
97. La extracción de rentas por parte del gobierno y otros grupos de interés a través de la regulación para el abastecimiento 480
98. Conclusiones de este capítulo 484

CAPÍTULO XIII

MEDIDAS DE CONTROL DE PRECIOS

99. Planteamiento general 487
a) Los controles de precios en general 487
b) Noción conceptual 488
c) Los controles de precios en el derecho argentino 489
1. Controles de precios generales 490
2. Controles de precios sectoriales 491
d) Aclaración sobre los alcances del análisis que se efectúa en este capítulo 493
100. Las consecuencias económicas de los controles de precios 494
a) Efectos económicos de los controles de precios máximos 494
1. Efectos generales 494
2. Efectos particulares en las emergencias de abastecimiento 501
b) Efectos económicos de los controles de precios mínimos 502
1. Efectos generales 502
2. Efectos particulares en las emergencias de abastecimiento 504
101. Imposibilidad de la fijación estatal de precios de mercado 504
102. Legitimidad de los medios, la cuestión del justo precio y el contenido esencial del derecho de propiedad 505
a) Naturaleza jurídica del precio 505
b) Precios acordados libremente 507
c) Precios acordados aprovechando la necesidad del comprador 509
103. Control de razonabilidad de los controles de precios 510
a) Los controles de precios máximos 510
1. Falta de adecuación de las medidas 510
2. Falta de necesidad de las medidas 511
3. Falta de proporcionalidad de las medidas 513
4. Recapitulación 515
b) Los controles de precios mínimos 518
104. Medidas de esta naturaleza adoptadas en la práctica reciente 518

105. Medidas alternativas eficaces y menos restrictivas para lograr el único beneficio que los controles de precios máximos podrían producir 522
106. Inconstitucionalidad de estas medidas cuando son adoptadas en ejercicio de facultades delegadas y subdelegadas. Remisión 524
107. Conclusiones de este capítulo 525

CAPÍTULO XIV

MEDIDAS DE CONTROL DE LA PRODUCCIÓN

108. Planteamiento general 527
109. Obligaciones de información y registro 528
a) Sentido y alcance de la medida 528
b) Carácter reglamentario de la medida 529
c) Control de razonabilidad de la medida 529
d) Medidas de esta naturaleza adoptadas en la práctica reciente 530
110. Regímenes de licencias comerciales 532
a) Sentido y alcances de la medida 532
b) Carácter expropiatorio de la medida 533
c) Control de razonabilidad de la medida 534
d) Medidas de esta naturaleza adoptadas en la práctica reciente 535
111. Intervención regulatoria de los factores de producción. El abastecimiento obligatorio 536
a) Sentido y alcances de la medida 536
b) Carácter expropiatorio de la medida 538
c) Control de razonabilidad de la medida 539
d) Medidas de esta naturaleza adoptadas en la práctica reciente 541
112. Intervención física de los factores de producción. Su ocupación temporánea y eventual expropiación 546
a) Sentido y alcances de la medida 546
b) Carácter expropiatorio de la medida 546
c) Control de razonabilidad de la medida 547
d) Medidas de esta naturaleza adoptadas en la práctica reciente 548
113. Adquisición y eventual expropiación de los bienes de consumo en desabastecimiento 548
a) Sentido y alcances de la medida 548
b) Carácter expropiatorio de la medida 550
c) Control de razonabilidad de la medida 551
d) Inconstitucionalidad de una declaración amplísima de utilidad pública 551
114. Inconstitucionalidad de estas medidas cuando son adoptadas en ejercicio de facultades delegadas y subdelegadas. Remisión 552
115. Conclusiones de este capítulo 553

CAPÍTULO XV

MEDIDAS FISCALES

116. Planteamiento general 557
117. Exenciones impositivas y reducción de impuestos 557
a) Sentido y alcances de la medida 557
b) Carácter tributario de la medida 558
c) Control de razonabilidad de la medida 559
118. Reducción de los aranceles de importación 560
a) Sentido y alcances de la medida 560
b) Carácter tributario de la medida 560
c) Control de razonabilidad de la medida 561
d) Análogas facultades de la Comisión de Comercio del Mercosur 561
119. Incremento de aranceles de exportación y restricción y prohibición de las exportaciones 562
a) Sentido y alcances de la medida 562
b) Carácter tributario, reglamentario y eventualmente expropiatorio de las medidas 564
c) Límites impuestos por el derecho del Mercosur 565
d) Control de razonabilidad de la medida 570
120. Subsidios 571
a) Sentido y alcances de la medida 571
b) Carácter reglamentario de la medida 571
c) Control de razonabilidad de la medida 572
d) Medidas de esta naturaleza adoptadas en la práctica reciente . 575
121. Inconstitucionalidad de estas medidas cuando son adoptadas en ejercicio de facultades delegadas y subdelegadas. Remisión 578
122. Conclusiones de este capítulo 579

PARTE CUARTA

LA REGULACIÓN PARA EL ABASTECIMIENTO
Y LA DELEGACIÓN LEGISLATIVA

123. Introducción general a la Parte Cuarta 581

CAPÍTULO XVI

EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA DELEGACIÓN
LEGISLATIVA Y SU UTILIZACIÓN PARA LA REGULACIÓN
PARA EL ABASTECIMIENTO

124. Planteamiento general 583
125. La delegación legislativa en la Constitución y en la jurisprudencia de la Corte Suprema previa a la reforma de 1994 584

a) La Constitución de 1853-1860 y la jurisprudencia de la Corte Suprema 584
b) La reforma de 1994 y el artículo 76 de la Constitución 586
126. Las competencias del Congreso y el carácter legislativo de la regulación para el abastecimiento 588
a) Las facultades para establecer medidas de control de precios y de la producción 589
b) La facultad para establecer regímenes de licencias comerciales 590
c) Las facultades para establecer medidas fiscales y aduaneras . 592
d) Las facultades delegadas en los poderes ejecutivos locales y las facultades para expropiar. Remisión 594
e) Síntesis. Naturaleza legislativa de las medidas de regulación para el abastecimiento 594
127. La delegación legislativa en el Poder Ejecutivo 595
a) El concepto de delegación legislativa y las exigencias impuestas por el artículo 76 de la Constitución nacional 595
b) Las "materias determinadas de administración o de emergencia pública" 596
1. Las "materias determinadas de administración" 597
2. La "emergencia pública" 598
3. Síntesis 599
c) El "plazo fijado" para el ejercicio de las facultades que delega
d) Las "bases de la delegación" 600
e) La delegación en materia tributaria y la cuestión de la aplicabilidad de los límites materiales del artículo 99, inciso 3 602
f) El control del Congreso a través de la Comisión Bicameral Permanente de los "decretos delegados" dictados por el Presidente 604
128. El problema de la disposición transitoria octava 609
a) La finalidad de la disposición 611
b) Las sucesivas prórrogas del plazo fijado por el constituyente . 612
c) El concepto de "legislación delegada preexistente" 613
129. Conclusiones de este capítulo 618

CAPÍTULO XVII

LA DELEGACIÓN EN ENTES Y ÓRGANOS DISTINTOS
DEL PRESIDENTE: LA DELEGACIÓN DE SEGUNDO
GRADO Y LA SUBDELEGACIÓN LEGISLATIVA

130. Planteamiento general 621
131. Definiciones previas 623
a) Delegación legislativa de segundo grado 624
b) Subdelegación legislativa 624
c) Administración centralizada 625

d) Administración descentralizada 625
e) La delegación legislativa y la delegación administrativa; su diferencia de régimen 626
132. Estado de la cuestión sobre la constitucionalidad de la delegación de segundo grado y la subdelegación legislativa 628
a) Tesis contrarias a la constitucionalidad 628
1. En la doctrina 628
2. En la jurisprudencia 630
3. Síntesis 632
b) Tesis favorables a la constitucionalidad de la delegación de segundo grado 633
1. En la doctrina 633
2. En la jurisprudencia de la Corte Suprema previa a la reforma constitucional de 1994 635
3. En la jurisprudencia de la Corte Suprema posterior a la reforma constitucional de 1994 639
4. Síntesis 641
c) Tesis favorables a la constitucionalidad de la subdelegación legislativa 641
1. En la doctrina y en la jurisprudencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal 641
I. La simple autorización legal explícita para subdelegar 641
II. La autorización legal explícita, pero condicionada o limitada, para subdelegar 643
i. La remisión a la Comisión Bicameral Permanente . 643
ii. La indicación del sujeto subdelegado y el alcance limitado de la subdelegación 643
2. En la jurisprudencia de la Corte Suprema: sus distintas etapas 644
I. Primera etapa: la simple autorización legal explícita .. 645
II. Segunda etapa: hacia una mayor habilitación de la subdelegación legislativa 647
III. Tercera etapa: limitación de la tesis de la segunda etapa y distinción entre subdelegación "administrativa" y "legislativa" 649
133. Necesidad de un nuevo enfoque metodológico sobre la cuestión . 653
134. Las facultades del Congreso para delegar directamente en órganos o entes distintos del Presidente 655
a) La facultad para delegar y las facultades implícitas del Congreso 655
b) La delegación en órganos subordinados al Presidente 656
c) La delegación en entes descentralizados 658
1. Entes creados por ley, no sujetos a un control amplio por parte de la administración centralizada, y que cuentan con independencia técnica y funcional 659

2. Entes sujetos al control de oportunidad, mérito y conveniencia de sus decisiones por parte de la administración centralizada, o que carecen de una verdadera independencia técnica y funcional 663
d) Los alcances de la prohibición de la delegación "en el Poder Ejecutivo" desde la interpretación propuesta 665
e) Recapitulación 667
135. La facultad del Congreso para autorizar a subdelegar una facultad delegada 667
136. Conclusiones de este capítulo 669

CAPÍTULO XVIII

LAS EXIGENCIAS DE VALIDEZ DE LAS NORMAS INVOLUCRADAS EN LA DELEGACIÓN Y LA SUBDELEGACIÓN LEGISLATIVAS

137. Planteamiento general 673
138. La norma delegante, dictada por el Congreso, y la eventual autorización a subdelegar 674
a) Generalidades 674
b) La autorización a subdelegar 676
139. La norma delegada-subdelegante, dictada por el destinatario de la delegación 677
a) La necesaria autorización válida para subdelegar 677
b) Los límites fijados por la norma delegante 678
c) El eventual refrendo por el Jefe de Gabinete y el control por la Comisión Bicameral Permanente 679
140. La norma subdelegada, dictada por el destinatario de la subdelegación 680
141. El control judicial del ejercicio de facultades delegadas y subdelegadas 682
a) El control de legalidad: los elementos reglados del acto y las exigencias de validez de las normas delegadas y subdelegadas 682
b) El control de razonabilidad y el problema del déficit democrático 684
142. Recapitulación 687
143. Conclusiones de este capítulo 689

PARTE QUINTA

PROBLEMÁTICAS ESPECÍFICAS DE LA LEY 20680 DE ABASTECIMIENTO REFORMADA POR LA LEY 26991 (2014)

144. Introducción general a la Parte Quinta 691

CAPÍTULO XIX

EL RÉGIMEN DE DELEGACIÓN LEGISLATIVA

145. Planteamiento general 693
146. Carácter legislativo de las facultades delegadas 694
147. Autoridades de aplicación a nivel nacional. La delegación y subdelegación de facultades legislativas de los artículos 2°, 3 y 27 de la LA 696
a) La Secretaría de Comercio 967
1. Particularidades del mecanismo de subdelegación 697
2. Validez de la subdelegación 698
b) La Comisión de Planeamiento y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas 700
c) Los poderes ejecutivos locales 701
148. Condiciones de ejercicio de las facultades legislativas delegadas por los artículos 2° y 3°. El acto de regulación del infractor 704
a) El mecanismo de delegación implementado por la ley 26991 704
b) El acto de verificación de la existencia de posición dominante 708
1. Análisis general y condiciones de validez 708
2. Vías de impugnación 711
c) El acto de verificación de la existencia de infracción 712
1. Análisis general y condiciones de validez 713
2. Vías de impugnación. Remisión 715
d) El acto de sanción de la infracción. Remisión 715
e) El acto de regulación del infractor 715
1. Análisis general y condiciones de validez 715
2. Vías de impugnación 723
149. Condiciones de ejercicio de las facultades legislativas delegadas por el artículo 27. El acto de regulación en situaciones de desabastecimiento o escasez 725
a) Análisis general y condiciones de validez 726
b) Vías de impugnación 729
150. Problemáticas de la regulación asimétrica creada por la exclusión de las MIPyMEs del alcance de la LA 730
151. Inconstitucionalidad de la delegación legislativa 732
152. Conclusiones 735

CAPÍTULO XX

EL RÉGIMEN INFRACCIONAL

153. Planteamiento general 739
154. El bien jurídico protegido y el presupuesto de la "existencia de posición dominante" para la configuración de infracciones a la LA 740
155. Infracciones primarias vinculadas con los precios 743
a) Fijación de precios injustificados o artificiales u obtención de ganancias abusivas (art. 4°, inc. a, LA) 744

1. Precios injustificados o artificiales 744
2. Ganancias abusivas 747
b) Revaluación de existencias no autorizada (art. 4°, inc. b, LA) 749
156. Infracciones primarias vinculadas con la producción 750
a) Acaparamientos y formación de existencias superiores a las necesarias (art. 4°, inc. c, LA) 751
b) Intermediación innecesaria (art. 4°, inc. d, LA) 753
c) Actos tendientes a generar escasez (art. 4°, inc. e, LA) 755
d) Restricción injustificada del abastecimiento (art. 4°, inc. f, LA) 756
e) Desviación injustificada del abastecimiento (art. 4°, inc. g, LA) 757
157. Infracciones secundarias por incumplimiento de regulaciones para el abastecimiento 758
a) Enumeración y consideraciones generales 758
b) Negativa de venta o discontinuación en la producción de bienes o servicios con precios regulados o márgenes de utilidad fijados (art. 4°, inc. h, LA) 761
1. La infracción prevista en la LA original (1974) 761
2. La infracción luego de la ley 26991 (2014) 762
c) Infracción residual por todo incumplimiento de otra medida de regulación para el abastecimiento adoptada en ejercicio de las facultades delegadas (art. 4°, inc. j, LA) 764
158. Infracción autónoma por obstrucción o dificultamiento de la aplicación de la LA (art. 9°, LA) 765
159. Las sanciones aplicables 766
a) Multa (art. 5°, inc. a, LA) 767
b) Clausura del establecimiento (art. 5°, inc. b, LA) 767
c) Inhabilitación crediticia (art. 5°, inc. c, LA) 768
d) Decomiso (art. 5°, inc. d, LA) 768
e) Inhabilitación para ejercer el comercio y la función pública (art. 5°, inc. e, LA) 769
f) Suspensión del registro de proveedores (art. 5°, inc. f, LA) 769
g) Pérdida de derechos y beneficios especiales (art. 5°, inc. g, LA) 769
h) Pérdida de la personería jurídica (art. 8°, LA) 770
i) Sanciones derogadas por la ley 26991 770
1. Arresto y prisión 770
2. Suspensión del uso de patentes y marcas 771
160. El procedimiento administrativo y judicial de imposición e impugnación de sanciones 772
a) Procedimientos de imposición e impugnación de sanciones. Remisión 772
1. Procedimiento de verificación y sanción en sede administrativa 772
2. Procedimiento de impugnación en sede judicial 775
3. Procedimiento excepcional de sanción en sede judicial 776
b) Facultades de la autoridad de aplicación durante el procedimiento administrativo sancionatorio 776

1. Requerimiento de la fuerza pública, inspecciones y secuestros de documentación comercial 777
2. Clausura preventiva..... 778
3. Detención preventiva (derogada por ley 26991) 779
c) Interposición y efectos del recurso judicial directo..... 780
1. Pago de la multa de forma obligatoriamente previa a la interposición del recurso..... 780
2. Efecto meramente devolutivo de la apelación contra la sanción de clausura (derogado por ley 26991) 782
d) Alcances del control judicial en el recurso directo..... 783
161. Conclusiones de este capítulo 785

APÉNDICE

PROBLEMÁTICAS ESPECÍFICAS DE LA LEY DE ABASTECIMIENTO REFORMADA POR EL DECRETO 2284/91

162. Introducción general al Apéndice 791

CAPÍTULO XXI

LA VIGENCIA DE LAS FACULTADES DELEGADAS POR LA LEY DE ABASTECIMIENTO REFORMADA POR EL DECRETO 2284/91

163. Planteamiento general..... 793
164. Estado de la cuestión sobre la vigencia de la delegación en el contexto normativo previo a la sanción de la ley 26991..... 795
a) Tesis de la continuidad de la suspensión por la inconstitucionalidad del decreto 722/99..... 795
b) Tesis de la continuidad de la suspensión por la extinción de los efectos del decreto 722/99 797
c) Tesis de la vigencia por el restablecimiento permanente dispuesto por el decreto 722/99 798
165. La delegación original de la Ley de Abastecimiento: ¿transitoria o permanente?..... 799
a) El sentido literal de la delegación y el mensaje de elevación del Poder Ejecutivo..... 800
b) Los debates en el Congreso en torno a la permanencia o temporalidad de la delegación 801
c) La interpretación de la Corte Suprema..... 804
1. "Verónica S.R.L." (1988) 805
2. "Cerámica San Lorenzo I.C.S.A." (1988) 807
d) Recapitulación..... 810
166. El decreto 2284/91 y la reforma de la delegación original 810

a) Contenido y fundamentos del decreto..... 811
b) Sentido y alcances de la reforma realizada por el decreto 814
c) El nuevo mecanismo de delegación establecido por el decreto: la declaración legislativa de emergencia de abastecimiento 817
1. La emergencia de abastecimiento..... 817
2. La declaración por el Congreso y el caso de los decretos de necesidad y urgencia 819
3. Prácticas normativas y jurisprudenciales coincidentes con la interpretación propuesta..... 821
d) Antecedentes de este mecanismo..... 824
1. Similitudes con la ley 16454 (1964) 826
2. Similitudes con la ley 26509 (2009) 828
e) Recapitulación..... 829
167. El decreto 722/99: habilitación del ejercicio de las facultades para una situación concreta y determinada..... 831
a) Contenido y fundamentos del decreto..... 831
b) Inconstitucionalidad del decreto 832
168. Efectos del restablecimiento permanente de la Ley de Abastecimiento por la ley 26991 (2014). Relevancia actual de la cuestión..... 833
169. Conclusiones de este capítulo 834

CAPÍTULO XXII

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS FACULTADES DELEGADAS POR LA LEY DE ABASTECIMIENTO REFORMADA POR EL DECRETO 2284/91

170. Planteamiento general..... 837
171. Estado de la cuestión sobre la constitucionalidad de la delegación en el contexto normativo previo a la sanción de la ley 26991 839
a) Las "materias determinadas de administración o de emergencia pública" 839
b) El "plazo fijado" para el ejercicio de las facultades que delega 840
c) Las "bases de la delegación"..... 841
d) La jurisprudencia de la Corte Suprema sobre la cuestión 842
1. Antes de la reforma de 1994. Remisión..... 842
2. Después de la reforma de 1994..... 844
e) La jurisprudencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal..... 846
f) Recapitulación 849
172. La Ley de Abastecimiento reformada por el decreto 2284/91 y las exigencias constitucionales para la delegación legislativa ... 850
a) Situación de emergencia pública de abastecimiento 851
b) Plazo fijado de modo expreso y determinado en la declaración de emergencia de abastecimiento 852

c) Delegación realizada para atender una emergencia de abastecimiento ... 852
d) Recapitulación ... 853
173. Inaplicabilidad de la disposición transitoria octava a la Ley de Abastecimiento ... 854
174. La finalidad admisible en el ejercicio de las facultades delegadas por la Ley de Abastecimiento ... 856
175. Conclusiones de este capítulo ... 857

CAPÍTULO XXIII

LA VIGENCIA Y CONSTITUCIONALIDAD DE LA FACULTAD NO SUSPENDIDA POR EL DECRETO 2284/91: EL INCISO C DEL ARTÍCULO 2°

176. Planteamiento general ... 861
177. La utilización del inciso c por la Secretaría de Comercio Interior 862
a) Subsidios ... 862
b) Precios máximos y márgenes de utilidad ... 863
c) Obligaciones de abastecimiento ... 868
178. La jurisprudencia sobre la utilización del inciso c ... 870
a) Consideraciones generales ... 870
b) El caso de la resolución SCI 25/06 y la decisión de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Penal Económico que admitió la utilización amplia del inciso c ... 871
179. Análisis del inciso c y de la constitucionalidad de las medidas adoptadas en su ejercicio ... 874
a) Posibles interpretaciones del inciso c ... 875
b) Consecuencias de las distintas interpretaciones ... 876
1. ¿Una amplia facultad legislativa? Inconstitucionalidad del inciso c y de las resoluciones de la SCI ... 876
2. ¿Una facultad reglamentaria? Inconstitucionalidad de las resoluciones de la SCI ... 878
3. ¿Una facultad legislativa residual? Inconstitucionalidad de las resoluciones de la SCI ... 879
180. Conclusiones de este capítulo ... 880

POSLOGO ... 883

BIBLIOGRAFÍA ... 893

JURISPRUDENCIA ... 919
a) Sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ... 919
b) Sentencias de los Tribunales de la Justcia Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal ... 926

1. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal ... 926
2. Juzgados Nacionales de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal ... 929
c) Sentencias de otros tribunales nacionales y provinciales ... 930
1. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal ... 930
2. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Penal Económico ... 930
3. Otras Cámaras Federales de Apelaciones ... 931
4. Juzgados federales ... 931
5. Juzgados provinciales ... 932
d) Decisiones de tribunales internacionales y extranjeros ... 932
1. Corte Interamericana de Derechos Humanos ... 932
2. Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur ... 932
3. Suprema Corte de los Estados Unidos ... 932
e) Dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación ... 933

ÍNDICE DE LEGISLACIÓN CITADA ... 935
a) Leyes y decretos. Leyes del Gobierno Nacional ... 935
1. Antecedentes remotos de las leyes de abastecimiento y control de precios ... 935
2. Leyes de abastecimiento y control de precios ... 935
3. Regulaciones generales del mercado ... 936
4. Regulación de servicios públicos y actividades de interés general ... 937
5. Delegación legislativa ... 938
6. Emergencia económica ... 939
7. Organización administrativa y judicial ... 939
b) Decretos del Gobierno Nacional ... 940
c) Resoluciones de la Secretaría de Comercio Interior y de los órganos que la precedieron ... 942
1. Período 1974-1979 ... 942
2. Período 1980-1989 ... 942
3. Período 1991-1999 ... 943
4. Período 2000-2009 ... 943
5. Período 2010-actualidad ... 943
d) Resoluciones de otros órganos o entes nacionales ... 944
1. Jefe de Gabinete de Ministros ... 944
2. Ministerio de Economía y órganos relacionados ... 944
3. Secretaría de Energía ... 944
4. Secretaría de Comunicaciones ... 944
5. Comisión de Planeamiento y Coordinación Estratégica ... 945
del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas ... 945
6. Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario ... 945
7. Administración Federal de Ingresos Públicos ... 945

8. Otros entes u órganos 945
e) Normas provinciales 945
f) Proyectos de ley, resolución o comunicación 945
1. Senado de la Nación 945
2. Cámara de Diputados de la Nación 946