

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina sancionan con fuerza de ley:

CAPÍTULO I

DECLARACIÓN Y OBJETO

ARTÍCULO 1°.- *Declaración de interés público.* Declárase de interés público nacional la preservación, bajo control efectivo del Estado Nacional, de la capacidad de investigación, desarrollo, producción y comercialización de material bélico, municiones, pólvoras, explosivos, químicos básicos de uso dual y productos metalmecánicos para la defensa, radicada en la Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos Azul, la Fábrica Militar Fray Luis Beltrán, la Fábrica Militar Río Tercero, la Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos Villa María, cualquiera sea la forma jurídica que adopte la entidad titular de dichos establecimientos.

ARTÍCULO 2°.- *Objeto.* La presente ley tiene por objeto: a) suspender el Concurso Público Nacional e Internacional N° CPU-2026-SC-001, convocado por Fabricaciones Militares S.A.U. (Expte. EX-2026-63682973), y todo otro procedimiento de igual o análogo objeto; b) reafirmar que la transferencia del control de los establecimientos enunciados en el artículo 1°, bajo cualquier forma jurídica, requiere autorización expresa y previa del Honorable Congreso de la Nación, conforme lo dispuesto por las Leyes 23.696, 24.045, 27.141 y 27.742.

CAPÍTULO II

SUSPENSIÓN

ARTÍCULO 3°.- *Suspensión.* Suspéndese, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Concurso Público Nacional e Internacional N° CPU-2026-SC-001 en todas sus etapas, incluyendo la recepción y apertura de ofertas, la

preselección, la evaluación técnica y económica, la adjudicación, su aprobación por el accionista y la suscripción de los contratos de Unión Transitoria previstos en el Pliego de Bases y Condiciones Generales y Particulares y sus Circulares N° 01 y N° 02.

ARTÍCULO 4°.- Prohibición. Prohíbese al Poder Ejecutivo Nacional, al Ministerio de Defensa, a la Agencia de Transformación de Empresas Públicas, a Fabricaciones Militares S.A.U. y a cualquier otro órgano o ente del Sector Público Nacional, en los términos del artículo 8° de la Ley 24.156, celebrar, aprobar, ratificar o ejecutar contratos de unión transitoria, agrupación de colaboración, consorcio de cooperación, negocio en participación, concesión, locación, administración, gerenciamiento, fideicomiso, licencia exclusiva o cualquier otro acto jurídico, cualquiera sea su denominación, que tenga por objeto o efecto transferir a personas humanas o jurídicas de derecho privado, nacionales o extranjeras, la conducción, gestión, operación, comercialización o decisión sobre las actividades industriales de los establecimientos enunciados en el artículo 1°, sin ley especial previa del Honorable Congreso de la Nación que lo autorice.

ARTÍCULO 5°.- Alcance de la prohibición. A los efectos del artículo anterior, se entiende que existe transferencia de control cuando el acto, por sí o en conjunto con otros, atribuya a un tercero, alternativa o acumulativamente: a) una participación en los resultados o en el gobierno del negocio igual o superior al cincuenta por ciento (50%); b) la mayoría, la presidencia o el voto dirimente en el órgano de conducción de la operación; c) la designación del representante legal o del administrador de la operación sin facultad estatal unilateral de remoción; d) la gestión exclusiva de las operaciones, del personal, de la comercialización o de la tecnología; e) la obligación del Estado Nacional o de sus empresas de no producir, desarrollar o comercializar por sí los mismos productos o productos sustancialmente similares; f) un plazo de vigencia superior a cinco (5) años, con o sin prórrogas; o g) la obligación de indemnizar al tercero en caso de extinción anticipada dispuesta por razones de defensa nacional, seguridad pública o interés público.

CAPÍTULO III

INOPONIBILIDAD

ARTÍCULO 6°.- *Inoponibilidad.* Los contratos, acuerdos de confidencialidad, cartas de intención, protocolos operativos y demás instrumentos celebrados en el marco del procedimiento suspendido serán inoponibles al Estado Nacional y no generarán derecho a indemnización, lucro cesante ni reclamo alguno contra el Estado Nacional, Fabricaciones Militares S.A.U. o sus funcionarios, con la única excepción de la restitución prevista en el artículo siguiente.

ARTÍCULO 7°.- *Restitución.* Fabricaciones Militares S.A.U. restituirá a los adquirentes del Pliego, dentro de los sesenta (60) días de la entrada en vigencia de la presente ley, las sumas abonadas en concepto de acceso al Data Room previsto en el artículo 8° del Pliego y toda garantía de mantenimiento de oferta que hubiere sido constituida, sin intereses ni actualización.

CAPÍTULO IV

INFORMACIÓN, CONTROL Y RESPONSABILIDAD

ARTÍCULO 8°.- *Auditoría.* Encomiéndase a la Auditoría General de la Nación, en los términos del artículo 85 de la Constitución Nacional y de la Ley 24.156, la realización de una auditoría integral de legalidad, gestión y patrimonio sobre el procedimiento suspendido y sobre la evolución productiva, patrimonial y de dotación de Fabricaciones Militares S.A.U. entre el 1° de enero de 2023 y la fecha de sanción de la presente ley, cuyo informe deberá ser remitido a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y a las comisiones de Defensa Nacional de ambas Cámaras dentro de los ciento veinte (120) días.

ARTÍCULO 9°.- *Responsabilidad.* Los funcionarios que aprueben, suscriban o ejecuten actos en violación de la presente ley incurrirán en falta grave a los efectos de la Ley 25.164 y de las normas societarias aplicables, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y penal que pudiere corresponder. Los actos así dictados serán nulos de nulidad absoluta.

CAPÍTULO V

PRESERVACIÓN DE LA CAPACIDAD PRODUCTIVA Y DEL EMPLEO

ARTÍCULO 10.- *Preservación de la capacidad productiva.* Mientras el Honorable Congreso de la Nación no se pronuncie mediante ley especial sobre el régimen de explotación de los establecimientos enunciados en el artículo 1°, el Estado Nacional deberá mantener su capacidad productiva instalada, sus habilitaciones, licencias y certificaciones, y abstenerse de disponer cierres, paralizaciones, desafectación de líneas productivas, enajenación de maquinaria estratégica o reducciones de dotación técnica especializada que la comprometan.

ARTÍCULO 11.- *Garantías laborales.* Los trabajadores de Fabricaciones Militares S.A.U. conservarán su relación de empleo, su encuadre convencional y sus condiciones de trabajo. Ninguna modificación sustancial de la organización del trabajo, remuneraciones, jornada o turnos podrá disponerse sin la intervención previa de las asociaciones sindicales con personería gremial, conforme a la Ley 23.551, a la Ley 14.250 y a los Convenios 87, 98, 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo. Es nula toda cláusula contractual que atribuya el poder de dirección sobre personal del Estado Nacional a un sujeto distinto de su empleador.

ARTÍCULO 12.- *Plan de fortalecimiento.* El Poder Ejecutivo Nacional remitirá al Honorable Congreso de la Nación, dentro de los ciento ochenta (180) días, un plan de sostenimiento, modernización e inversión para los establecimientos enunciados en el artículo 1°, elaborado con intervención del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Armadas, de las representaciones sindicales y de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, que contemple las alternativas de financiamiento, cooperación tecnológica y asociación que, en su caso, se propongan someter a autorización legislativa en los términos del artículo 4°.

CAPÍTULO VI

DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 13.- *Interpretación.* La presente ley es de orden público. Sus disposiciones integran y precisan el alcance de la Ley 27.141 y del artículo 7° y Anexo I de la Ley 27.742, y no podrán ser desplazadas por reglamentos internos de compras y contrataciones, estatutos societarios, decisiones asamblearias ni decretos del Poder Ejecutivo Nacional.

ARTÍCULO 14.- *Vigencia.* La presente ley entrará en vigencia el día de su publicación en el Boletín Oficial y se aplicará a los procedimientos en curso, cualquiera sea su estado.

ARTÍCULO 15.- *De forma.* Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

Agustín Rossi

Germán Martínez

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El presente proyecto de ley tiene por finalidad la protección de una de las industriales nacionales para la defensa, como es Fabricaciones Militares. Por ello, se propone suspender el Concurso Público Nacional e Internacional N° CPU-2026-SC-001, convocado por Fabricaciones Militares S.A.U. para seleccionar "operadores estratégicos" privados, nacionales o extranjeros, que asuman, mediante contratos de Unión Transitoria de hasta treinta y cinco años, la conducción, gestión, producción y comercialización de la totalidad de las líneas productivas activas del complejo industrial-militar del Estado argentino. En los hechos, esto implicaría la transferencia material del control de las cuatro fábricas militares que el Congreso de la Nación, en otras oportunidades y en contextos políticos diferentes, resolvió expresamente mantener fuera de todo proceso de privatización. Por lo tanto, este proyecto de ley es también una defensa de las instituciones y de las facultades y competencias propias del Poder Legislativo, que el procedimiento en curso pretende eludir.

El 1° de julio de 2026 se publicó en el Boletín Oficial el llamado al Concurso Público Nacional e Internacional N° CPU-2026-SC-001 (Expte. EX-2026-63682973), bajo la modalidad de etapa múltiple, para la selección de uno o más operadores privados con los que Fabricaciones Militares S.A.U. constituiría Uniones Transitorias destinadas al "desarrollo, optimización, producción y comercialización" de los bienes comprendidos en cuatro renglones: químicos básicos (Fábrica Militar Río Tercero, Córdoba); pólvoras y explosivos (Fábrica Militar Villa María, Córdoba, y Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos Azul, Buenos Aires); municiones, armamento y protección balística (Fábrica Militar Fray Luis Beltrán, Santa Fe); y metalmecánica, cañones y material rodante (Fábrica Militar Río Tercero). Observamos que no queda ninguna línea productiva activa fuera del Concurso.

El Pliego de Bases y Condiciones Generales y Particulares declara en su artículo 1° que la relación se regirá "exclusivamente" por el propio Pliego, el contrato de UT, el Código Civil y Comercial y "demás normativa de derecho privado". A su

vez, el artículo 5° sujeta la validez del procedimiento a la aprobación previa de la Asamblea General de Accionistas "conforme a lo establecido por el Artículo 4, inciso e) del Reglamento de Compras y Contrataciones de Fabricaciones Militares S.A.U.", norma interna de jerarquía inferior que de ningún modo exime a la empresa de los controles de la Administración Pública.

La lectura integrada del Pliego y del contrato modelo de Unión Transitoria que forma parte de él revela la siguiente estructura:

- Participación mínima del operador privado del cincuenta y uno por ciento (51%), sin techo (art. 20.3, inc. iv), convertida además en factor de puntaje del veinte por ciento de la evaluación económica, de modo que el concurso premia al oferente que más reduzca la posición del Estado.
- Comité Ejecutivo integrado por tres representantes del operador y dos del Estado, con presidencia del privado y decisión por mayoría absoluta (arts. 11.3 y 11.5 del contrato), incluyendo la aprobación de los presupuestos anuales, la contratación de personal y la conducción de las controversias con la autoridad regulatoria.
- Representante legal de la UT designado por el privado e inamovible salvo decisión unánime (arts. 7.1 y 7.4 del contrato).
- Gestión de las operaciones "a su exclusivo cargo" por el operador (art. 12.1 del contrato).
- Cláusula de no competencia por la cual el Estado Nacional se obliga a no fabricar, diseñar, desarrollar ni comercializar por sí mismo productos idénticos o sustancialmente similares durante toda la vigencia del contrato (art. 36 del Pliego y art. 20 del contrato).
- Plazo de entre diez y treinta y cinco años a elección del oferente (art. 29 del Pliego), con extensión hasta que "se encuentren totalmente finiquitadas todas las cuestiones existentes entre las Partes y/o con terceros" (art. 2.2 del contrato).

- Extinción anticipada por decisión unilateral del Estado fundada en razones de defensa nacional, seguridad pública, interés público o conveniencia estratégica, condicionada al pago de la inversión no amortizada incrementada en un diez por ciento "en concepto de pago por extinción anticipada" (art. 42.5 del Pliego y art. 18.5 del contrato).
- Poder de dirección sobre el personal del Estado transferido al operador: "las remuneraciones, horas de trabajo, turnos y demás condiciones serán determinadas exclusivamente por el operador", mientras Fabricaciones Militares conserva la calidad de empleador y el pago de salarios y cargas sociales (art. 9.8 y 9.4 del contrato; art. 31.4 del Pliego).
- Pasivo ambiental preexistente íntegramente a cargo del Estado, con línea de base a determinarse recién seis meses después de firmado el contrato (art. 32 del Pliego).
- Inhabilitación expresa de los Estados provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para participar, aun mediante sociedades con participación estatal (art. 12.2, inc. j); inhabilitación de empresas controladas por Estados soberanos (inc. l); e incorporación de las listas de la Oficina de Control de Activos Extranjeros del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos como criterio de elegibilidad (inc. m).
- Ninguna intervención prevista de la Sindicatura General de la Nación, de la Auditoría General de la Nación, de la Procuración del Tesoro ni de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones; arbitraje privado obligatorio (art. 44 del Pliego); y una única instancia impugnabile, la adjudicación, condicionada a una garantía de cinco millones de dólares que se pierde si el planteo es rechazado por el mismo Directorio que adjudicó, sin efecto suspensivo (art. 23.1).

Por otro lado, el 14 de agosto de 2026, tras siete semanas de vigencia del llamado, Fabricaciones Militares emitió la Circular N° 02 Modificatoria (IF-2026-78603370-APN-FMSE#MD) que prorrogó la presentación de ofertas del 15 de septiembre al 3 de noviembre de 2026; habilitó ofertas por subcategoría en los

Renglones N° 2 (pólvora, TNT, explosivos) y N° 3 (municiones, armamento, chalecos); y redujo los requisitos de patrimonio neto, admitiendo además que se acrediten mediante los antecedentes de la sociedad controlante o matriz y con estados contables consolidados del grupo económico. La modificación sustancial de las condiciones con el procedimiento en curso confirma que el llamado original no despertó el interés esperado y agrava el riesgo de fragmentación: un operador puede tomar la línea rentable de exportación y dejar al Estado las deficitarias, sin obligación de integralidad.

En este punto es dable observar que el procedimiento se lanza sobre un cuadro de deterioro productivo que no es ajeno a decisiones de la propia administración: la Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos Azul se encuentra paralizada desde mayo de 2024, con personal en disponibilidad y suspensiones notificadas en julio de 2026; la planta de San José de Jáchal fue desactivada; Villa María operaba a media capacidad a fines de 2025 según las representaciones gremiales; y en Fray Luis Beltrán se registra dificultad de retención de personal técnico por deterioro salarial, a lo que se suman los e programas de retiros voluntarios. Frente a ello, la Asociación de Trabajadores del Estado inició en septiembre de 2026 un plan de lucha federal en las cuatro plantas. Esta secuencia no puede ser ignorada por el Congreso: parálisis, reducción de dotación, deterioro salarial y, a continuación, llamado a socios privados invocando la necesidad de modernizar.

El artículo 8° de la Ley 23.696 de Reforma del Estado establece que "para proceder a la privatización total o parcial" de empresas, sociedades y establecimientos del Estado "es requisito previo que hayan sido declaradas sujeta a privatización", y su artículo 9° dispone que esa declaración "será hecha por el Poder Ejecutivo Nacional, debiendo, en todos los casos, ser aprobada por ley del Congreso". El artículo 17 de la misma ley enumera las modalidades de privatización, y entre ellas incluye expresamente la "locación con o sin opción a compra", la "administración con o sin opción a compra" y la "concesión, licencia o permiso". Es decir: el régimen legal argentino considera privatización no sólo la venta de activos o acciones, sino la entrega de la administración o de la

explotación de un establecimiento estatal a un tercero. La forma asociativa elegida no altera esa calificación.

Respecto de intervenciones anteriores del Congreso en la materia de su competencia, nótese que existen antecedentes.

Por un lado, en 1990 el Decreto 1.398 declaró sujetas a privatización a las fábricas militares, y esa declaración fue aprobada por el Congreso mediante el artículo 1° de la Ley 24.045, en los términos del artículo 9° de la Ley 23.696. Aun en el momento de mayor impulso privatizador, el Poder Ejecutivo entendió que necesitaba una ley, y la obtuvo.

En 2015 el Congreso revirtió expresamente esa decisión. El artículo 1° de la Ley 27.141 (sancionada el 27 de mayo y publicada el 22 de junio de 2015) dispone: "Derógase la declaración de 'sujetas a privatización' efectuada por el Anexo I del decreto 1.398 de fecha 23 de julio de 1990, aprobada posteriormente por el artículo 1° de la ley 24.045, de la Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos Azul, la Fábrica Militar Fray Luis Beltrán, la Fábrica Militar Río Tercero y la Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos Villa María". Su artículo 3° derogó además el Decreto 1.197/97, que había reglamentado las condiciones laborales de aquella privatización frustrada.

Las cuatro fábricas nominadas en la Ley 27.141 son exactamente las cuatro fábricas comprendidas en el concurso CPU-2026-SC-001. No se trata de una norma general cuyo alcance pudiera discutirse: es una ley que nombra una por una, con su denominación completa, a las mismas plantas que hoy se pretende poner bajo gestión privada.

Por otro lado, en la versión original del proyecto de Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, remitida en diciembre de 2023, Fabricaciones Militares figuraba en el anexo de empresas sujetas a privatización. En febrero de 2024, durante el tratamiento en la Cámara de Diputados, se propuso retirar del anexo a Fabricaciones Militares y a FAdeA. El texto finalmente sancionado como Ley 27.742 (publicado en el Boletín Oficial el 08/07/2024) declara sujetas a privatización, en su artículo 7° y Anexo I, únicamente a un

conjunto acotado de empresas entre las que Fabricaciones Militares no se encuentra. Más aún: cuando la Ley 27.742 admitió la incorporación de capital privado en empresas estratégicas, Nucleoeléctrica Argentina S.A. (art. 8°) y el complejo carbonífero de Río Turbio (art. 9°), lo hizo imponiendo expresamente que el Estado Nacional conserve el control mayoritario y el voto afirmativo en las decisiones relevantes. En el caso que origina la presentación de este proyecto, el Pliego bajo análisis dispone exactamente lo contrario: minoría estatal obligatoria y mayoría privada en el órgano de gobierno.

En síntesis, el Congreso de la Nación consideró específicamente la privatización de estas cuatro fábricas en dos oportunidades, en 2015 y en 2024, y en ambas resolvió que no procede: en la primera derogando expresamente la declaración que la habilitaba, y en la segunda excluyéndolas del anexo de la ley que el propio Poder Ejecutivo impulsó para privatizar. Obtener por procedimiento administrativo el control de la gestión, la producción y la comercialización de esas mismas plantas por hasta treinta y cinco años no es una interpretación posible de la competencia del Ejecutivo: es la obtención por vía indirecta de aquello que el órgano legislativo denegó por vía directa. Configura vicio en la competencia (arts. 7°, inc. a, y 14 de la Ley 19.549), desviación de poder y fraude a la ley.

Continuando con la exposición de los fundamentos que motivan la presente ley, se observa que el Pliego se ampara en el propio Código Civil y Comercial para sostener que la Unión Transitoria (arts. 1463 y ss.) es un contrato asociativo de derecho privado que "no implica transferencia de dominio ni constitución de derechos reales" (arts. 2.3 y 6.2 del contrato modelo). Pero es el mismo Código el que, en su artículo 12, segundo párrafo, dispone: "El acto respecto del cual se invoque el amparo de un texto legal, que persiga un resultado sustancialmente análogo al prohibido por una norma imperativa, se considera otorgado en fraude a la ley. En ese caso, el acto debe someterse a la norma imperativa que se trata de eludir". La norma imperativa que se trata de eludir es el artículo 9° de la Ley 23.696, precisado por la Ley 27.141 y por la Ley 27.742. El resultado sustancialmente análogo al prohibido es la explotación privada de las fábricas militares.

Sabemos que la defensa oficial sostendrá que no hay privatización porque los inmuebles y las plantas permanecen en el patrimonio del Estado. Pero la Ley 23.696 y la Ley 27.141 no protegen el título registral: protegen la función estatal. Cuando se cede por treinta y cinco años la conducción, la mayoría en el órgano de gobierno, la representación legal, la política de personal, la comercialización y la mayor parte de la utilidad, y simultáneamente el Estado se prohíbe a sí mismo competir, se ha transferido el control de la empresa cualquiera sea el *nomen iuris* del instrumento. Si se tratara de una simple asociación de esfuerzos, no se explicaría la cláusula por la cual el Estado se obliga a no fabricar por sí mismo municiones, pólvoras, explosivos y cañones durante toda la vigencia del contrato. Esa cláusula sólo tiene sentido si lo que se entrega es el negocio.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que la realidad económica y la sustancia de los actos prevalecen sobre las formas jurídicas adoptadas cuando éstas se emplean para eludir normas imperativas ("Parke Davis y Cía. de Argentina", Fallos 286:97; "Mellor Goodwin S.A.C.I. y F.", Fallos 287:79), doctrina que el artículo 12 del Código Civil y Comercial ha positivizado con alcance general.

Por otro lado, un reglamento interno no puede desplazar el orden público. El artículo 5° del Pliego funda el procedimiento en el artículo 4°, inciso e), del Reglamento de Compras y Contrataciones de la propia Fabricaciones Militares S.A.U., que exceptúa de sus disposiciones los procedimientos que instruya realizar el accionista. Se invoca así una excepción reglamentaria autogenerada, dictada por la propia empresa, para sustraerse del régimen general de contrataciones y de los controles de la Ley 24.156. Un reglamento interno de una sociedad anónima unipersonal del Estado no puede desplazar la Ley 23.696, la Ley 27.141 ni la Ley 27.742. Fabricaciones Militares S.A.U., con capital íntegramente estatal, integra el Sector Público Nacional en los términos del artículo 8°, inciso b), de la Ley 24.156, y está por tanto sujeta al control interno de la Sindicatura General de la Nación (art. 98) y al control externo de la Auditoría General de la Nación (art. 117). El propio DNU 70/2023, en su artículo 52, mantiene la aplicación de la Ley 24.156 a las sociedades en que el Estado

conservar participación mayoritaria. El Pliego no prevé la intervención de ninguno de esos organismos.

Nuevamente destacamos las competencias que la Constitución Nacional asigna a este Congreso. En su artículo 75 atribuye al Congreso, entre otras, las facultades de "disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional" (inc. 5); "fijar las fuerzas armadas en tiempo de paz y guerra, y dictar las normas para su organización y gobierno" (inc. 27); "proveer lo conducente a la prosperidad del país" y "al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social" y a la "generación de empleo" (incs. 18 y 19); y "hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes" (inc. 32). La entrega por treinta y cinco años del uso productivo de inmuebles de propiedad nacional afectados a la defensa, con cláusula de no competencia estatal, es materia que la Constitución reserva a la ley.

Asimismo, el artículo 76 prohíbe la delegación legislativa salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo y bases fijados por el Congreso. La Ley 27.742 delegó facultades por un año (art. 1°) y, en materia de privatizaciones, las circunscribió a las empresas de su Anexo I y de sus artículos 8° y 9°. Ninguna delegación alcanza a Fabricaciones Militares.

Por otro lado, nótese la fragilidad de la base normativa que encuentra su origen en el DNU 70/2023. Toda la arquitectura jurídica del concurso, la aplicación exclusiva del derecho privado, la exclusión del régimen de contrataciones públicas y la competencia del Directorio para adjudicar descansa sobre la transformación de Fabricaciones Militares Sociedad del Estado (creada por el Decreto 104/2019 bajo la Ley 20.705) en Sociedad Anónima Unipersonal, dispuesta por el artículo 48 del DNU 70/2023 y concretada con la inscripción en la Inspección General de Justicia el 7 de abril de 2025. El Senado de la Nación rechazó el DNU 70/2023 el 14 de marzo de 2024, por 42 votos contra 25 y 4 abstenciones. A la fecha de presentación de este proyecto de ley, la Cámara de Diputados no ha tratado dicho DNU, que se mantiene vigente mientras no medie el rechazo de ambas Cámaras. Con independencia del debate sobre la validez constitucional del DNU, hay un punto que no admite discusión: un cambio de tipo

societario no es una autorización para transferir el control. La Ley 27.742, que tuvo ante sí la oportunidad de autorizar lo segundo, expresamente retiró a Fabricaciones Militares del anexo. La inscripción registral no sana un vicio de competencia que no le es propio.

Adviértase además que la reforma de la Ley 19.549 introducida por la Ley 27.742 excluyó del régimen de procedimientos administrativos a las sociedades del Estado en sus relaciones con terceros, sometiéndolas al derecho privado. Ello no alcanza al acto del accionista: la aprobación del Pliego y de la adjudicación por el Estado Nacional, a través del Ministerio de Defensa, exigida por los artículos 5° y 23 del Pliego, es un acto administrativo en sentido estricto, dictado por un órgano de la Administración centralizada, sujeto a los requisitos esenciales del artículo 7° de la Ley 19.549 y a la nulidad absoluta del artículo 14 cuando media incompetencia en razón de la materia.

Haciendo un poco de historia para poner en perspectiva la relevancia del tema, recordamos que la Ley 12.709, sancionada el 26 de septiembre de 1941, creó la Dirección General de Fabricaciones Militares con la finalidad de realizar investigaciones industriales, fabricar materiales de guerra, explorar y explotar los recursos minerales necesarios y fomentar las industrias afines, como política de Estado de autoabastecimiento. Ochenta y cinco años después, el Pliego propone que el Estado Nacional se obligue, por hasta treinta y cinco años, a no fabricar por sí mismo municiones, pólvoras, explosivos ni cañones (art. 36).

En 1988, se sanciona la Ley 23.554 de Defensa Nacional que define a la defensa como "la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación" (art. 2°); integra al Congreso en el Sistema de Defensa Nacional (art. 9°); y faculta al Poder Ejecutivo a requisar bienes y servicios para la defensa (art. 34).

En 2020, se sanciona la ley 27.565 de creación del Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF) que en su artículo 3°, establece los siguientes lineamientos para el equipamiento de las Fuerzas Armadas: *"El destino y asignación de los recursos del FONDEF se efectuará de conformidad a lo dispuesto en el marco normativo de la Defensa Nacional. En todos los casos, siempre que sea posible deberán tenerse en cuenta los siguientes criterios: 1. Favorecer la sustitución de*

importaciones, el desarrollo de proveedores y la inserción internacional de la producción local de bienes y servicios orientados a la defensa. 2. Promover la innovación productiva, inclusiva y sustentable, por medio de un mayor escalonamiento tecnológico. 3. Incrementar las acciones de investigación y desarrollo, tanto en el sector público como privado. 4. Mejorar las condiciones de creación, difusión y asimilación de innovaciones por parte de la estructura productiva nacional."

El Congreso, al sancionar la ley del FONDEF con amplia mayoría en ambas Cámaras, se expresó a favor de impulsar el reequipamiento de las Fuerzas Armadas en sintonía con el fortalecimiento de la industria y producción nacional para la defensa.

Ninguna norma del ordenamiento autoriza al Poder Ejecutivo a renunciar contractualmente a una capacidad que las leyes de defensa presuponen y que la Constitución le manda sostener (arts. 21, 75 inc. 27 y 99 inc. 12 y 15).

Las salvaguardas del contrato modelo, la facultad de "redefinir el destino de la producción" en caso de conflicto armado (art. 24) y la limitación de las ventas internacionales a países autorizados por el Ministerio de Defensa (art. 23), son declaraciones sin sustento operativo: en una emergencia, el Estado tendría el derecho de redefinir el destino de una producción que no controla, cuyo know-how no domina y cuyo personal técnico depende del operador. A ello se suma la cláusula de rescate: recuperar el control por razones de defensa nacional obliga a pagar la inversión no amortizada más un diez por ciento (art. 42.5), un candado financiero contra el ejercicio de una potestad soberana. Y la incorporación de las listas de la OFAC como criterio de elegibilidad (art. 12.2, inc. m), combinada con la exclusión de empresas de Estados soberanos (inc. l), delega en un organismo de otro Estado, sin tratado, sin reciprocidad y sin control judicial argentino, la determinación de quién puede asociarse a la industria de defensa nacional.

En lo que respecta al orden laboral, el artículo 9.8 del contrato modelo dispone que "las decisiones operativas diarias vinculadas a la organización del trabajo serán tomadas por el operador y comunicadas inmediatamente a Fabricaciones Militares para su ejecución", que "Fabricaciones Militares no podrá destinar otras

personas a las operaciones conjuntas, salvo acuerdo con el operador", y que "las remuneraciones, horas de trabajo, turnos y demás condiciones serán determinadas exclusivamente por el operador". Se construye así una figura en la que el trabajador conserva al Estado como empleador formal y pagador de su salario, mientras el poder de dirección pasa íntegramente a un sujeto privado que no es su empleador. Se disocia la titularidad de la relación laboral del ejercicio efectivo del poder de dirección, en colisión con los artículos 5º, 14, 26, 29 y 30 de la Ley de Contrato de Trabajo; el artículo 14 es terminante: "será nulo todo contrato por el cual las partes hayan procedido con simulación o fraude a la ley laboral". La Corte Suprema ha rechazado las construcciones contractuales que fragmentan la relación de trabajo para eludir responsabilidades ("Benítez c/ Plataforma Cero", Fallos 332:2815) y ha reafirmado que el trabajador es sujeto de preferente tutela constitucional ("Vizzoti", Fallos 327:3677; "Aquino", Fallos 327:3753).

El Pliego no contiene una sola cláusula de estabilidad del empleo: no hay piso de dotación, ni compromiso de mantenimiento de puestos, ni consulta a las representaciones gremiales, ni mención del convenio colectivo aplicable. El "Plan de Dotación" pondera cinco puntos sobre cien y premia el plan de "selección" del personal existente (rubro A.4). El artículo 31.5 somete al personal nuevo exclusivamente a la Ley de Contrato de Trabajo, sin vinculación con Fabricaciones Militares, creando una doble planta que conduce al vaciamiento progresivo de la dotación estatal. Nada de esto fue consultado con las asociaciones sindicales, en infracción a los Convenios 87, 98, 151 y 154 de la OIT, todos ratificados por la República Argentina. Por contraste, el Decreto 1.197/97, dictado en plena privatización de los años noventa y derogado por la Ley 27.14, contenía obligaciones de mantenimiento temporario del empleo que el Pliego actual no contempla en absoluto.

En relación a lo ambiental, el artículo 32 del Pliego pone a cargo del Estado la totalidad de las contingencias y gastos de corrección de situaciones ambientales preexistentes, sobre plantas con más de ocho décadas de producción de explosivos, ácidos y nitratos, y difiere la determinación de la línea de base

ambiental a seis meses después de firmado el contrato. El Estado asume así una obligación de monto indeterminado e indeterminable al momento de obligarse. No consta evaluación de impacto ambiental previa al cambio de régimen de explotación ni mecanismo alguno de participación ciudadana, en contravención a los artículos 11 a 13 y 19 a 21 de la Ley General del Ambiente 25.675 y del Acuerdo de Escazú (Ley 27.566). La Corte Suprema ha exigido la evaluación de impacto ambiental como condición previa de toda decisión que pueda comprometer el ambiente ("Martínez, Sergio c/ Agua Rica", Fallos 339:201) y ha consagrado la operatividad del principio precautorio ("Salas, Dino c/ Provincia de Salta", Fallos 332:663). No puede omitirse que la Fábrica Militar de Río Tercero, comprendida en los Renglones N° 1 y N° 4, fue escenario en 1995 de una explosión que dejó siete muertos y más de trescientos heridos; el Pliego no contiene una sola previsión reforzada de seguridad industrial derivada de esa experiencia.

No es menor el agravio federal que representan los hechos aquí descriptos. El artículo 12.2, inciso j), del Pliego inhabilita expresamente a los Estados provinciales, municipales y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para participar, aun mediante sociedades con participación estatal. Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires, que soportan el riesgo industrial, el impacto ambiental y las consecuencias sociales de estas plantas, y que conservan el poder de policía ambiental complementario (arts. 41 y 124 de la Constitución Nacional; art. 6° de la Ley 25.675) y las habilitaciones industriales de los establecimientos, tienen prohibido asociarse a la explotación de establecimientos radicados en su propio territorio, mientras un consorcio privado extranjero sí puede hacerlo. El régimen federal no tolera que una empresa del Estado Nacional discrimine a las provincias frente a particulares extranjeros en el acceso a la explotación de bienes públicos nacionales situados en su territorio.

Y sobre la transparencia, marcamos otra observación: el procedimiento está diseñado para no ser controlado. El Pliego dispone que los dictámenes de preselección y de evaluación "no tendrán carácter vinculante y no serán impugnables" (arts. 19.2 y 22.4), que "no se admitirán impugnaciones" contra la

decisión de preselección (art. 19.2), que no se admitirán "cuestionamientos sobre la metodología o criterios" (art. 22), que la entrega de la oferta importa "conformidad irrevocable" para la destrucción sin abrir de los sobres técnico y económico de los oferentes no preseleccionados (art. 13), que la sola presentación implica renuncia a todo reclamo si el concurso se deja sin efecto (art. 18), y que la única impugnación admitida contra la adjudicación, requiere una garantía de cinco millones de dólares que se pierde íntegramente ante el rechazo, sin efecto suspensivo (art. 23.1). A ello se agregan requisitos de patrimonio neto de hasta ciento ochenta y cinco millones de dólares para quien oferte los cuatro renglones, quince años de experiencia en operación de plantas equivalentes y comercialización internacional de material controlado, que excluyen por diseño a la industria nacional y a las cooperativas.

Un procedimiento que se declara inimpugnable, que excluye a los organismos de control, que veda la participación de las provincias y que somete sus controversias a arbitraje privado no es un procedimiento de selección: es un mecanismo de transferencia blindado contra toda revisión. Esta es otra razón por la que la intervención del Congreso resulta no sólo procedente sino indispensable.

Cabe recordar algunos ejemplos de antecedentes legislativos en los que el Congreso intervino para impedir, revertir o condicionar la transferencia de empresas estratégicas al sector privado:

- Ley 24.045 (1991): aprobó, en los términos del artículo 9° de la Ley 23.696, la declaración de "sujetas a privatización" de las fábricas militares dispuesta por el Decreto 1.398/90. Es la prueba de que aun el impulso privatizador de los años noventa reconoció que la materia requería ley.
- Ley 26.412 (2008) y Ley 26.466 (2008): la primera autorizó el rescate de Aerolíneas Argentinas y Austral; la segunda declaró de utilidad pública y sujetas a expropiación sus acciones, para "garantizar la continuidad del servicio, preservar las fuentes de trabajo y proteger los bienes de la empresa".

- Ley 26.501 (2009): autorizó al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Defensa, a ejercer la opción de compra de las acciones de Lockheed Martin Aircraft Argentina S.A., recuperando para el Estado la Fábrica Argentina de Aviones. El Congreso intervino por ley para reincorporar a la órbita estatal un establecimiento de la industria de defensa; con mayor razón debe intervenir para impedir su salida.
- Ley 26.741 (2012): declaró de interés público nacional el autoabastecimiento de hidrocarburos y de utilidad pública y sujeto a expropiación el cincuenta y uno por ciento del patrimonio de YPF S.A., estableciendo un régimen de control estatal sobre una actividad estratégica.
- Ley 27.132 (2015): declaró de interés público nacional la política de reactivación de los ferrocarriles y el rol central del Estado en el sistema ferroviario.
- Ley 27.141 (2015): derogó expresamente la declaración de sujetas a privatización de las cuatro fábricas militares comprendidas en el concurso y el Decreto 1.197/97. Es el antecedente directo e inmediato de este proyecto.
- Ley 27.181 (2015): declaró de interés público la protección de las participaciones sociales del Estado Nacional y prohibió su transferencia o cualquier acto que limitara, alterara o modificara su destino sin autorización expresa del Congreso con mayoría de dos tercios. Aunque fue derogada por el artículo 35 de la Ley 27.260, constituye el precedente más cercano de un régimen general de autorización legislativa previa, que se propone restablecer con alcance específico en el proyecto de ley complementario que se presenta junto con éste.
- Ley 27.742 (2024): excluyó a Fabricaciones Militares del anexo de empresas sujetas a privatización y, respecto de Nucleoeléctrica Argentina S.A. y del complejo de Río Turbio, condicionó la incorporación de capital

privado a la conservación del control estatal mayoritario. Es el segundo pronunciamiento expreso del Congreso sobre la materia.

- Rechazo del DNU 70/2023 por el Senado (14 de marzo de 2024): primer rechazo de un decreto de necesidad y urgencia por una Cámara del Congreso desde la sanción de la Ley 26.122, y manifestación institucional de la voluntad legislativa de no convalidar la reforma del régimen de las empresas del Estado sobre la que se asienta el concurso.

Para finalizar, mencionamos algunos ejemplos de derecho compara a nivel internacional que demuestra la exigencia de control nacional y autorización política sobre aspectos vinculados a la industria de defensa. En Brasil, la Ley 12.598 de 2012 sólo reconoce la condición de "Empresa Estratégica de Defesa" a las personas jurídicas con sede, administración y establecimiento industrial en el país, y exige que sus actos constitutivos aseguren que el conjunto de accionistas extranjeros no pueda ejercer en cada asamblea un número de votos superior a los dos tercios de los que puedan ejercer los accionistas brasileños presentes, garantizando además la continuidad productiva en el territorio nacional. En los Estados Unidos, el régimen de Foreign Ownership, Control or Influence (FOCI) del Departamento de Defensa impide que contratistas bajo control extranjero accedan a información y producción clasificadas sin mecanismos de mitigación que restituyan el control a ciudadanos estadounidenses, y el Comité de Inversiones Extranjeras (CFIUS) revisa toda adquisición de control sobre empresas de la base industrial de defensa. En el Reino Unido, la National Security and Investment Act de 2021 impone notificación obligatoria y autorización previa del Gobierno para la adquisición de control sobre empresas de diecisiete sectores sensibles, con la defensa en primer lugar. En la Unión Europea, el Reglamento 2019/452 establece un marco de control de las inversiones extranjeras directas que afecten a la seguridad o al orden público, con la defensa como sector prioritario; Francia (Código Monetario y Financiero, art. L.151-3), Italia (régimen de "golden power", Decreto-Ley 21/2012) y España (Ley 19/2003, art. 7 bis) someten a autorización

gubernamental previa toda toma de control de empresas de defensa. En todos esos sistemas, la regla es la inversa de la que adopta el Pliego: el control extranjero de la producción de armamento no es un resultado que el Estado sorte entre oferentes, sino una excepción que requiere autorización política expresa y salvaguardas de control nacional.

En suma, en esta oportunidad este Congreso no está llamado a decidir si Fabricaciones Militares necesita inversión, tecnología o socios. Está llamado a decidir si el Poder Ejecutivo puede obtener por vía administrativa lo que el Poder Legislativo le negó por ley en dos oportunidades. La respuesta que el orden constitucional impone es negativa. Por eso, este proyecto suspende el procedimiento y reafirma la exigencia de autorización legislativa previa, ordena auditoría de la Auditoría General de la Nación, preserva la capacidad productiva y las condiciones de trabajo mientras el Congreso se pronuncia, y encomienda al Poder Ejecutivo la elaboración de un plan de fortalecimiento con participación de las provincias y de los trabajadores. Asimismo, deja deliberadamente abierta la puerta a que cualquier esquema de cooperación o asociación que el Poder Ejecutivo considere conveniente sea sometido a este Congreso por el único camino que la Constitución y las leyes admiten: una ley especial que lo autorice. Por lo expuesto, solicito a mis pares el acompañamiento del presente proyecto de ley.

Agustín Rossi

Germán Martínez