

SESIONES ORDINARIAS

2012

ORDEN DEL DÍA N° 612

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO - LEY 26.122

Impreso el día 19 de julio de 2012

Término del artículo 113: 30 de julio de 2012

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 902 de fecha 12 de junio de 2012. (6-J.G.M.-2012.)

- I. **Dictamen de mayoría.**
- II. **Dictamen de minoría.**
- III. **Dictamen de minoría.**

Sala de la comisión, 4 de julio de 2012.

Jorge A. Landau. – Pablo G. González. – Luis F. J. Cigogna. – Diana B. Conti. – Eduardo E. De Pedro. – Agustín O. Rossi. – María G. de la Rosa. – Marcelo A. H. Guinle. – Miguel Á. Pichetto. – Beatriz L. Rojkes de Alperovich.

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3; y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional ha considerado el expediente referido al decreto del Poder Ejecutivo 902 de fecha 12 de junio de 2012, mediante el cual se constituye el Fondo Fiduciario Público denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar), cuyo objeto es facilitar el acceso a la vivienda propia de la población y la generación de empleo como políticas de desarrollo económico y social.

En virtud de los fundamentos que se exponen en el informe adjunto y por los que oportunamente ampliará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 902 de fecha 12 de junio de 2012.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

INFORME

Honorable Cámara:

I. Antecedentes

A partir de la reforma constitucional de 1994 se establecieron mecanismos tendientes a regular el poder atribuido al presidente de la Nación a cuyo fin nuestra Carta Magna previó el uso e instrumentación de tres (3) tipos de decretos, a saber:

- a) Los decretos de necesidad y urgencia.
- b) Los dictados en virtud de delegación legislativa.
- c) Los de promulgación parcial de las leyes.

Bajo el título “Atribuciones del Poder Ejecutivo”, el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional establece: “El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

”[...]”

”3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros.

El jefe de Gabinete de Ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.”

Por su parte, con referencia a las “Atribuciones del Congreso” dice el artículo 76: “Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

”La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa.”

En el capítulo quinto, titulado “De la formación y sanción de las leyes”, el artículo 80 establece: “Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.”

Por último, el artículo 100 referido a las atribuciones “Del jefe de Gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo”, en su parte pertinente dice:

[...]

”12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente.

”13. Refrendar juntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.”

La Constitución Nacional ha tipificado no sólo las características de los denominados decretos “de necesidad y urgencia”, “por delegación legislativa” y “de promulgación parcial de leyes” sino que, además, ha atribuido al Congreso el control de los mismos subordinando su intervención al dictado de una ley especial. El 20 de julio de 2006 se sancionó la ley 26.122 que prevé el régimen jurídico de estos decretos y la competencia de la Comisión Bicameral Permanente encargada de su tratamiento. La Comisión se halla integrada por ocho (8) diputados y ocho (8) senadores, designados por el presidente de cada Cámara a propuesta de los bloques parlamentarios y en orden a la proporción de sus representaciones políticas. En virtud de ello, se han emitido con carácter previo al

presente despacho los instrumentos formales de designación de los miembros que la integran.

a) *Decretos de necesidad y urgencia*

Cabe manifestar que, respecto de los decretos de necesidad y urgencia es criterio de esta comisión que las circunstancias excepcionales que autorizan su empleo por parte del Poder Ejecutivo deben ponderarse a la luz de un razonamiento amplio, ya que por un lado comportan el supuesto fáctico que habilita el uso de este tipo de instrumento por parte del Poder Ejecutivo y por otro son condición de su contenido. Cierto es que, el dictado de normas de rango legislativo basado en situaciones de hecho que tornan imposible la actuación del Congreso, no es novedoso para el derecho político. Ya en la Carta de Restauración Francesa y en la Ley Fundamental de Prusia de 1850, se detecta su presencia. En Europa, la Constitución española de 1978 contempla expresamente en el artículo 86, inciso 1, que: “En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de decretos-leyes y no podrán afectar el ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, [...]”. En Sudamérica, el artículo 62 de la Constitución brasileña autoriza la emisión por parte del presidente de la República de una medida provisoria con fuerza de ley en casos de “relevancia y urgencia”, debiendo someterla de inmediato al Congreso. Del mismo modo, las Constituciones de Colombia y Perú, entre otras, contienen regulación al respecto.

Es de destacar que, al igual que la Constitución argentina, los casos mencionados reconocen como una potestad limitada del Ejecutivo la posibilidad de emitir este tipo de normas ante situaciones excepcionales, con independencia de la denominación que reciben en sus ordenamientos jurídicos aunque con la misma particularidad: requieren aprobación o rechazo del órgano legislativo como condición de validez. Claramente se ha evidenciado la voluntad del legislador en el sentido de respetar la división de poderes preservando el mecanismo de frenos y contrapesos equilibrantes del sistema democrático.

El artículo 99, inciso 3, de nuestra Constitución Nacional establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia, la existencia de circunstancias excepcionales que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes. En este sentido, para Germán Bidart Campos lo “necesario” y “urgente” es aquello que hace imprescindible emitir sin demora alguna el decreto sustantivo.¹

Cabe recordar que, con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, la Corte Suprema de Justicia de la Nación convalidó el dictado de este tipo de normas por parte del presidente de la Nación a través del caso “Peralta”² cuyos actores interpusieron una

¹ Bidart Campos, Germán: “Los decretos de necesidad y urgencia”. Columna de opinión, *La Ley*, 27/2/01.

² *La Ley*, 1991-C:158.

acción de amparo ante el dictado del decreto 36/90 que convertía los contratos bancarios a plazo fijo en bonos de deuda pública (Plan BONEX). No obstante, el máximo tribunal impuso una serie de reglas que debían contener estos decretos para su procedencia, a saber: ...“una situación de grave riesgo social que pusiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado —ésta constituirá la causa por la cual se considera válido el decreto—... razonabilidad de las medidas dispuestas... relación entre los medios elegidos por la norma y los fines de ésta... examen de la proporcionalidad de las medidas y el tiempo de vigencia de ellas... inexistencia de otros medios alternativos adecuados para lograr los fines buscados... convalidación del Congreso, expresa o tácita...”. Ciertamente es que a la fecha del dictado del decreto mencionado, la ley 26.122 no había sido sancionada, no obstante en dicha ocasión la Corte reconoció la validez de este tipo de instrumento, sosteniendo que: “...no necesariamente el dictado por parte del Poder Ejecutivo de normas como el decreto 36/90 determina su invalidez constitucional por la sola razón de su origen”.

Respecto del control de constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, el criterio de la Corte Suprema ha sido variable. Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de los mismos y estableció los presupuestos fácticos que debían concurrir para su procedencia, en el caso “Rodríguez”,³ se refirió a la legitimidad de estos decretos y renunció expresamente a ejercer el control de constitucionalidad atribuyendo el control político de los mismos en cabeza del Poder Legislativo. En el caso “Verrochi”,⁴ si bien admitió el ejercicio de facultades legislativas por parte del Ejecutivo reconoció que “...es atribución de este Tribunal en esta instancia evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia...”. En esa oportunidad, declaró la inconstitucionalidad de los decretos 770/96 y 771/96 que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas cuyos haberes superaban la suma de mil pesos. La Corte sostuvo que la carencia de ley que regule el trámite y los alcances de la intervención del Congreso exigía una mayor responsabilidad del Poder Judicial en el ejercicio del control de constitucionalidad. En el caso “Risolia de Ocampo”,⁵ se declaró la inconstitucionalidad de varios artículos del decreto 260/97 que dispuso pagar en cuotas las indemnizaciones por accidentes de tránsito provocados por el transporte público de pasajeros, invocándose la emergencia económica de dichas empresas y de las aseguradoras. El máximo tribunal descalificó esta normativa basándose en que protegía intereses de individuos o grupos, agregando

así un requisito más a la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia: la protección de intereses generales de la sociedad.

En el caso “Guida”,⁶ la Corte reconoció la emergencia invocada por el Poder Ejecutivo en el dictado del decreto 290/95 que dispuso la reducción de los salarios de los agentes de la administración pública. Allí, se pronunció por su constitucionalidad basándose principalmente en que el Parlamento había sancionado con posterioridad la ley 24.624 y que “...ese acto legislativo es expresión del control que —en uso de facultades privativas— compete al Congreso de la Nación conforme al artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas Cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo nacional al enfrentar la crisis...”.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 10 de la ley 26.122, la Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse sobre la adecuación del acto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado. En virtud de ello y, en orden a lo normado por el artículo 100, inciso 13, de la Constitución Nacional, podemos distinguir como requisitos formales: *a)* la firma del jefe de Gabinete de Ministros, y *b)* el control de la Comisión Bicameral Permanente. Asimismo, y conforme al artículo 99, inciso 3, los requisitos sustanciales que habilitan al Ejecutivo a emitir decretos de necesidad y urgencia son: *a)* que no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, y *b)* que sean decididos en acuerdo general de ministros que los refrendarán conjuntamente con el jefe de Gabinete.

b) Decretos dictados en virtud de delegación legislativa

En lo que respecta a los decretos dictados en virtud de delegación legislativa, existe una prohibición expresa en el artículo 76 de la Constitución Nacional; no obstante, como excepción, el constituyente ha habilitado esta vía al Poder Ejecutivo en “materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca”. Estos tres aspectos, constituyen las características esenciales de los denominados decretos delegados.

Materias determinadas de administración, al decir de Rafael Bielsa, son aquellos aspectos sobre los cuales la delegación legislativa puede incursionar válidamente. Para Julio Rodolfo Comadira, la delegación que el Congreso hace al Ejecutivo se refiere a cuestiones que, taxativamente, le autoriza la Carta Magna en el artículo 76. Ahora bien, con estricta referencia a la

³ *La Ley*, 1997-E:884.

⁴ “Verrochi, Ezio D. c/Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/8/19, *Fallos*, 322:1726; *La Ley*, 1999-E, 590.

⁵ “Risolia de Ocampo, María José c/Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia”, CS, *Fallos*, 323:1934.

⁶ “Guida, Liliana c/Poder Ejecutivo s/empleo público”, CS, *Fallos*, 323:1566.

emergencia pública, ésta aparece contemplada en el texto constitucional junto con las materias determinadas de administración; no obstante, para el autos, “ella no es una materia, sino una situación” que habilitaría al Ejecutivo “...la delegación en cualquier materia”.⁷

El segundo aspecto a que se refiere el artículo 76 es una exigencia de orden temporal, es decir la fijación de un plazo concreto para la delegación legislativa. En este sentido cobra fuerza el instituto de la caducidad, según el cual se extingue la facultad delegada por el cumplimiento del plazo previsto, no admitiéndose la revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo del dictado de este tipo de normas. Por último y, en lo que respecta a las bases fijadas en la delegación, la expresión se halla referida a la fundamentación que tuvo el Legislativo para otorgar la delegación.

A partir del caso “Delfino” la Corte Suprema desarrolló su doctrina en materia de delegación de facultades, distinguiendo entre la delegación del poder para hacer la ley y la de conferir cierta autoridad al Poder Ejecutivo o a un cuerpo administrativo para reglar detalles o pormenores necesarios para la ejecución de aquélla. En este sentido considera que el poder reglamentario compete, en nuestra Constitución, tanto al Congreso como al Poder Ejecutivo. Al primero de un modo específico y para objetos ciertos y determinados, o bien genéricos e indeterminados. Al segundo, específicamente para expedir las instrucciones y reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación. Ambos poderes reglamentarios poseen idéntica naturaleza, de forma que la extensión de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo derivaría de una autorización legal implícita conferida por el Legislativo a la discrecionalidad de aquél, sin más limitación que la de no alterar el espíritu de la ley.

En el fallo “Mouviel”⁸ el máximo tribunal recordó su propia jurisprudencia y reivindicó la competencia exclusiva del Congreso para legislar en materia repressiva. Con posterioridad a la reforma constitucional de 1994, la Corte sostuvo en los casos “Massa”⁹ y “Rinaldi”¹⁰ que la existencia de una crisis económica habilita a los órganos Legislativo y Ejecutivo para dictar medidas razonables destinadas a paliar sus efectos. En dicha oportunidad, sostuvo el procurador general de la Nación: “...no se puede perder de vista el contexto económico, social e institucional en que se tomaron las medidas adoptadas para conjurar el estado de crisis, pues de lo contrario se corre el riesgo de encontrar soluciones abstractas y, por lo mismo, desvinculadas de la realidad nacional”.¹¹

c) *Decretos de promulgación parcial de las leyes*

Con respecto a los decretos de promulgación parcial de las leyes, antes de la reforma constitucional de 1994, la Corte Suprema elaboró una doctrina acerca de la viabilidad del veto parcial y los requisitos que deben cumplirse para declarar la constitucionalidad de la promulgación decretada parcialmente. En el caso “Giulitta”¹² de 1941, el máximo tribunal sostuvo que el veto parcial era legítimo y constitucional a tenor del entonces artículo 72 y que, ejercido por el Poder Ejecutivo, suspendía la aplicación de la ley por lo menos en relación a la parte vetada, impidiendo el efecto de la promulgación tácita. En el caso “Colella”¹³ del año 1967, se resolvió la invalidez constitucional de una promulgación parcial sosteniendo “que el proyecto sancionado por el Congreso Nacional constituía un todo inescindible, de modo que las normas no promulgadas no pueden separarse del texto total sin detrimento de la unidad de éste. El Poder Ejecutivo al actuar de esta forma asumió la calidad de legislador”. En el fallo “Portillo” la Corte sostuvo que “...la Constitución es una estructura coherente y, por lo tanto, ha de cuidarse en la inteligencia de sus cláusulas, de no alterar el delicado equilibrio entre la libertad y la seguridad”.¹⁴

“La interpretación de la Constitución Nacional no debe efectuarse de tal modo que queden frente a frente los derechos y deberes por ella enumerados, para que se destruyan recíprocamente; antes bien ha de procurarse su armonía dentro del espíritu que les dio vida; cada una de las partes ha de entenderse a la luz de las disposiciones de todas las demás, de tal modo de respetar la unidad sistemática de la Carta Fundamental”.¹⁵

Claramente los principios sentados por la jurisprudencia de la Corte Suprema fueron receptados por el actual artículo 80 de la Constitución Nacional, que consagra el principio general de que las partes de la ley que no son objeto de observación por el Poder Ejecutivo sólo pueden promulgarse si tienen autonomía normativa y si su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este sentido, debemos interpretar el texto constitucional en forma armónica e integral toda vez que, al decir de Germán Bidart Campos, “...en el momento en que el Poder Ejecutivo veta una parte de la ley y promulga el resto, es él quien adopta la decisión según su criterio, y esto nos lleva a reconocer objetivamente que el criterio para hacerlo pertenece al órgano al cual

¹² Fallos, 189:156, “Giulitta c/Nación Argentina”, 28/3/1941.

¹³ En aquella ocasión, el Poder Ejecutivo promulgó parcialmente la ley 16.881.

¹⁴ Fallos, 312:496, “Portillo, Alfredo s/infracción artículo 44, ley 17.531”, 18/4/1989.

¹⁵ Fallos, 312:496, “Portillo, Alfredo s/infracción artículo 44, ley 17.531”, 18/4/1989.

⁷ Comadira, Julio Rodolfo, ob. citada.

⁸ “Raúl O. Mouviel y otros”, Fallos, 237:636, del 17 de mayo de 1957.

⁹ Fallos, CS 329:5913.

¹⁰ Fallos, CS 330:855.

¹¹ Fallos, CS 330:855. Dictamen del procurador general de la Nación, 8/2/2007.

la Constitución Nacional le discierne la competencia de vetar y de promulgar”.¹⁶

II. Objeto y análisis del decreto

Se somete a dictamen de esta Comisión, el decreto del Poder Ejecutivo Nacional 902 de fecha 12 de junio de 2012, mediante el cual se constituye el fondo fiduciario público denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar), cuyo objeto es facilitar el acceso a la vivienda propia de la población y la generación de empleo como políticas de desarrollo económico y social.

En orden a los requisitos formales y sustanciales referidos precedentemente, el decreto 902/2012 ha sido dictado por la señora presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner y refrendado por el señor jefe de Gabinete de Ministros, Juan Manuel Abal Medina; el señor ministro del Interior y Transporte, Anibal F. Randazzo; el señor ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Héctor M. Timerman; el señor ministro de Defensa, Arturo A. Puricelli; el señor ministro de Economía y Finanzas Públicas, Hernán G. Lorenzino; la señora ministra de Industria, Débora A. Giorgi; el señor ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca, Norberto G. Yahuar; el señor ministro de Turismo, Carlos E. Meyer; el señor ministro de Planificación Federal e Inversión Pública y Servicios, Julio M. De Vido; el señor ministro de Justicia y Derechos Humanos, Julio C. Alak; la señora ministra de Seguridad, Nilda Garré; el señor ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Carlos A. Tomada; la señora ministra de Desarrollo Social, Alicia M. Kirchner; el señor ministro de Salud, Juan L. Manzur; el señor ministro de Educación, Alberto E. Sileoni; y el señor ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, José L. S. Barañao, en acuerdo general de ministros, de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3, y 100, inciso 13, de la Constitución Nacional.

Por su parte, se da cumplimiento al requisito formal referido al control por parte de esta Comisión, en virtud de lo cual se eleva el presente despacho de acuerdo con lo establecido en el artículo 10 de la ley 26.122.

La posición adoptada por esta Comisión tiene fundamento, por una parte, en el artículo 82 de la Constitución Nacional según el cual: “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta” y por la otra, en el principio de seguridad jurídica que exige mantener la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto los mismos sean derogados formalmente por el Congreso.

En atención a la medida dictada por el Poder Ejecutivo, se trata de un “decreto de necesidad y urgencia” dictado en uso de las facultades conferidas por el

artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y los artículos 2º, 19 y 20 de la ley 26.122.

Adentrándonos en el análisis del decreto, cabe recordar que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional determina que el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter integral, y entre sus componentes se incluye el acceso a una vivienda digna. Como expresa el Poder Ejecutivo Nacional en los fundamentos, en el marco del proyecto nacional de crecimiento con inclusión social, es prioridad para el Estado nacional facilitar el acceso a la vivienda para toda la población.

En función de lo anterior, se implementaron trece programas de vivienda concretando a la fecha 900.700 soluciones habitacionales entre mayo de 2003 y diciembre de 2011.

Todo ello constituye el mayor plan de viviendas de los últimos treinta años, logro sólo posible debido a la fuerte convicción política de que el acceso a la vivienda es uno de los pilares de la justicia social.

La oferta de crédito hipotecario en los principales bancos públicos y privados en la Argentina es relativamente amplia, aunque sus condiciones resultan altamente restrictivas para los potenciales demandantes de distintos niveles de ingresos. En particular, se observa que las personas de menores ingresos cuentan con una baja posibilidad de tomar créditos bancarios para el acceso a la vivienda, por cuanto los créditos ofrecidos tienen plazos y cuotas iniciales que determinan tope máximos de los montos otorgados que cubren sólo parcialmente el valor total de la vivienda, restringiendo la utilidad de tales créditos sólo a aquellos que cuentan con una importante capacidad de ahorro.

Por otra parte, la política nacional de desarrollo que lleva adelante el Estado nacional tiene como pilares fundamentales la creación de empleo y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

El sector de la construcción, en virtud de su estrecha relación entre el empleo y el nivel de producto “empleo-producto”, tiene gran capacidad de generación de puestos de trabajo por lo que, la facilitación de su financiamiento y el incremento de la obra pública potenciarán el desempeño de este sector, brindando un importante efecto económico multiplicador sobre el producto y el empleo.

En mérito a ello, resulta relevante la creación de instrumentos financieros estratégicos que impulsen la construcción para, por un lado, atender las necesidades de acceso a la vivienda única y permanente de toda la población y, por otro lado, dinamizar sectores productivos claves para la generación de empleo.

Para la conformación de tales instrumentos financieros y líneas crediticias, debe preverse la atención de diversos públicos representativos del entramado social en su conjunto, procurando que el efecto facilitador del acceso a la vivienda propia registre el mayor alcance posible.

¹⁶ Postura doctrinaria sostenida por el constitucionalista Germán J. Bidart Campos.

Por ello, se constituye un fondo fiduciario con recursos públicos para atender en forma integral el desarrollo de proyectos urbanísticos destinados a familias, así como para otorgar créditos para la adquisición o para la construcción de viviendas.

A su vez, para lograr el cumplimiento del objeto del fondo, el Estado nacional cuenta con diversos terrenos a lo largo del territorio nacional, en los que podrían desarrollarse en forma integral proyectos urbanísticos, disponiéndose su desafectación y transferencia directa desde aquellas jurisdicciones que en la actualidad los tuvieren asignados, previa tasación del Tribunal de Tasaciones de la Nación, a fin de determinar tanto el valor por el cual serán incorporados al fondo, como la entrega de los respectivos certificados de participación fiduciaria en su reemplazo.

A fin de operativizar y agilizar la toma de decisiones del fondo se crea un comité ejecutivo que tendrá como misión fijar las condiciones, impartir instrucciones y/o autorizar en forma previa las actividades a cargo del fiduciario y efectuar su seguimiento.

El comité ejecutivo estará integrado por aquellas áreas del Estado nacional con injerencia en la materia para el cumplimiento del objeto del fondo:

a) la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas que tiene como objetivo el diseño, elaboración y propuesta de lineamientos estratégicos para la programación de la política económica y la planificación del desarrollo, dentro de las cuales se entiende la mejora de las condiciones de vida de la población y la creación de empleo; y como función articular las relaciones que desde el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas se establezcan con otras jurisdicciones del gobierno nacional, a los fines de asegurar la coherencia y fortalecimiento de los lineamientos estratégicos de la política económica; y coordinar con ellas las actividades relacionadas con el desarrollo del aparato productivo nacional, en el marco de la política económica.

b) la Administración Nacional de la Seguridad Social que ha impulsado la implementación de las políticas de carácter masivo del Estado nacional como la asignación universal por hijo, la asignación por embarazo y el Programa Conectar Igualdad, logrando abarcar todo el territorio nacional.

El artículo 14 bis de la Constitución Nacional incorpora a la vivienda dentro del concepto integral de seguridad social, en un todo de acuerdo con la OIT, que define entre las prestaciones familiares de la seguridad social a la vivienda. Así también, el concepto de piso de protección social, definido por organizaciones como la ONU, la OIT y la OMS, refleja una extensión de los sistemas de seguridad social orientada a que diversos organismos públicos actúen en forma coordinada para garantizar todos los derechos sociales, entre los que se incluye la vivienda.

c) la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios que tiene competencia específica en la elaboración, propuesta y ejecución de la política nacional en todas las materias relacionadas con obras de infraestructura nacional habitacional, coordinando y fiscalizando la ejecución que realicen el Estado nacional, las provincias, municipios y el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en lo concerniente a los planes de vivienda y el planeamiento urbano, acorde con el régimen de asentamiento humano que establezca la política de ordenamiento territorial.

d) el Organismo Nacional de Administración de Bienes que tiene a su cargo la administración y resguardo de los bienes que no tienen afectación directa a las actividades propias de las distintas jurisdicciones del Estado nacional; y el desarrollo de planes, programas y proyectos en inmuebles del Estado nacional para revalorizar los activos físicos, mejorar su uso y/o definir e implementar nuevas funcionalidades.

En otro orden de ideas, se considera conveniente encomendar la administración del fondo, en carácter de fiduciario, de acuerdo con las instrucciones que le imparta el comité ejecutivo conforme establezca el contrato de fideicomiso, al Banco Hipotecario S.A. con el destino que se establece en el presente decreto

Ello por cuanto, conforme lo dispuesto en el capítulo III de la ley 24.855, el Banco Hipotecario S.A. es continuador del ex Banco Hipotecario Nacional en relación a las misiones y funciones que le fueran asignadas en procura de sus objetivos de atención de las necesidades de la población en materia de vivienda social única y de uso permanente por el beneficiario, tal como se expresa en su carta orgánica.

Cabe recordar que el ex Banco Hipotecario Nacional fue históricamente la herramienta primordial del Estado Nacional en materia de fomento y desarrollo del acceso a la vivienda por parte de los distintos estratos sociales de la población, contando su continuador, Banco Hipotecario S.A., con los equipos técnicos adecuados para la implementación y administración del fondo.

Es un banco de composición accionaria mixta, con participación estatal mayoritaria, y que en la actualidad se posiciona como líder en la República Argentina en el origen e implementación de créditos para la vivienda.

Conocido el proyecto el Banco Hipotecario S.A. ha manifestado su interés y compromiso a efectos de participar en la implementación de la medida.

Asimismo se faculta a la Administración Nacional de la Seguridad Social juntamente con la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas a aprobar el contrato de fideicomiso en el cual se detallarán los distintos aspectos operativos del fideicomiso que se constituye por el decreto.

La naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

INFORME

El decreto se dicta en ejercicio de las facultades emergentes del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de los artículos 2°, 19 y 20 de la ley 26.122.

III. *Conclusión*

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, esta comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto del Poder Ejecutivo nacional 902 de fecha 12 de junio de 2012.

Decreto 902/2012

Jorge A. Landau.

II

Dictamen de minoría

(Rechazo)

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (ley 26.122) ha considerado el mensaje del jefe de Gabinete de Ministros 406 de fecha 21 de junio de 2012 por medio del cual se comunica el dictado del decreto de necesidad y urgencia (DNU) 902/2012 del 12 de junio de 2012, y se lo remite para consideración y dictamen de esta comisión en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y por los artículos 2°, 13 y 19 de la ley 26.122.

Por los fundamentos que se exponen en el informe acompañado, y por los que oportunamente ampliará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

1°) Rechazar el decreto de necesidad y urgencia 902/2012 por falta de adecuación a los requisitos sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado, todo ello de conformidad con lo establecido por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y los artículos 10, 22 y 24 de la ley 26.122.

2°) Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional (artículo 26 de la ley 26.122), juntamente con sus fundamentos.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 4 de julio de 2012.

Juan P. Tunessi. – Jorge L. Albarracín. – Luis C. Petcoff Naidenoff.

Honorable Cámara:

1. *Intervención legal*1.1. *La Comisión Bicameral y las Cámaras*

El Congreso Nacional, luego de dieciocho años de producida la última reforma constitucional, ha dado cumplimiento formal a la previsión del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional (C.N.) sobre los decretos de necesidad y urgencia (DNU), al sancionar la “ley especial” que rige el trámite y el alcance de la intervención del Congreso y conformar la Comisión Bicameral Permanente, recaudos ambos exigidos por dicha enmienda para dar validez a este tipo de normas.

La parte final de la norma dice: “...Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.

”La especialidad otorga a la ley un relevante papel en cuanto a que su contenido es específico del instituto que regula y, en caso de antinomias con otras normas, se convierte en criterio para resolver dándole preferencia tal como ocurre con otros criterios como el jerárquico normativo o el cronológico.”¹

Respecto de la intervención de las Cámaras y la Comisión Bicameral Permanente el artículo 99, inciso 3, en lo pertinente, dispone: “...El jefe de Gabinete de Ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras...”

El artículo 100, incisos 12 y 13, C.N., lo siguiente: “...Al jefe de Gabinete de Ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde: [...] 12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente”. “13. Refrendar conjuntamente con los demás Ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.”

Respecto de la intervención de la Comisión Bicameral Permanente el artículo 2° de la ley 26.122 establece: “La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3; y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional, se rige por esta ley y las disposiciones de su reglamento interno; y tiene com-

¹ Pérez Hualde, Alejandro. *Decretos de necesidad y urgencia: su ley especial. Derecho constitucional de la reforma de 1994*, II. Buenos Aires, Ed. Depalma, 1995, p. 226 y ss.

potencia para pronunciarse respecto de los decretos: *a)* de necesidad y urgencia; *b)* por delegación legislativa; y *c)* de promulgación parcial de leyes, dictados por el Poder Ejecutivo nacional en los términos de los artículos 99, inciso 3; 76; 80 y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional”.

El artículo 10 de la ley citada dispone además que: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado. Para emitir dictamen, la Comisión Bicameral Permanente puede consultar a las comisiones permanentes competentes en función de la materia”.

Los siguientes artículos de la ley también refieren a las Cámaras y la Comisión Bicameral Permanente, en lo pertinente, de la siguiente manera:

Incumplimiento. “Artículo 18: En caso de que el jefe de Gabinete no remita en el plazo establecido a la Comisión Bicameral Permanente los decretos que reglamenta esta ley, dicha Comisión se abocará de oficio a su tratamiento. Para ello, el plazo de diez días hábiles para dictaminar, se contará a partir del vencimiento del término establecido para la presentación del jefe de Gabinete.”

Despacho de la Comisión Bicameral Permanente. “Artículo 19: La Comisión Bicameral Permanente tiene un plazo de diez días hábiles contados desde la presentación efectuada por el jefe de Gabinete, para expedirse acerca del decreto sometido a su consideración y elevar el dictamen al plenario de cada una de las Cámaras. El dictamen de la comisión debe cumplir con los contenidos mínimos establecidos, según el decreto de que se trate, en los capítulos I, II, III del presente título.”

Tratamiento de oficio por las Cámaras. “Artículo 20: Vencido el plazo a que hace referencia el artículo anterior sin que la Comisión Bicameral Permanente haya elevado el correspondiente despacho, las Cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto de que se trate de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3, y 82 de la Constitución Nacional.”

Plenario. “Artículo 21: Elevado por la comisión el dictamen al plenario de ambas Cámaras, éstas deben darle inmediato y expreso tratamiento.”

Pronunciamiento. “Artículo 22: Las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones. El rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional.” “Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento de forma inmediata.”

En función de lo expuesto esta Comisión Bicameral actúa en el marco de su competencia ejerciendo su

control y elevando su despacho,² respecto de lo actuado por el Poder Ejecutivo nacional, para su expreso tratamiento por el plenario de las Cámaras de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Nacional y la ley 26.122.

2. Análisis del DNU

El rechazo del DNU propuesto en el proyecto de resolución, y motivo del informe, se funda en las razones y consideraciones siguientes:

2.1. Consideraciones generales

2.1.1. En primer lugar es preciso destacar que el decreto ha sido dictado invocando el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Sentado ello, y de acuerdo a las facultades conferidas al Poder Ejecutivo Nacional por nuestra Carta Magna, corresponde expedirse de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, Constitución Nacional, y los artículos 2º, 10 y 19 de la ley 26.122.

Textualmente el artículo 99 dice: “El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: [...] 3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros.”

2.1.2. No caben dudas de que el “presupuesto habilitante” para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia ha de ser la existencia de una situación de excepcionalidad, traducida en la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes, con lo cual resulta forzoso concluir que la crisis política habilitante para el dictado de tales decretos ha de reflejarse y entenderse como una falta total de repuesta del Poder Legislativo ante una necesidad súbita e imperiosa de su intervención.

Entonces, será necesario que exista una “situación de grave riesgo social” que actúe como causa de justificación en sentido lato y que los “remedios” adoptados sean adecuados para atender a la misma, como que aquella situación haya hecho necesaria la creación de medidas súbitas. Por lo que no bastará una situación de crisis legislativa, sino que es preciso que esa crisis impida subsanar o atender con la inmediatez necesaria

² “La comisión se limita a elevar su despacho que –como señala Bidart Campos– no resulta vinculante para el Congreso”. Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, tomo VI. *La reforma constitucional de 1994*, Buenos Aires, Ediar, 1995, p. 444.

la situación de grave riesgo social, ante las circunstancias excepcionales que deben ser palmarias.

Recién cuando los indicadores sociales y de la realidad denotan la imperiosa necesidad de contar con un instrumento idóneo para paliar la situación (de “emergencia”), y siempre que no se invada materias vedadas, se darán las circunstancias habilitantes o la permisión constitucional, restando –lógicamente– el mesurado análisis de cada previsión contenida en el “decreto” para observar si el mentado “instrumento” legal aprueba o no el llamado “test de razonabilidad”, como cualquier otro decreto ordinario del Poder Ejecutivo o ley sancionada por el Congreso.

2.1.3. Respecto del rol que debe cumplir el Congreso en el tratamiento de un decreto de necesidad y urgencia (DNU) que llegare a su seno, es el de someterlo a lo que en la doctrina se ha denominado “control político” del decreto.

Habrà dos aspectos que el Congreso no podrá soslayar conforme la consagración constitucional: *a)* la necesidad de su intervención en la consideración de la norma de excepción, y *b)* la necesidad de que debe existir una manifestación expresa (de aprobación o rechazo) ya que el artículo 82 de la Constitución Nacional y el artículo 22 de la ley 26.122 excluyen todo intento de considerar convalidado un DNU por el mero silencio.

2.1.4. Por último diremos que la ley 26.122 (artículos 22 y 26) obliga al Congreso a resolver dentro de las alternativas de lo ordenado: aceptación o rechazo de la norma, impidiendo cualquier modificación del texto remitido.

Textualmente el artículo 23 ordena: *Impedimento*. “Artículo 23: Las Cámaras no pueden introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del Poder Ejecutivo, debiendo circunscribirse a la aceptación o rechazo de la norma mediante el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes.”

2.2. Razones formales

El decreto de necesidad y urgencia, remitido por el jefe de Gabinete, que constituye el objeto de este análisis, establece lo siguiente:

–DNU, número 902/2012, publicado en el Boletín Oficial del 13 de junio de 2012, dictado por el Poder Ejecutivo nacional, establece:

Artículo 1º – Constitúyese el fondo fiduciario público denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro. Cre.Ar), cuyo objeto es facilitar el acceso a la vivienda propia de la población y la generación de empleo como políticas de desarrollo económico y social.

Art. 2º – A los efectos del presente decreto, los siguientes términos tendrán el significado que a continuación se indica:

a) Fiduciante: es el Estado nacional en cuanto transfiere la propiedad fiduciaria de los bienes

fideicomitidos al fiduciario con el destino exclusivo e irrevocable al cumplimiento del presente decreto y del contrato de fideicomiso respectivo;

b) Fiduciario: es el Banco Hipotecario S.A., como administrador de los bienes que se transfieren en fideicomiso con el destino exclusivo e irrevocable que se establece en la presente norma, cuya función será administrar los recursos del fideicomiso de conformidad con las pautas establecidas en el contrato de fideicomiso y las instrucciones dispuestas por el Comité Ejecutivo del Fideicomiso y/o quien éste designe en su reemplazo;

c) Comité Ejecutivo del Fideicomiso: es el encargado de fijar las condiciones, impartir instrucciones y/o autorizar en forma previa las actividades a cargo del fiduciario y efectuar su seguimiento.

El Comité Ejecutivo estará integrado por el secretario de Política Económica y Planificación del Desarrollo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el director ejecutivo de la Administración Nacional de la Seguridad Social, el secretario de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y el director ejecutivo del Organismo Nacional de Administración de Bienes;

d) Beneficiario: es el fiduciante, en los términos establecidos en el contrato respectivo u otros que determine el Poder Ejecutivo nacional.

Art. 3º – El fondo tendrá una duración de treinta (30) años, contados desde la fecha de su constitución mediante la celebración del correspondiente contrato de fideicomiso, quedando su liquidación a cargo de quien designe el Comité Ejecutivo.

Art. 4º – El patrimonio del fondo estará constituido por los bienes fideicomitidos, que en ningún caso constituyen ni serán considerados como recursos presupuestarios, impositivos o de cualquier otra naturaleza que ponga en riesgo el cumplimiento del fin al que están afectados, ni el modo u oportunidad en que se realice.

Dichos bienes son los siguientes:

a) Los recursos provenientes del Tesoro nacional que le asigne el Estado nacional;

b) Los bienes inmuebles que le transfiera en forma directa el Estado nacional. A tal fin, desafectanse los bienes detallados en el anexo, que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto no se encuentren desafectados, por revestir carácter de inmuebles sin destino o innecesarios para la gestión específica del servicio al que se encontraban afectados.

La custodia de los bienes incluidos en el anexo que integra la presente, permanecerá a cargo de sus reparticiones de origen, las que

deberán garantizar el resguardo, la integridad y la disponibilidad de los inmuebles, hasta tanto el Organismo Nacional de Administración de Bienes, a solicitud del Comité Ejecutivo, disponga su transferencia directa al fondo, previa delimitación definitiva de los predios a partir de un estudio técnico, catastral y dominial a cargo del Organismo Nacional de Administración de Bienes y su tasación por parte del Tribunal de Tasaciones de la Nación.

Asimismo, el Organismo Nacional de Administración de Bienes podrá realizar relevamientos para proponer al comité ejecutivo la incorporación al fondo de nuevos inmuebles, los que podrán ser desafectados por el Organismo Nacional de Administración de Bienes y seguirán el mismo procedimiento establecido en el presente artículo;

- c) Los ingresos obtenidos por emisión de valores fiduciarios de deuda que emita el fiduciario, con el aval del Tesoro nacional y en los términos establecidos en el contrato y/o prospecto respectivo;
- d) El producido de sus operaciones, la renta, frutos e inversión de los bienes fideicomitidos;
- e) Los ingresos provenientes de otros empréstitos que contraiga, pudiendo garantizarlos con bienes del fondo;
- f) Otros aportes, contribuciones, subsidios, legados o donaciones específicamente destinados al fondo.

Art. 5° – Los bienes fideicomitidos se destinarán:

- a) A la construcción de viviendas y desarrollo integral de proyectos urbanísticos e inmobiliarios para el acceso a la vivienda familiar, única y permanente de conformidad con las pautas que se establezcan en el contrato de fideicomiso y las que determine el Comité Ejecutivo, con el objeto de mejorar y facilitar el acceso a la vivienda de sectores socioeconómicos bajos y medios de la población, principalmente;
- b) Al otorgamiento de créditos hipotecarios para la adquisición de las viviendas a las que se refiere el inciso anterior, o para la construcción de viviendas familiares, únicas y permanentes de conformidad con las pautas que se establezcan en el contrato de fideicomiso y las que determine el Comité Ejecutivo con el objeto de mejorar y facilitar el acceso a la vivienda de sectores socioeconómicos bajos y medios de la población, principalmente;
- c) Otros destinos relacionados al acceso a la vivienda que determine el Comité Ejecutivo.

Art. 6° – El fondo no estará regido por la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Con-

trol del Sector Público Nacional, 24.156 y sus modificatorias, sin perjuicio de las facultades que otorga a la Sindicatura General de la Nación y a la Auditoría General de la Nación.

Art. 7° – En todo aquello que no se encuentre modificado por la presente será de aplicación lo dispuesto en la ley 24.441.

Art. 8° – Exímese al fondo y al fiduciario, en sus operaciones relativas al fondo, de todos los impuestos, tasas y contribuciones nacionales existentes y a crearse en el futuro. Se invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la eximición de todos los tributos aplicables en su jurisdicción en iguales términos a los establecidos en el párrafo anterior.

Art. 9° – El jefe de Gabinete de Ministros dispondrá las adecuaciones presupuestarias pertinentes, a través de la reasignación de partidas del presupuesto nacional, a los efectos de poner en ejecución lo dispuesto mediante el presente.

Art. 10. – Facúltase a la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y a la Administración Nacional de la Seguridad Social a aprobar conjuntamente el contrato de fideicomiso, dentro de los veinte (20) días de la publicación del presente decreto en el Boletín Oficial.

Art. 11. – Facúltase al titular de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y/o a quien éste designe en su reemplazo, a suscribir el contrato de fideicomiso con el fiduciario.

Art. 12. – El Comité Ejecutivo dictará su propio reglamento interno de funcionamiento, dentro de los treinta (30) días de la publicación del presente decreto en el Boletín Oficial.

Art. 13. – El presente decreto entrará en vigencia el día de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 14. – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación en virtud de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Art. 15. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

2.2.1. De acuerdo con el artículo 10 de la citada ley 26.122 (“...El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado...”.) es menester analizar si el DNU transcrito cumple con los requisitos formales y sustanciales para su emisión exigidos por la norma constitucional.

Respecto de lo primero, el final del tercer párrafo del artículo 99, inciso 3, C.N. dice: “...serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”.

El decreto de necesidad y urgencia, objeto de análisis, desde el punto de vista formal reúne y cumplimenta a nuestro entender los requisitos exigidos por la C.N. y la ley especial para su aceptación. A saber:

- Cuenta con el acuerdo general de ministros, el refrendo de éstos y del jefe de Gabinete previstos como requisitos formales.
- El decreto ha sido presentado dentro del plazo previsto, que la Constitución Nacional otorga al jefe de Gabinete para hacerlo.
- La Comisión Bicameral ha verificado que el DNU ha sido publicado en el Boletín Oficial.

2.3. Razones sustanciales

Del citado artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional surge un principio general y una excepción, la cual analizaremos a continuación:

– *Principio general*: “...El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo...”.

– *Excepción*: “Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”.

La norma nos habla de “estado de necesidad”. Entendemos que se refiere a aquél caracterizado por un perfil fáctico (urgente necesidad) y por otro de carácter institucional (imposibilidad de recurrir a los trámites ordinarios para la sanción de las leyes).

En este sentido, existe consenso generalizado en exigir una situación de “necesidad y urgencia”.

“Necesario” y “urgente” aluden, entonces, a un decreto que únicamente puede dictarse en circunstancias excepcionales en que, por ser imposible seguir con el procedimiento normal de sanción de las leyes, se hace imprescindible emitir sin demora alguna el decreto sustantivo.

Concretamente, la “necesidad y la urgencia” deben estar suficientemente fundadas y responder a circunstancias excepcionales, partiendo del principio sacramental de que las leyes deben ser dictadas por el Poder Legislativo.

Las razones que justifican el dictado de un reglamento de esta especie (necesidad y urgencia) deben existir, simultáneamente, en una situación que se caracteriza por: a) una necesidad que coloque al gobernante ante la decisión extrema de emitir normas para superar una grave crisis o situación que afecte la subsistencia y continuidad del Estado; o de grave riesgo social; en tal sentido, la emisión del acto ha de ser inevitable o imprescindible y su no dictado ser susceptible de generar consecuencia de muy difícil, si no imposible,

reparación ulterior; b) una proporcionalidad adecuada entre la finalidad perseguida y las medidas que prescribe el reglamento; y c) la premura con que deben dictarse las normas para evitar o prevenir graves riesgos comunitarios.³

Resumiendo, para que el presidente pueda hacer uso de esta atribución exclusiva y excepcional que posee para dictar DNU, deben reunirse primeramente los siguientes requisitos: 1) concurrencia de circunstancias excepcionales que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes; 2) que el objeto de la pretensión, la necesidad y la urgencia, no pueda satisfacerse por ley; y 3) que no se trate sobre las materias expresamente prohibidas por el texto constitucional.

Sometiendo a esta prueba (test) de constitucionalidad al DNU 902/2012 remitido a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración, advertimos que no reúne los requisitos sustanciales exigidos por la norma reglamentaria.

Resulta necesario destacar que el decreto ha sido dictado cuando el Congreso se encuentra en sesiones ordinarias, funcionando con total normalidad, y contando el oficialismo con mayoría propia

Asimismo, véase que de los fundamentos invocados, se advierte que se intenta justificar el uso de una facultad excepcional –dictado de decretos de necesidad y urgencia– con argumentos que no cumplimentan los requisitos para la legítima utilización de dicha facultad.

El decreto 902/2012 constituye un fondo fiduciario público con el objetivo de facilitar el acceso a la vivienda propia de la población. Debido al hecho de que el patrimonio del fondo estará constituido por bienes y recursos del Estado nacional, es necesario un amplio debate en el Congreso para que se decida el destino de los bienes del Estado, impidiendo así las asignaciones arbitrarias, tal como sucediera en la década de los 90 cuando se “regalaron” terrenos fiscales que hoy conforman millonarios emprendimientos inmobiliarios en countries y barrios cerrados.

Al escindir al fondo de la fiscalización y auditoría de los órganos nacionales, podrían repetirse situaciones como las recientemente conocidas de la Fundación Madres de Plaza de Mayo, la que a través del Programa Sueños Compartidos dilapidó millonarias sumas dinerarias, cuyo destino fue el de engrosar las arcas de los hermanos Schoklender y sus cómplices.

Teniendo en cuenta que no es el primer anuncio de planes de vivienda que este gobierno ha realizado y que muchos de ellos se encuentran subejecutados, creemos necesaria la intervención del Congreso a través de un amplio y serio debate.

Del propio carácter excepcional de los decretos surge que el análisis sobre su utilización debe realizarse con un carácter sumamente restrictivo, toda vez que una

³ Cassagne, J. Carlos, “La configuración de la potestad reglamentaria”. *La Ley*, 2004-A, 1144. p. 15.

interpretación amplia lesionaría el principio de división de poderes.

En efecto, el abuso de la potestad reglamentaria por parte del Poder Ejecutivo constituye una de las mayores fuentes de distorsión del principio de separación de poderes.

El dictado de disposiciones legislativas responde a una situación de excepcionalidad, y es ese el fundamento principal por el cual adoptamos una postura tan restrictiva. La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el fallo “Risolia de Ocampo” consideró que para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia es necesaria la existencia de una situación de grave riesgo social, frente a la cual se requiera la adopción de medidas urgentes. Sostuvo que una norma de emergencia debe tener como finalidad proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos. En el DNU estudiado no se observa una situación de grave riesgo social que impida el tratamiento del tema en el Congreso de la Nación.

Como fundamento de la medida se deben descartar los criterios de mera conveniencia, ajenos a circunstancias de extremas de necesidad, puesto que la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto.

3. Conclusión

Debemos reflexionar políticamente sobre el dictado de estas normas de excepción.

El Poder Ejecutivo nacional ha sancionado este decreto de necesidad y urgencia en lugar de recurrir al trámite ordinario de las leyes, no existiendo, a nuestro criterio, esa urgencia.

Si bien el DNU en estudio intenta encontrar justificación aludiendo a que circunstancias excepcionales imposibilitan seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de leyes.

La conclusión es que el Poder Ejecutivo no dictó el decreto de necesidad y urgencia apremiado por circunstancias excepcionales que justificaran la medida, sino por razones de conveniencia para resolver de manera más rápida la cuestión.

Es menester recordar que las justificaciones para un decreto de este tenor, son imprescindibles para el posterior análisis de constitucionalidad que debe realizarse sobre el mismo.

Por lo cual resulta de suma importancia tener en cuenta que se está haciendo uso de una atribución excepcional, sobre la que se debe hacer un control restrictivo, a los efectos de no configurar un abuso de la potestad legislativa.

Esta Comisión Bicameral no puede convalidar esta anomalía.

La convalidación por esta comisión del decreto sometido a examen importa, sin duda, un avasallamiento

a las facultades que el constituyente otorgó al Poder Legislativo.

Recordemos que nos encontramos frente a un acto complejo que requiere de la voluntad de dos órganos: el Poder Ejecutivo que lo dicta y el Poder Legislativo que tiene a su cargo el examen y control del decreto. A este último, como órgano de contralor, le compete pronunciarse sobre la concurrencia de los extremos que habilitan el ejercicio de esta facultad excepcional del Poder Ejecutivo: mérito, oportunidad y conveniencia de su contenido, y es quien ratificará o no la normativa dictada.

Para que el dictado de este tipo de normas sea considerado constitucionalmente válido, es menester que exista una situación de grave riesgo social. Nuestra carta magna, no habilita a elegir discrecionalmente entre el dictado de un decreto de necesidad y urgencia o una ley.

A mayor abundamiento, puede señalarse que en el fallo “Verrocchi Ezio c/Administración Nacional de Aduanas”⁴ nuestro máximo tribunal señaló: “el estado de necesidad puede estar fundado en una razón de fuerza mayor, sean acciones bélicas o calamidades naturales, que impida las sesiones ordinarias del Congreso que, en consecuencia, no pueda éste sesionar y sancionar leyes, y que para estos casos procede la utilización de este instituto”.

Por ello, toda vez que el decreto de necesidad y urgencia sometido a estudio, no cumple los requisitos sustanciales exigidos por la norma de aplicación y, con la finalidad de ejercer el debido control otorgado por la propia Constitución, es que esta Comisión Bicameral Permanente no puede convalidar el dictado del mismo y en consecuencia propone su rechazo.

Juan P. Tunessi. – Jorge L. Albarracín. – Luis P. Naidenoff.

III

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (ley 26.122) ha considerado el mensaje del jefe de Gabinete de Ministros por medio del cual se comunica el dictado del decreto de necesidad y urgencia (DNU) 902/2012, y se lo remite para consideración y dictamen de esta comisión en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y por los artículos pertinentes de la ley 26.122.

Por los fundamentos que se exponen en el informe que se acompaña, y que ampliará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente

⁴ CSJN. Fallos, 322:1726, “Verrocchi, Ezio Daniel c/Poder Ejecutivo nacional, Administración Nacional de Aduanas s/ acción de amparo”, sentencia del 19/8/1999.

Proyecto de resolución*La Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVE:

1°) Declarar la invalidez del decreto de Necesidad y Urgencia 902/12 por falta de adecuación a los requisitos sustanciales exigidos por la Constitución Nacional y la ley 26.122.

2°) Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 4 de julio de 2012.

Enrique L. Thomas.

INFORME*Honorable Cámara:*

El rechazo del DNU propuesto en el proyecto de resolución, y motivo del informe, se funda en las razones y consideraciones siguientes:

1. Consideraciones generales

En primer lugar es preciso destacar que el decreto 902/2012 ha sido dictado invocando el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, correspondiendo a esta comisión expedirse de acuerdo a lo dispuesto por esta misma norma.

Textualmente el artículo 99 de la Constitución Nacional prescribe que:

“El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: [...] 3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros.”

No caben dudas de que el principio en esta materia es la terminante prohibición establecida por el constituyente al Poder Ejecutivo nacional para que dicte normas de carácter legislativo, lo cual hace que toda excepción a esta regla deba ser interpretada con carácter restrictivo, y que el “presupuesto habilitante” para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia ha de ser la existencia de una situación de excepcionalidad, traducida en la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes, con lo cual resulta forzoso concluir que la crisis política habilitante para el dictado de tales decretos ha de reflejarse y entenderse como una falta total de respuesta del Poder

Legislativo ante una necesidad súbita e imperiosa de su intervención.

Por otra parte, será necesario que exista una “situación de grave riesgo social” que actúe como causa de justificación en sentido lato y que los “remedios” adoptados sean adecuados para atender a la misma, como que aquella situación haya hecho necesaria la creación de medidas súbitas. Por lo que no bastará una situación de crisis legislativa, sino que es preciso que esa crisis impida subsanar o atender con la inmediatez necesaria la situación de grave riesgo social, ante las circunstancias excepcionales que deben ser palmarias.

Recién cuando los indicadores sociales y de la realidad denoten la imperiosa necesidad de contar con un instrumento idóneo para paliar la situación (de “emergencia”), y siempre que no se invadan materias vedadas, se darán las circunstancias habilitantes o la permisión constitucional, restando –lógicamente– efectuar un mesurado análisis de cada previsión contenida en el “decreto” para observar si el mentado “instrumento” legal supera o no el llamado “test de razonabilidad”, como cualquier otro decreto ordinario del Poder Ejecutivo o ley sancionada por el Congreso (artículo 28, Constitución Nacional).

Respecto del rol que debe cumplir el Congreso en el tratamiento de un decreto de necesidad y urgencia (DNU) que llegare a su seno, cabe señalar que corresponde someterlo a lo que en la doctrina se ha denominado “control político” del decreto, además de proceder a verificar el estricto cumplimiento de los ya mencionados presupuestos habilitantes previstos expresamente por el artículo 99, inciso 3, de la Carta Magna.

Habrà dos aspectos que el Congreso no podrá soslayar conforme la consagración constitucional: *a)* la necesidad de su intervención en la consideración de la norma de excepción; y *b)* su manifestación expresa sobre la validez o invalidez, ya que el artículo 82 de la Constitución Nacional excluye todo intento de considerar convalidado un DNU por el mero silencio.

2. Análisis del DNU. Requisitos sustanciales

Del citado artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional surge un principio general y una excepción, que analizaremos a continuación:

– *Principio general:* “...El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo...”.

– *Excepción:* “Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”.

De la norma surge que debe existir un verdadero “estado de necesidad”. Entendemos que se refiere a aquél caracterizado por un perfil fáctico (urgente necesidad) y por otro de carácter institucional (imposibilidad de recurrir a los trámites ordinarios para la sanción de las leyes).

En este sentido es clarificador el criterio sentado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Verrocchi”,¹ al afirmarse que [...] “para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) Que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes”.

Ha sostenido el prestigioso constitucionalista Alberto Bianchi: “La espina psicológicamente irritativa de los reglamentos de emergencia en estos casos, es la ‘culpa’ del gobernante. Su impericia, su negligencia, su falta de previsión, han conducido lenta y paulatinamente al desastre. Ante los ojos de los expertos, esto era previsible y, como tal, pudo ser evitado. Ante los ojos del público en general ello se presenta de manera súbita. Y entonces el Poder Ejecutivo sale al salvataje con un reglamento de emergencia. ¿Es lícito en estos casos que la falta de previsión en el obrar desemboque en la drástica reducción de los derechos individuales por decreto?” (La Corte Suprema ha establecido su tesis oficial sobre la emergencia económica, Bianchi, Alberto B., publicado en *La Ley*, 1991 - C, 141 - *Derecho constitucional - Doctrinas esenciales*, tomo II, 613).

En síntesis, para que el Poder Ejecutivo pueda válidamente hacer uso de esta atribución exclusiva y excepcional que posee para dictar DNU, deben reunirse primeramente los siguientes requisitos: 1) concurrencia de circunstancias excepcionales que hicieren imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes; 2) que el objeto de la pretensión, la necesidad y la urgencia, no pueda satisfacerse por ley, y 3) que no se trate sobre las materias expresamente prohibidas por el texto constitucional.

Cualquier análisis que se efectúe respecto de la concurrencia de estos requisitos en un caso concreto, como se dijo precedentemente, debe partir del principio general que bajo pena de nulidad absoluta e insanable prohíbe al Poder Ejecutivo emitir disposiciones de carácter legislativo, correspondiendo en su consecuencia aplicar un criterio restrictivo cuando se trata de juzgar

la validez de decretos de necesidad y urgencia dictados por dicho poder.²

Sometiendo a esta prueba (test) de constitucionalidad al DNU remitido a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración, se advierte que el mismo bajo ningún aspecto puede interpretarse que satisfaga los requisitos sustanciales exigidos por la Carta Magna para su dictado.

Véase que de los fundamentos invocados, se advierte que se intenta justificar el uso de una facultad excepcional –dictado de decretos de necesidad y urgencia– con argumentos que no cumplimentan –ni siquiera mínimamente– los requisitos para la legítima utilización de dicha facultad.

Es así que, al exponer los fundamentos del dictado del decreto 902 el Poder Ejecutivo se limita a explicitar las razones por las cuales considera que resulta “necesario” o “conveniente” adoptar las medidas contenidas en el mismo, pero en ningún pasaje de los considerandos se hace alusión alguna a causales de excepción que justifiquen hacerlo utilizando esta herramienta excepcional de los DNU e impida seguir el procedimiento establecido constitucionalmente para el dictado de leyes por parte del Congreso de la Nación.

El Poder Ejecutivo ni siquiera se ha tomado el trabajo de explicar por qué motivos interpreta que esta medida de rango legislativo debía tomarla de inmediato, mediante el dictado de un DNU, y no admitía ser sometida al tratamiento del órgano legislativo, al cual la Carta Magna le atribuye las facultades de emitir esta clase de disposiciones que afectan fondos públicos.

La mera lectura de los considerandos del DNU ponen en evidencia que se trata de medidas absolutamente compatibles con un adecuado tratamiento y debate por parte del Congreso, lo cual surge evidente de los propios fundamentos de la norma emitida.

Afirma el Poder Ejecutivo en los considerandos del decreto 902:

“Que es necesario impulsar aún más la facilitación del acceso a la vivienda propia para todos los sectores sociales para subsanar la demanda que aún permanece insatisfecha.

”Que la oferta de crédito hipotecario en los principales bancos públicos y privados en la Argentina es relativamente amplia, aunque sus condiciones resultan altamente restrictivas para los potenciales demandantes de distintos niveles de ingresos.

”En particular, se observa que las personas de menores ingresos cuentan con una baja posibilidad de tomar créditos bancarios para el acceso a la vivienda.

”Que al respecto, los créditos ofrecidos tienen plazos y cuotas iniciales que determinan topes máximos de los montos otorgados que cubren sólo parcialmente

¹ Fallos, 322: 1726, considerando 9, párrafo 1.

² Fallos, 322-1726, considerando 7º; en igual sentido: Badeni, Gregorio, *Tratado de derecho constitucional*, tomo II, edit. La Ley, 2004, Bs. As., p. 1259.

el valor total de la vivienda, restringiendo la utilidad de tales créditos sólo a aquellos que cuentan con una importante capacidad de ahorro.

”Que, por otra parte, la política nacional de desarrollo que lleva adelante el Estado nacional tiene como pilares fundamentales la creación de empleo y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

”Que en particular el sector de la construcción, en virtud de su estrecha relación entre el empleo y el nivel de producto ‘empleo-producto’, tiene gran capacidad de generación de puestos de trabajo por lo que, la facilitación de su financiamiento y el incremento de la obra pública potenciarán el desempeño de este sector, brindando un importante efecto económico multiplicador sobre el producto y el empleo.

”Que en mérito de lo expuesto precedentemente, resulta relevante la creación de instrumentos financieros estratégicos que impulsen la construcción para, por un lado, atender las necesidades de acceso a la vivienda única y permanente de toda la población y, por otro lado, dinamizar sectores productivos claves para la generación de empleo”.

Como puede observarse, los objetivos perseguidos con las medidas adoptadas, así como las situaciones que se procuran paliar con las mismas, no sólo debían ser objeto del pertinente tratamiento y definición por parte del Poder Legislativo, sino que perfectamente podían ser tratadas y resueltas en su seno, no invocando siquiera tangencialmente el Poder Ejecutivo una sola razón que impidiera seguir el trámite ordinario de sanción de las leyes.

En el decreto 902 el Poder Ejecutivo se limita a invocar como fundamento de la medida adoptada, “que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes”, sin siquiera explicitar las razones que conducen a interpretar que se trataría de una situación que por su excepcionalidad no admitiera acudir a los mecanismos ordinarios previstos por la Constitución Nacional para disponer tales medidas.

Resulta evidente que esta dogmática fundamentación volcada en el DNU pone de manifiesto que no se han cumplido los presupuestos habilitantes para el dictado de esta norma de excepción.

En efecto, su dictado nos coloca frente a un claro caso de abuso de su excepcional potestad de dictar normas de carácter legislativo por parte del Poder Ejecutivo, lo cual importa una de las mayores fuentes de distorsión del principio de separación de poderes y del régimen federal –esto último al soslayar, sin fundamento válido alguno, la necesaria participación de las provincias, representadas igualitariamente en el Senado, en el procedimiento de formación y sanción de las leyes–.

Es que como fundamento de la utilización de una medida excepcionalísima de este tipo se deben descartar los criterios de mera conveniencia, ajenos a

circunstancias extremas de necesidad, puesto que la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto.

En el presente caso la intromisión del Poder Ejecutivo cobra mayor gravedad si se repara en el hecho de que en el DNU:

i) Se crea un fondo fiduciario destinado a tener una duración de treinta (30) años (artículo 3º, decreto 902), lo cual descarta de plano la posibilidad de interpretar que se está procurando conjurar una situación transitoria que requiera medidas urgentes y excepcionales; por el contrario, se trata de una política de implementación a largo plazo que compromete recursos del Estado por tres décadas.

ii) En el artículo 8º del DNU se emiten disposiciones que tratan sobre materia tributaria, lo cual se encuentra expresamente prohibido por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional; dispone esta norma que se “exime” al fondo y al fiduciario, en sus operaciones relativas al fondo, de todos los impuestos, tasas y contribuciones nacionales existentes y a crearse en el futuro. Esta materia es de legalidad formal inexcusable.

iii) Se resuelve contratar directamente los servicios de una entidad financiera obviando el trámite licitatorio que permita participar a los restantes eventuales interesados en contratar con el Estado, violándose injustificadamente el derecho de igualdad garantizado constitucionalmente. Este vicio se intenta justificar con los siguientes argumentos:

“Que conforme lo dispuesto en el capítulo III de la ley 24.855, el Banco Hipotecario S.A. es continuador del ex Banco Hipotecario Nacional en relación a las misiones y funciones que le fueran asignadas en procura de sus objetivos de atención de las necesidades de la población en materia de vivienda social única y de uso permanente por el beneficiario, tal como se expresa en su carta orgánica.

”Que en tal sentido, cabe recordar que el ex Banco Hipotecario Nacional fue históricamente la herramienta primordial del Estado nacional en materia de fomento y desarrollo del acceso a la vivienda por parte de los distintos estratos sociales de la población, contando su continuador, Banco Hipotecario S.A., con los equipos técnicos adecuados para la implementación y administración del fondo.

”Que, asimismo, el Banco Hipotecario S.A. es un banco de composición accionaria mixta, con participación estatal mayoritaria, y que en la actualidad se posiciona como líder en la República Argentina en el origen e implementación de créditos para la vivienda.

”Que conocida la propuesta, el Banco Hipotecario S.A. ha manifestado su interés y compromiso a efectos de participar en la implementación de la presente medida.

”Que por lo expuesto se considera conveniente encomendar a la administración del fondo, en carácter de fiduciario, de acuerdo con las instrucciones que le imparta el Comité Ejecutivo conforme establezca el contrato de fideicomiso, al Banco Hipotecario S.A. con el destino que se establece en el presente decreto”.

Como podrá fácilmente comprenderse, estos argumentos resultan inadmisibles y generan un injustificado privilegio a una entidad cuyo capital no es enteramente estatal, en desmedro de otros potenciales interesados y, ello no es menor, impidiendo que la puja de oferentes sirva para lograr ofertas más ventajosas a los intereses públicos.

Todo lo que se viene exponiendo nos obliga a reflexionar política e institucionalmente sobre el dictado de estas normas de excepción que se someten a consideración.

El Poder Ejecutivo nacional ha sancionado un decreto de necesidad y urgencia en lugar de recurrir al trámite ordinario de las leyes.

En este sentido, del propio DNU se desprende que no existía urgencia en su dictado, lo que realmente acontece es que se ha tomado una decisión de mera coyuntura económica utilizando un remedio de altísima gravedad institucional para tomar medidas que sólo puede adoptar el legislador.

Pero en modo alguno puede considerarse que exista la urgencia que requiere la Carta Magna y la jurisprudencia para que el Poder Ejecutivo pueda hacer uso del remedio excepcionalísimo de los DNU.

Por otro lado, existe una deliberada intención del Poder Ejecutivo de esquivar la intervención del Congreso Nacional, ámbito en el cual las provincias pueden y deben expresar su voluntad a través de sus representantes.

Y a esta altura del análisis cabe destacar que todas las pautas interpretativas que se vienen aplicando, se desprenden de los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación con su actual composición, al haber sostenido en la causa “Consumidores Argentinos c/ Estado nacional. Poder Ejecutivo nacional”³ que:

“Si la Corte, en ejercicio de la facultad de control ante el dictado por el Congreso de leyes de emergencia, ha verificado desde el precedente ‘Ercolano’ (*Fallos*, 136:161) la concurrencia de una genuina situación de emergencia que imponga al Estado el deber de amparar los intereses vitales de la comunidad –esto es, corroborar que la declaración del legislador encuentre debido sustento en la realidad–, con mayor razón debe ejercer idéntica evaluación respecto de la circunstancias de excepción cuando ellas son invocadas unilateralmente por el presidente de la Nación para ejercer facultades legisferantes que por regla constitucional no le pertenecen (artículos 44 y 99, inciso 3, párrafo 2º, de la Constitución Nacional).

No podemos dejar de mencionar en este informe que el artículo 13 del decreto en análisis establece: “El presente decreto entrará en vigencia el día de su publicación en el Boletín Oficial”. Y eso nos lleva a una situación institucional aún más grave: la injustificada premura del Poder Ejecutivo en ejecutar el decreto, inhibe el juego institucional de la República, al tratar de evitar a rajatabla la participación del Poder Legislativo. Lo cual ya se ha visto en la causa “Pinedo, Federico y otros c/ en decreto 2010/09 s/amparo ley 16.986” (expediente 40.496/09).

Remarcamos una vez más con la doctrina más autorizada que este tipo de decretos eliminan la participación política federal de las provincias en el procedimiento de control ya que la supresión de la instancia del Senado de la Nación en la elaboración de la norma con pretendido rango de ley, implica excluir al único órgano de expresión igualitaria de las provincias que son los sujetos del sistema federal.

Cabe recordar las premonitorias palabras que expresaba el señor procurador de la Corte, Sebastián Soler, quien en circunstancias de similar gravedad a la aquí analizada, al emitir su recordado dictamen en el caso “Cine Callao” (22 de junio de 1960) afirmó:

“Cuando un determinado poder, con el pretexto de encontrar paliativos fáciles para un mal ocasional, recurre a facultades de que no está investido, crea, aunque conjure aquel mal, un peligro que entraña mayor gravedad y que una vez desatado se hace de difícil contención: el de identificar atribuciones legítimas en orden a lo reglado, con excesos de poder. Poco a poco la autoridad se acostumbra a incurrir en extralimitaciones, y lo que en sus comienzos se trata de justificar con referencia a situaciones excepcionales o con la invocación de necesidades generales de primera magnitud, se transforma, en mayor o menor tiempo, en las condiciones normales del ejercicio del poder. Ocurre después algo peor. Los mismos gobernados se familiarizan con el ejercicio, por parte del gobierno, de atribuciones discrecionales para resolver problemas. Y entonces, consciente o subconscientemente, pero siempre como si el derecho escrito vigente hubiera sido substituido o derogado por un nuevo derecho consuetudinario, cada sector de la comunidad exige, si está en juego su propio interés y es preciso para contemplarlo, que la autoridad recurra a cualquier desvío o exceso de poder. A cualquiera, no importa en qué medida, basta que sea idóneo para que la pretensión reclamada sea inmediata y favorablemente acogida; y así su concesión no comprometa el patrimonio estatal será más fácil y cómodo para el gobierno acordar lo pedido que denegarlo. De esto se hace después una práctica. Así se va formando lo que se da en llamar ‘una nueva conciencia’. Nada va quedando ya que sea pertinente por imperio de la ley o a través de sus instituciones, y el derecho se adquiere, se conserva o se pierde sin más causas que la propia voluntad

³ CSJN: decreto 558/02, SS, ley 20.091, s/amparo ley 16.986 (19/5/2010).

del gobernante o la benevolencia sectaria con que hace funcionar su discrecionalidad. El logro de cualquier aspiración, aunque se funde en el más elemental de los derechos, pasa entonces a depender de decisiones graciabiles. Incluso puede acontecer que el gobernante, cuya máxima función es asegurar el imperio de la legalidad, busque revestir sus actos de gobierno, aun los legítimos, de una generosa arbitrariedad, llevando así al ánimo del pueblo la sensación de que un sistema de derecho estricto no es compatible con el progreso. El Estado de derecho queda así suplantado por el caos de hecho. Desaparece la estabilidad jurídica y el pueblo, única fuente de soberanía, advierte, cuando es tarde, que la ha ido depositando paulatina y gradualmente, en manos de quien detenta el poder.

Por último el máximo tribunal destacó en “Provincia de San Luis” cómo se dictó el decreto 214/2002 exactamente igual que en este caso, es decir mientras el Congreso Nacional se hallaba en sesiones. Es que, en otras palabras, no es “imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes” (artículo 99, inciso 3, Constitución Nacional).

Hacemos nuestras las reflexiones de Alejandro Pérez Hualde en su trabajo *El DNU y su impacto en el régimen político* al manifestar que todos nuestros temores se van confirmando en la medida en que se consolida en forma progresiva el abuso en el ejercicio de la facultad de dictar reglamentos de necesidad y urgencia, transformándose en un verdadero ejercicio ordinario de facultades legislativas por parte del presidente.

3. Conclusión

Por todas las razones expuestas precedentemente, y toda vez que el decreto de necesidad y urgencia sometido a examen no cumple los requisitos sustanciales exigidos por la Carta Magna, es que esta Comisión Bicameral Permanente no puede convalidar el dictado del mismo y en consecuencia propone declarar su invalidez.

Enrique L. Thomas.

ANTECEDENTE

Buenos Aires, 21 de junio de 2012.

A la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a esa comisión, en virtud de lo dispuesto por los artículos 99, inciso 3; y 100, inciso 13, de la Constitución Nacional y por la ley 26.122, a fin de comunicarle el dictado del decreto de necesidad y urgencia 902 del 12 de junio de 2012, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 4.060

Anibal F. Randazzo.

Buenos Aires, 12 de junio de 2012.

VISTO el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, las leyes 23.354, 24.156, 24.441, 24.855 y 26.122, los decretos 2.045 de fecha 24 de setiembre de 1980; 443 de fecha 1° de junio de 2000; 357 de fecha 21 de febrero de 2002; y 1.142 de fecha 26 de noviembre de 2003; y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional determina que el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter integral, y entre sus componentes se incluye el acceso a una vivienda digna.

Que en el marco del proyecto nacional de crecimiento con inclusión social, es prioridad para el Estado nacional facilitar el acceso a la vivienda para toda la población.

Que en función de lo anterior, se implementaron trece programas de vivienda concretando a la fecha 900.700 soluciones habitacionales entre mayo de 2003 y diciembre de 2011.

Que todo ello constituye el mayor plan de viviendas de los últimos treinta años, logro sólo posible debido a la fuerte convicción política de que el acceso a la vivienda es uno de los pilares de la justicia social.

Que es necesario impulsar aún más la facilitación del acceso a la vivienda propia para todos los sectores sociales para subsanar la demanda que aún permanece insatisfecha.

Que la oferta de crédito hipotecario en los principales bancos públicos y privados en la Argentina es relativamente amplia, aunque sus condiciones resultan altamente restrictivas para los potenciales demandantes de distintos niveles de ingresos. En particular, se observa que las personas de menores ingresos cuentan con una baja posibilidad de tomar créditos bancarios para el acceso a la vivienda.

Que al respecto, los créditos ofrecidos tienen plazos y cuotas iniciales que determinan topes máximos de los montos otorgados que cubren sólo parcialmente el valor total de la vivienda, restringiendo la utilidad de tales créditos sólo a aquellos que cuentan con una importante capacidad de ahorro.

Que, por otra parte, la política nacional de desarrollo que lleva adelante el Estado nacional tiene como pilares fundamentales la creación de empleo y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Que en particular el sector de la construcción, en virtud de su estrecha relación entre el empleo y el nivel de producto “empleo-producto”, tiene gran capacidad de generación de puestos de trabajo por lo que, la facilitación de su financiamiento y el incremento de la obra pública potenciarán el desempeño de este sector, brindando un importante efecto económico multiplicador sobre el producto y el empleo.

Que en mérito de lo expuesto precedentemente, resulta relevante la creación de instrumentos financieros

estratégicos que impulsen la construcción para, por un lado, atender las necesidades de acceso a la vivienda única y permanente de toda la población y, por otro lado, dinamizar sectores productivos claves para la generación de empleo.

Que deberá preverse, para la conformación de tales instrumentos financieros y líneas crediticias, la atención de diversos públicos representativos del entramado social en su conjunto, procurando que el efecto facilitador del acceso a la vivienda propia registre el mayor alcance posible.

Que por ello, se constituye un fondo fiduciario con recursos públicos para atender en forma integral el desarrollo de proyectos urbanísticos destinados a familias, así como para otorgar créditos para la adquisición o para la construcción de viviendas.

Que, a su vez, para lograr el cumplimiento del objeto del fondo, el Estado nacional cuenta con diversos terrenos a lo largo del territorio nacional, en los que podrían desarrollarse en forma integral proyectos urbanísticos, disponiéndose por tanto su desafectación y transferencia directa desde aquellas jurisdicciones que en la actualidad los tuvieren asignados, previa tasación del Tribunal de Tasaciones de la Nación a fin de determinar tanto el valor por el cual serán incorporados al fondo, como la entrega de los respectivos certificados de participación fiduciaria en su reemplazo.

Que a fin de operativizar y agilizar la toma de decisiones del fondo se crea un Comité Ejecutivo que tendrá como misión fijar las condiciones, impartir instrucciones y/o autorizar en forma previa las actividades a cargo del fiduciario y efectuar su seguimiento.

Que el Comité Ejecutivo estará integrado por aquellas áreas del Estado nacional con injerencia en la materia para el cumplimiento del objeto del fondo.

Que la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas tiene como objetivo el diseño, elaboración y propuesta de lineamientos estratégicos para la programación de la política económica y la planificación del desarrollo, dentro de las cuales se entiende la mejora de las condiciones de vida de la población y la creación de empleo.

Que además tiene como función articular las relaciones que desde el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas se establezcan con otras jurisdicciones del gobierno nacional, a los fines de asegurar la coherencia y fortalecimiento de los lineamientos estratégicos de la política económica; y coordinar con ellas las actividades relacionadas con el desarrollo del aparato productivo nacional, en el marco de la política económica.

Que el artículo 14bis de la Constitución Nacional incorpora a la vivienda dentro del concepto integral de seguridad social, en un todo de acuerdo con la OIT, que define entre las prestaciones familiares de la seguridad social a la vivienda. Así también, el concepto de “piso de protección social”, definido por organizaciones como la ONU, la OIT y la OMS refleja una extensión

de los sistemas de seguridad social orientada a que diversos organismos públicos actúen en forma coordinada para garantizar todos los derechos sociales, entre los que se incluye la vivienda.

Que la Administración Nacional de la Seguridad Social ha impulsado la implementación de las políticas de carácter masivo del Estado nacional como la asignación universal por hijo, la asignación por embarazo y el programa Conectar Igualdad, logrando abarcar todo el territorio nacional.

Que la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios tiene competencia específica en la elaboración, propuesta y ejecución de la política nacional en todas las materias relacionadas con obras de infraestructura nacional habitacional, coordinando y fiscalizando la ejecución que realicen el Estado nacional, las provincias, municipios y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en lo concerniente a los planes de vivienda y el planeamiento urbano, acorde con el régimen de asentamiento humano que establezca la política de ordenamiento territorial.

Que, finalmente, el Organismo Nacional de Administración de Bienes tiene a su cargo la administración y resguardo de los bienes que no tienen afectación directa a las actividades propias de las distintas jurisdicciones del Estado nacional, y el desarrollo de planes, programas y proyectos en inmuebles del Estado nacional para revalorizar los activos físicos, mejorar su uso y/o definir e implementar nuevas funcionalidades.

Que por estas razones el Comité Ejecutivo estará integrado por las áreas mencionadas.

Que conforme lo dispuesto en el capítulo III de la ley 24.855, el Banco Hipotecario S.A. es continuador del ex Banco Hipotecario Nacional en relación a las misiones y funciones que le fueran asignadas en procura de sus objetivos de atención de las necesidades de la población en materia de vivienda social única y de uso permanente por el beneficiario, tal como se expresa en su carta orgánica.

Que en tal sentido, cabe recordar que el ex Banco Hipotecario Nacional fue históricamente la herramienta primordial del Estado nacional en materia de fomento y desarrollo del acceso a la vivienda por parte de los distintos estratos sociales de la población, contando su continuador, Banco Hipotecario S.A., con los equipos técnicos adecuados para la implementación y administración del fondo.

Que, asimismo, el Banco Hipotecario S.A. es un banco de composición accionarla mixta, con participación estatal mayoritaria, y que en la actualidad se posiciona como líder en la República Argentina en el origen e implementación de créditos para la vivienda.

Que conocida la propuesta, el Banco Hipotecario S.A. ha manifestado su interés y compromiso a efectos de participar en la implementación de la presente medida.

Que por lo expuesto se considera conveniente encomendar la administración del fondo, en carácter de fiduciario, de acuerdo con las instrucciones que le imparta el Comité Ejecutivo conforme establezca el contrato de fideicomiso, al Banco Hipotecario S.A. con el destino que se establece en el presente decreto.

Que para ello, resulta procedente facultar a la Administración Nacional de la Seguridad Social juntamente con la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas a aprobar el contrato de fideicomiso en el cual se detallarán los distintos aspectos operativos del fideicomiso que se constituye por el presente.

Que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que ha tomado la intervención que le compete el servicio jurídico pertinente.

Que la presente medida se dicta en ejercicio de las facultades emergentes del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de los artículos 2°, 19 y 20 de la ley 26.122.

Por ello,

La presidenta de la Nación Argentina, en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1° – Constitúyese el fondo fiduciario público denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro. Cre.Ar), cuyo objeto es facilitar el acceso a la vivienda propia de la población y la generación de empleo como políticas de desarrollo económico y social.

Art. 2° – A los efectos del presente decreto, los siguientes términos tendrán el significado que a continuación se indica:

- a) *Fiduciante*: es el Estado nacional en cuanto transfiere la propiedad fiduciaria de los bienes fideicomitidos al fiduciario con el destino exclusivo e irrevocable al cumplimiento del presente decreto y del contrato de fideicomiso respectivo;
- b) *Fiduciario*: es el Banco Hipotecario S.A., como administrador de los bienes que se transfieren en fideicomiso con el destino exclusivo e irrevocable que se establece en la presente norma, cuya función será administrar los recursos del fideicomiso de conformidad con las pautas establecidas en el contrato de fideicomiso y las instrucciones dispuestas por el Comité Ejecutivo del fideicomiso y/o quien éste designe en su reemplazo;
- c) *Comité Ejecutivo del fideicomiso*: es el encargado de fijar las condiciones, impartir instrucciones y/o autorizar en forma previa las

actividades a cargo del fiduciario y efectuar su seguimiento.

El Comité Ejecutivo estará integrado por el secretario de Política Económica y Planificación del Desarrollo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el director ejecutivo de la Administración Nacional de la Seguridad Social, el secretario de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y el director ejecutivo del Organismo Nacional de Administración de Bienes;

- d) *Beneficiario*: es el fiduciante, en los términos establecidos en el contrato respectivo u otros que determine el Poder Ejecutivo nacional.

Art. 3° – El fondo tendrá una duración de treinta (30) años, contados desde la fecha de su constitución mediante la celebración del correspondiente contrato de fideicomiso, quedando su liquidación a cargo de quien designe el Comité Ejecutivo.

Art. 4° – El patrimonio del fondo estará constituido por los bienes fideicomitidos, que en ningún caso constituyen ni serán considerados como recursos presupuestarios, impositivos o de cualquier otra naturaleza que ponga en riesgo el cumplimiento del fin al que están afectados, ni el modo u oportunidad en que se realice.

Dichos bienes son los siguientes:

- a) Los recursos provenientes del Tesoro nacional que le asigne el Estado nacional;
- b) Los bienes inmuebles que le transfiera en forma directa el Estado nacional. A tal fin, desafectarse los bienes detallados en el anexo, que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto no se encuentren desafectados, por revestir carácter de inmuebles sin destino o innecesarios para la gestión específica del servicio al que se encontraban afectados.

La custodia de los bienes incluidos en el anexo que integra la presente, permanecerá a cargo de sus reparticiones de origen, las que deberán garantizar el resguardo, la integridad y la disponibilidad de los inmuebles, hasta tanto el Organismo Nacional de Administración de Bienes, a solicitud del Comité Ejecutivo, disponga su transferencia directa al fondo, previa delimitación definitiva de los predios a partir de un estudio técnico, catastral y dominial a cargo del Organismo Nacional de Administración de Bienes y su tasación por parte del Tribunal de Tasaciones de la Nación.

Asimismo, el Organismo Nacional de Administración de Bienes podrá realizar relevamientos para proponer al Comité Ejecutivo la incorporación al fondo de nuevos inmuebles, los que podrán ser desafectados por el Organismo Nacional de Administración de Bienes

y seguirán el mismo procedimiento establecido en el presente artículo;

- c) Los ingresos obtenidos por emisión de valores fiduciarios de deuda que emita el fiduciario, con el aval del Tesoro nacional y en los términos establecidos en el contrato y/o prospecto respectivo;
- d) El producido de sus operaciones, la renta, frutos e inversión de los bienes fideicomitidos;
- e) Los ingresos provenientes de otros empréstitos que contraiga, pudiendo garantizarlos con bienes del fondo;
- f) Otros aportes, contribuciones, subsidios, legados o donaciones específicamente destinados al fondo.

Art. 5° – Los bienes fideicomitidos se destinarán:

- a) A la construcción de viviendas y desarrollo integral de proyectos urbanísticos e inmobiliarios para el acceso a la vivienda familiar, única y permanente de conformidad con las pautas que se establezcan en el contrato de fideicomiso y las que determine el Comité Ejecutivo, con el objeto de mejorar y facilitar el acceso a la vivienda de sectores socioeconómicos bajos y medios de la población, principalmente;
- b) Al otorgamiento de créditos hipotecarios para la adquisición de las viviendas a las que se refiere el inciso anterior, o para la construcción de viviendas familiares, únicas y permanentes de conformidad con las pautas que se establezcan en el contrato de fideicomiso y las que determine el Comité Ejecutivo con el objeto de mejorar y facilitar el acceso a la vivienda de sectores socioeconómicos bajos y medios de la población, principalmente;
- c) Otros destinos relacionados al acceso a la vivienda que determine el Comité Ejecutivo.

Art. 6° – El fondo no estará regido por la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, 24.156 y sus modificatorias, sin perjuicio de las facultades que otorga a la Sindicatura General de la Nación y a la Auditoría General de la Nación.

Art. 7° – En todo aquello que no se encuentre modificado por la presente será de aplicación lo dispuesto en la ley 24.441.

Art. 8° – Exímese al fondo y al fiduciario, en sus operaciones relativas al fondo, de todos los impuestos, tasas y contribuciones nacionales existentes y a crearse en el futuro. Se invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la eximición de todos los tributos aplicables en su jurisdicción en iguales términos a los establecidos en el párrafo anterior.

Art. 9° – El jefe de Gabinete de Ministros dispondrá las adecuaciones presupuestarias pertinentes, a través de la reasignación de partidas del presupuesto nacional, a los efectos de poner en ejecución lo dispuesto mediante el presente.

Art. 10. – Facúltase a la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y a la Administración Nacional de la Seguridad Social a aprobar conjuntamente el contrato de fideicomiso, dentro de los veinte (20) días de la publicación del presente decreto en el Boletín Oficial.

Art. 11. – Facúltase al titular de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y/o a quien éste designe en su reemplazo, a suscribir el contrato de fideicomiso con el fiduciario.

Art. 12. – El Comité Ejecutivo dictará su propio reglamento interno de funcionamiento, dentro de los treinta (30) días de la publicación del presente decreto en el Boletín Oficial.

Art. 13. – El presente decreto entrará en vigencia el día de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 14. – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación en virtud de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Art. 15. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 902

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

*Juan M. Abal Medina. – Aníbal F. Randazzo.
– Arturo A. Puricelli. – Débora A. Giorgi.
– Norberto G. Yauhar. – Julio M. De Vido.
– Julio C. Alak. – Nilda C. Garré. – Carlos A. Tomada. – Alicia M. Kirchner. – Juan L. Manzur. – Alberto E. Sileoni. – José L. S. Barañao.*

ANEXO

IP	JURISDICCIÓN	PROVINCIA	DEPTO./PARTIDO	LOCALIDAD	IDENTIFICACIÓN DEL PREDIO	SEPEFOCE (Hec.)
1	ORGANISMO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES	BUENOS AIRES	LA MATANZA	Ciudad Ezeiza	SABEN 62340 Hec. Catastral: Circ. VI, Secc. K, Manzana 49 (parte)	1,76
2	ORGANISMO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES	BUENOS AIRES	LA MATANZA	Ciudad Ezeiza	SABEN 31908 Hec. Catastral: Circ. VI, Secc. D, Manzana 189, según folio Manzana 12.	6,80
3	ORGANISMO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES	BUENOS AIRES	LA MATANZA	Ciudad Ezeiza	SABEN 64264 Hec. Catastral: Circ. VI, Secc. P, Manzana 62.	6,80
4	ORGANISMO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES	BUENOS AIRES	LA MATANZA	Villa Corcovata	SABEN 54320 Hec. Catastral: Circ. VI, Secc. A, Parc. Rural 194B	4,80
5	ORGANISMO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES	BUENOS AIRES	LA MATANZA	Laferrere	SABEN 38458 Hec. Catastral: Circ. IV, Secc. C, Fracción J	1,30
6	ORGANISMO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES	BUENOS AIRES	ESTEROS ECHEVERRÍA	Estación Echeverría	SABEN 848 Hec. Catastral: Circ. I, Parcela Rural 48 (parte)	9,88
7	ORGANISMO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES	BUENOS AIRES	MORÓN	Hondo	SABEN 16548 Hec. Catastral: Circ. II, Secc. H, Quinta 26, Fracción I, Parcela 2a	1,88
8	ORGANISMO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES	BUENOS AIRES	TIGRE	Riacho de Mirberg	SABEN 50328 Hec. Catastral: Circ. II, Secc. U, Quinta 6, Parcelas 2,3,4,7, 8 y 9	7,70
9	ORGANISMO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES	BUENOS AIRES	ELISA	Carita	SABEN 15308 Hec. Catastral: Circ. J, Parcela Rústica 3a y 3a.	25,08
10	ORGANISMO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES	BUENOS AIRES	SAN NICOLÁS	San Nicolás	SABEN 55348 Hec. Catastral: Circ. V, Parcela 1979a	27,96
11	ORGANISMO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES	BUENOS AIRES	SANTA BLANCA	Bella Blanca	SABEN 50518 Hec. Catastral: Circ. J, Secc. B, Quinta 201, Parcela 7a (parte de la parcela 7).	1,90
12	ORGANISMO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES	BUENOS AIRES	GRAL. PUEYRREDÓN	Nor del Plata	SABEN 34658 Hec. Catastral: SECTOR A: Circ. VI, Secc. B, Obras 128, Manzana 158c SECTOR B y C: Circ. VI, Secc. B, Fracción I (parte)	1,88
13	ORGANISMO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES	CHACO	PRESENCIA DE LA PLAZA	Presidencia de la Plaza	SABEN 11618 Hec. Catastral: Circ. I, Secc. B, Quinta 36, Parcela 2	5,25
14	ORGANISMO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES	CÓRDOSA	CAPITAL	Capital	SABEN 10588 Hec. Catastral: Distrito 28, Zona 12, Manzana 21, Lote 67 del Depto. Capital	4,80
15	ORGANISMO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES	CÓRDOSA	CAPITAL	Catipucanillo	SABEN 10218 Hec. Catastral: Depto. Capital (1°), Pedregal 01, Pueblo 6°; Circ. 12, Secc. 60, Manzana 18, Parcela 2	1,75
16	ORGANISMO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES	LA PRUFA	SARACO	General Pico	SABEN 56628 Hec. Catastral: Ejido 621 (Gen. Rco) Circ. I, Rústica, Manzana 17, Parcela 1	9,38
17	ORGANISMO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES	MENDOZA	MARÍ	General Gervasio	SABEN 64288 Hec. Catastral: 07-85-15-080-75850	10,20
18	ORGANISMO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES	MENDOZA	SAPALA	Zapala	SABEN 14038 Hec. Catastral: Sup. ubicado en la Fracción interior en la parte sur del lote N° 1, de la Sección XI	5,00

ANEXO

19	ORGANISMO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES	SANTA FE	SAN JERÓNIMO	Gineza	SABEN 18243 Nom. Catastral: Dpto. San Jerónimo, Distrito Gineza, Zona Urbana, Secc. 4, Manzana 11, Parcela 2, Subparcela 0004	0,35
20	ORGANISMO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES	SANTAGO DEL ESTERO	CAPITAL	El Zarje	SABEN 3070 Nom. Catastral: Padrón Inmobiliario MP 01-0-041	1,01
21	ORGANISMO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES	SANTAGO DEL ESTERO	BELOFRANCO	Bardera	SABEN 7058 Nom. Catastral: Fracción de la quinta 196, Loc. Bardera, Dpto. Belgiano	7,25
22	ORGANISMO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES	SANTAGO DEL ESTERO	LA SALIDA	El Recón	SABEN 17550 Nom. Catastral: Padrón 26-1-0814	69,73
23	ADMINISTRACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS S.E.	BUENOS AIRES	LA PLATA	Vía Elba	SABF 302007 0000	18,34
24	ADMINISTRACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS S.E.	BUENOS AIRES	LA PLATA	City Bell	SABF 302003 0000	9,05
25	ADMINISTRACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS S.E.	BUENOS AIRES	LA PLATA	Tolosa	SABF 302904 0000	35,92
26	ADMINISTRACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS S.E.	BUENOS AIRES	LA PLATA	Rufina de Elizalde	SABF 301916 0000	7,09
27	ADMINISTRACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS S.E.	BUENOS AIRES	LA PLATA	La Plata	SABF 3018014 0000	25,48
28	ADMINISTRACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS S.E.	BUENOS AIRES	LA PLATA	La Plata	SABF 301371 0000	46,63
29	ADMINISTRACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS S.E.	BUENOS AIRES	LA PLATA	Jorge Ochoa	SABF 301336 0000	6,21
30	ADMINISTRACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS S.E.	BUENOS AIRES	LA PLATA	Acuña Seguí	SABF 301372 0000	10,67
31	ADMINISTRACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS S.E.	BUENOS AIRES	GENERAL FUERTESBIDÓN	Mor del Plata	SABF 301064 0000	15,90
32	ADMINISTRACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS S.E.	BUENOS AIRES	MORÓN	Hacha	SABF 301709 0000	73,26
33	ADMINISTRACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS S.E.	BUENOS AIRES	CAMPANA	Carpina	SABF 303029 0000	15,23
34	ADMINISTRACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS S.E.	BUENOS AIRES	DOLMETS	Quilmas	SABF 302932 0000	6,89
35	ADMINISTRACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS S.E.	CÓRDOBA	CAPITAL	Cometa	SABF 304121 0000	39,32
36	ADMINISTRACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS S.E.	CÓRDOBA	CAPITAL	Cometa	SABF 304056 0000	6,21

ANEXO

37	ADMINISTRACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS S.E.	CÓRDOBA	SANTA MARÍA	Ara Grande	SABF 305400 0000	41.00
38	ADMINISTRACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS S.E.	ENTRE RÍOS	SAN RAFAEL	San Rafael	SABF 305600 0000	18.26
39	ADMINISTRACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS S.E.	ENTRE RÍOS	BARROCHE	San Carlos de Barroche	SABF 305300 0000	21.33
40	ADMINISTRACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS S.E.	SANTA FE	CAPITAL	Santa Fe	SABF 302000 0000	33.00
41	ADMINISTRACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS S.E.	SANTA FE	CAPITAL	Santa Fe	SABF 305400 0000	29.25
42	ADMINISTRACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS S.E.	TUCUMÁN	CAPITAL	Paseo Militar de Tucumán	SABF 305600 0000	5.98
43	ADMINISTRACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS S.E.	TUCUMÁN	CRUZ ALBA	Amenem	SABF 305300 0000	6.58
44	RADIO Y TELEVISIÓN ARGENTINA S.E.	BUENOS AIRES	TIGRE	Gral. Pacheco	Ar. General Pacheco y Ruta N° 197 ()	180.00
45	RADIO Y TELEVISIÓN ARGENTINA S.E.	BUENOS AIRES	BAHIA BLANCA	General Mahone	SABEN 101110 Hon. Cámara: Circ. I, Secc. C, Oficina 105, Pasadizo I, Pasadizo 3 y 4	39.75
46	RADIO Y TELEVISIÓN ARGENTINA S.E.	CATAMARCA	VALLE VEJID	San Judo	SABEN 105000 Hon. Cámara: Pasadizo 420, Lote 66, 16-26, 11-2812	6.87
47	RADIO Y TELEVISIÓN ARGENTINA S.E.	CÓRDOBA	SANTA MARÍA	Paseo del Teleb	SABEN 101470 Hon. Cámara: 310301320076 00000	10.00
48	RADIO Y TELEVISIÓN ARGENTINA S.E.	CORRIENTES	SANTA TERESA	Santa Teres	SABEN 121000	25.00
49	RADIO Y TELEVISIÓN ARGENTINA S.E.	CHUBUT	ESQUEL	Esquel	SABEN 101000 Hon. Cámara: Oficina 25, Montaña B, Lote B, Legajo 28, Lote 23, D Pasadizo 1, 3142 P528	12.00
50	RADIO Y TELEVISIÓN ARGENTINA S.E.	CHUBUT	ALTO RIO TRINQUEN	Rio Mayo	SABEN 101000 Hon. Cámara: Cas. E, Sección 1, Pasadizo 61 (Ex Pasadizo 61) Pasadizo Inmobiliario 711	9.00
51	RADIO Y TELEVISIÓN ARGENTINA S.E.	FORMOSA	FORMOSA	Formosa	SABEN 101000 Hon. Cámara: Depto. 01, Circ. 05, Secc. I, Pasa 3)	8.00
52	RADIO Y TELEVISIÓN ARGENTINA S.E.	FORMOSA	PATÑO	Las Lomas	SABEN 101000 Hon. Cámara: Circ. 04, Secc. B - Oficina 35941	27.25
53	RADIO Y TELEVISIÓN ARGENTINA S.E.	JUJUY	YAN	La Quiaca	SABEN 101000	24.08
54	RADIO Y TELEVISIÓN ARGENTINA S.E.	MENDOZA	GUAYMALÉN	Guaymalén	SABEN 101000 Hon. Cámara: Oficina 30 - Secc. 30 Manzana 8200 Pasa 10540 Subp. 10 Depto. 1 - 81-99-05 8200-450408-0000	12.85
55	RADIO Y TELEVISIÓN ARGENTINA S.E.	MISIONES	IGUAZÚ	Puerto Iguazú	SABEN 101000 Hon. Cámara: Secc. 2, Pasa 00, Depto. Municipalidad 42	7.75

ANEXO

56	RADIO Y TELEVISIÓN ARGENTINA S.E.	NEUQUÉN	CIUDAD	Zapala	SABEH 151356 Nom. Catastral: Cto. 04, Secc. 844, Parcela 6278; Sag. P. 0100; C2 20 648 4278 0000	13,36
57	RADIO Y TELEVISIÓN ARGENTINA S.E.	RIO NEGRO	BARILEICHE	San Carlos de Barileiche	SABEH 151350 Nom. Catastral: Lot 4 Parcel. 12, Secc. 8; Matrícula 24287 + Lot 8 Parcel. 12, Secc. 9 - 15-34-801-5	4,29
58	RADIO Y TELEVISIÓN ARGENTINA S.E.	RIO NEGRO	25 DE MAYO	Ingeniería Jurebaco	SABEH 151340 Nom. Catastral: Distrito 22, Cto. 1, Secc. A; Manzanas 306, 307, 308, 309; Parcelas 1 e 24 de 3488 Manzana	4,08
59	RADIO Y TELEVISIÓN ARGENTINA S.E.	SALTA	TARTAGAL - GRAL. JOSÉ DE SAN MARTÍN	Villa Garibaldi	SABEH 151283 Nom. Catastral: Manzana 34-F del Puesto 185; Matrícula 1667-6	5,71
60	RADIO Y TELEVISIÓN ARGENTINA S.E.	SALTA	CAPITAL	Villa Palacios	SABEH 151526 Nom. Catastral: Dpto. Capital, Cto. 1, Secc. R; Manzana 101, Parcela 1; Matrícula 7167	4,80
61	RADIO Y TELEVISIÓN ARGENTINA S.E.	SAN LUIS	CAPITAL	San Luis	SABEH 151208 Nom. Catastral: 15-08-1-2924	4,80
62	RADIO Y TELEVISIÓN ARGENTINA S.E.	SAN JUAN	SAN JOSÉ DE JACINTO	Jachal	SABEH 150176	6,74
63	RADIO Y TELEVISIÓN ARGENTINA S.E.	SANTA FE	ROSARIO	Villa Gobernador Cabrer	SABEH 151316 Nom. Catastral: Lot A-Lote C, Man. 29, Parcela (Dominio Tono 213); Folio 6262; Folio 092123; Lot B Zona 1 Manzana 32 Parcel. 1; (Dominio Tono 213); Folio 07061; Matrícula 888708	2,79
64	RADIO Y TELEVISIÓN ARGENTINA S.E.	SARICÓ DEL ESTERO	CAPITAL	Villa del Carmen	SABEH 151349 Nom. Catastral: Secc. B; Dpto T. Lot 5 1/2; 0609-1005-0601006	3,79
65	RADIO Y TELEVISIÓN ARGENTINA S.E.	SUCUMÁN	HERBA BUENA	Villa Buena	SABEH 151400 Nom. Catastral: Cto. 1, Secc. H; Manzana 104; Parcela 3490; Matrícula 336373	17,99
66	MINISTERIO DE DEFENSA	BUENOS AIRES	LA MATANZA	San José	Dpto. Gral. Juan Manuel de Rosas (Riv. 3) Y Estanquillo del Campo	40,09
67	MINISTERIO DE DEFENSA	BUENOS AIRES	MORENO	Costal V	Av. Cerusa y Gral. Juan Lavalle (Bata Félix Miltor Moreno)	41,03
68	MINISTERIO DE DEFENSA	BUENOS AIRES	MORCHI	Costal	Av. Figueroa Alcorta y Luis Dominguez (Bata Félix Miltor Moreno)	6,88
69	MINISTERIO DE DEFENSA	BUENOS AIRES	SAN NICOLÁS	San Nicolás	Financiera entre San Lorenzo y Berioz	6,81
70	MINISTERIO DE DEFENSA	BUENOS AIRES	TANZIL	Tanzil	Quilmas y Páez	27,02
71	MINISTERIO DE DEFENSA	BUENOS AIRES	DARATE	Zibou	Mapó, Emata y 3 de Febrero	53,08
72	MINISTERIO DE DEFENSA	CHUBUT	ESCALANTE	Comodoro Rivadavia	Av. Gral. San Martín y Fagnano	26,83
73	MINISTERIO DE DEFENSA	CÓRDOBA	CAPITAL	Córdoba	Calles Dyrulo y Av. Rincospay	85,86

ANEXO

71	MINISTERIO DE DEFENSA	CÓRDOBA	COLÓN	La Caba	FRANJA NORTE CUARTEL, URÓN Latitud 31°21'13 88" S Longitud 64°17'37 12" O Línea a Valle las Delicias	14,18
72	MINISTERIO DE DEFENSA	CORRIENTES	SANTO TOMÉ	Santo Tomé	Chacras 61, 91 y 167	16,75
73	MINISTERIO DE DEFENSA	ENTRE RÍOS	PARANÁ	Paraná	Estado, El Pascoal proyectado de Gral. Saiz y de Copas - y Saipón	54,28
74	MINISTERIO DE DEFENSA	JUJUY	CAPITAL	San Salvador de Jujuy	Ruta Nac. 6, Casapalá y Balsa	22,26
75	MINISTERIO DE DEFENSA	SAN LUIS	CAPITAL	San Luis	Granja La Florida - Ensenya y Balsa	40,00
76	MINISTERIO DE DEFENSA	SANTA CRUZ	CÜERAKE	Río Gallegos	Av. Gogóro y Av. Presidente J.D. Perón	43,23
88	MINISTERIO DE DEFENSA	SANTA CRUZ	CÜERAKE	Río Gallegos	Av. Finca Buzary José de San Martín	10,00
81	MINISTERIO DE DEFENSA	SANTA FE	ROSARIO	Rosario	Av. Ruzbeu entre Valle Hermoso y Yagüez	4,75
82	MINISTERIO DE DEFENSA	TERRA DEL FUEGO	USHUAIA	Ushuaia	2° Monte Gallegos Av. Yagüez y Fontana	13,21
83	MINISTERIO DE DEFENSA	TERRA DEL FUEGO	USHUAIA	Ushuaia	2° Balsa Gallegos Isla Gran Balsa e Isla Troncal	6,13
84	MINISTERIO DE DEFENSA	TERRA DEL FUEGO	USHUAIA	Ushuaia	2° Los Cereales Av. Hipólito Yagüez y 15° Gallegos	9,68
85	MINISTERIO DE DEFENSA	TERRA DEL FUEGO	USHUAIA	Ushuaia	Yagüez y 18 de Septiembre	27,08
86	MINISTERIO DE DEFENSA	TUCUMÁN	CAPITAL	San Miguel de Tucumán	Ruta Nac. 1 y Calle 2, Los Toldos	8,23