

SESIONES ORDINARIAS

2013

ORDEN DEL DÍA N° 2168

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE
DE TRÁMITE LEGISLATIVO –LEY 26.122–

Impreso el día 17 de junio de 2013

Término del artículo 113: 28 de junio de 2013

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 516 de fecha 9 de mayo de 2013. (3-J.G.M.-2013.)

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

I

Dictamen de mayoría

Honorable Congreso:

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 J.G.M.-003-2013 referido al decreto del Poder Ejecutivo 516 de fecha 9 de mayo de 2013, mediante el cual se dispone la constitución de un fideicomiso que se extenderá hasta el año 2015 –pudiendo prorrogarse dicho plazo, sin que en ningún caso se supere el máximo de treinta (30) años– y cuyo objeto será la transferencia de los recursos obtenidos por el Estado nacional (fiduciante) a los productores de trigo (beneficiarios), a través del producido de los derechos de exportación de trigo y sus derivados. El fideicomiso será administrado por Nación Fideicomisos S.A. (fiduciario), y fiscalizado por el Consejo de Fiscalización. Asimismo se dispone la creación del certificado de estímulo a la producción agropecuaria argentina (CePaGa), que será emitido por la Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno –organismo actuante en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas–, a través del cual se efectivizará el reintegro a los productores por parte del fiduciario, en forma proporcional a la producción declarada por cada uno de ellos al cierre de la campaña ante dicha unidad.

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 516 de fecha 9 de mayo de 2013.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 5 de junio de 2013.

Jorge A. Landau. – Pablo G. González. – Luis F. J. Cigogna. – Diana B. Conti. – Eduardo E. de Pedro. – Juliana di Tullio. – María G. de la Rosa. – Marcelo A. H. Guinle. – Miguel Á. Pichetto. – Beatriz L. Rojkés de Alperovich.

INFORME

I. *Antecedentes*

La Constitución Nacional, antes de la reforma en 1994, establecía en forma clara y terminante la doctrina de la separación de las funciones del gobierno, precisando uno de los contenidos básicos asignados a la forma republicana prevista en su artículo 1°.

La clásica doctrina de la división de los poderes, concebida por el movimiento constitucionalista como una de las técnicas más eficaces para la defensa de las libertades frente a los abusos gestados por la concentración del poder, y que fuera complementada con la teoría de los controles formulada por Karl Loewens-

tein, revestía jerarquía constitucional y era uno de los pilares elementales sobre los cuales se estructuraba la organización gubernamental de la Nación.

La reforma constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el marco del paradigma instaurado por los constituyentes de 1853/60 se planteaba.¹

En procura de una regulación del poder atribuido al presidente de la Nación se establecieron mecanismos tendientes a resolver el uso y la instrumentación de tres decretos cuyas características han sido tipificadas en nuestra Constitución Nacional: *a)* los decretos de necesidad y urgencia, *b)* los dictados en virtud de delegación legislativa, y *c)* los de promulgación parcial de las leyes.

Estos decretos han sido consagrados expresamente en los artículos 99, inciso 3, 76, 80 y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional.

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

CAPÍTULO III

Atribuciones del Poder Ejecutivo

“Artículo 99: 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.”

¹ Joaquín V. González se pronunciaba a favor de la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia siempre que éstos fueran sometidos a consideración del Honorable Congreso de la Nación. *Manual de la Constitución Argentina*, 1890.

En una postura distinta, se ubica Linares Quintana, siguiendo el criterio ortodoxo de lo que no está previsto en la ley no se puede hacer.

CAPÍTULO IV

Atribuciones del Congreso

“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.”

CAPÍTULO V

De la formación y sanción de las leyes

“Artículo 80: 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.”

CAPÍTULO IV

Del jefe de Gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo

“Artículo 100:

”[...]”

”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 introducción de los institutos denominados “decretos de necesidad y urgencia” y “facultades delegadas” en el nuevo texto constitucional de 1994, implica poner reglas a una situación de excepción y, por lo tanto, al estricto control que la Constitución Nacional le atribuye al Congreso Nacional.

Sin embargo, ella no ha previsto el trámite ni los alcances de la intervención del Congreso, sino que lo ha dejado subordinado a una ley especial.

La ley 26.122, sancionada el 20 de julio de 2006, regula el trámite y los alcances de la intervención del Congreso respecto de los decretos que dicta el Poder Ejecutivo nacional: *a)* de necesidad y urgencia, *b)* por delegación legislativa, y *c)* de promulgación parcial de leyes.

El título II de la ley 26.122 establece el régimen jurídico y la competencia de la Comisión Bicameral Permanente y, en su artículo 5°, precisa que ella estará integrada por ocho (8) diputados y ocho (8) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras.

En este sentido, a propuesta de los respectivos bloques de las Cámaras, los presidentes de la Honorable Cámara de Senadores y de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación han emitido los instrumentos legales correspondientes, designando a los señores senadores y diputados miembros, integrando formalmente la comisión.

En este orden de ideas, es criterio de esta comisión plantear un criterio amplio al analizar las circunstancias de carácter excepcional que operan como supuesto fáctico-jurídico-político que autoriza el empleo del instituto del decreto de necesidad y urgencia.

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho —la necesidad urgente— habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis y, por otra, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.²

Es de vital importancia esta definición, ya que serán luego los órganos de control quienes deberán valorar si se han reunido los requisitos en el supuesto de hecho que autoriza al Poder Ejecutivo a hacer uso de dicha facultad.

La doctrina en general se refiere al supuesto fáctico como aquel acontecimiento o situación que determina la emergencia que ocasiona la crisis institucional que impide al Poder Ejecutivo ejercer sus facultades constitucionales de un modo más adecuado, llevando al estado de necesidad política que desemboca en la asunción de dichas facultades por parte del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, Pérez Hualde, Lagaz y Lacambara entienden que existe aún un supuesto previo que es el de la vigencia de un sistema republicano que contemple en especial uno de los requisitos básicos, como lo es el principio de división de poderes.

En conclusión, al supuesto fáctico lo precede un supuesto institucional complejo que se compone de la existencia de un sistema con división de poderes o de funciones de distintos órganos y con un procedimiento de elaboración de leyes. Si no existen estos antecedentes, no se dará la posibilidad de existencia del decreto de necesidad y urgencia.

Superado este debate doctrinario, el dictado del Poder Ejecutivo de normas de rango legislativo so

pretexto de la existencia de una situación de hecho que impide el pronunciamiento por parte del órgano al cual, según la Constitución, le corresponde actuar, no es un fenómeno novedoso para el derecho político.

Entre sus antecedentes más antiguos, se detecta la presencia de estos instrumentos en la Carta de Restauración Francesa y en la ley fundamental de Prusia de 1850.

Asimismo, son numerosas las Constituciones europeas que han contemplado la posibilidad de existencia de aquellas situaciones extraordinarias de necesidad y urgencia, estableciéndolas en sus textos en forma expresa, tales como la Constitución Española y, en Sudamérica, las Constituciones de Brasil, Colombia y Perú, entre otras.

En este sentido, éste es el marco fáctico en el cual la Convención Constituyente de 1994 introdujo los decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional argentina, receptados en el artículo 99, inciso 3.

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.³

Conforme a la postura desarrollada por Germán Bidart Campos, la “necesidad” es algo más que conveniencia, en este caso, parece ser sinónimo de imprescindible. Se agrega “urgencia”, y lo urgente es lo que no puede esperar. “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.⁴

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del caso “Peralta”,⁵ ya que se le reconoció expresamente al presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

En el caso precitado, los actores iniciaron una 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).

Sin embargo, a pesar de su reconocimiento jurisprudencial, la Corte Suprema de Justicia impuso una serie de reglas que debe contener el dictado de este tipo de decretos por parte del órgano administrador para su procedencia.

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

“...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

³ Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1995, tomo VI.

⁴ Bidart Campos, Germán *Los decretos de necesidad y urgencia*. Columna de opinión, *La Ley*, 27/2/01.

⁵ *La Ley*, 1991-C:158.

² Pérez Hualde, Alejandro, *Decretos de necesidad y urgencia*, Buenos Aires, Depalma, 1995.

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...”

Asimismo, sostuvo 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”.

Puede reconocerse la validez constitucional de una norma como la contenida en el decreto 36/90, dictada por el Poder Ejecutivo, fundado en dos razones fundamentales: *a*) que en definitiva el Congreso Nacional, en ejercicio de poderes constitucionales propios, no adopte decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados; *b*) porque ha mediado una situación de grave riesgo social, frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas del tipo de las instrumentadas en el decreto, cuya eficacia no parece concebible por medios distintos a los arbitrados (considerando 24).

La Corte ha caracterizado al supuesto fáctico habilitante para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia como “una situación de grave riesgo social frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas” (considerando 24).

En este sentido, la Corte Suprema definió la emergencia económico-social como aquella “situación extraordinaria que gravita sobre el orden económico social, con su carga de perturbación acumulada, en variables de escasez, pobreza, penuria o indigencia, origina un estado de necesidad que hay que ponerle fin” (considerando 43).

Asimismo, el alto tribunal consideró la razonabilidad de la medida atendiendo a “la circunstancia de que los medios arbitrados no parecen desmedidos en relación a la finalidad que persiguen” (considerando 48).

El Poder Judicial tiene la potestad de examinar la existencia o no del estado de necesidad y razonabilidad, ejerciendo el control de constitucionalidad sobre la materia regulada, en un caso que sea sometido a su juicio y donde se haya afectado algún derecho constitucional.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Nacional⁶ controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

El criterio expuesto por la CSJN respecto de su facultad de ejercer el control de constitucionalidad

con relación a los decretos de necesidad y urgencia, ha sido variable.

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado, en el caso “Rodríguez”⁷ la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quién posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

Asimismo, consideró que los legisladores que habían interpuesto la acción de amparo carecían de legitimación activa; lo mismo sostuvo respecto del Defensor del Pueblo, pero consideró que el jefe de Gabinete tenía legitimación para actuar.

En esta oportunidad, la CSJN defendió la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y de su control político en cabeza del Poder Legislativo. Sostuvo que, la jueza de grado carecía de jurisdicción para intervenir en el caso por ausencia de gravamen, caso, causa o controversia, pues decidió sobre un conflicto que, por su naturaleza, es ajeno a la resolución judicial, mediando —en consecuencia— una invasión de la zona de reserva de otro poder (considerando 6).

Sin embargo, a pesar de lo dicho precedentemente, consideró que ello no implica una convalidación del decreto (de necesidad y urgencia) 842/97, “en tanto que esa norma, como integrante del ordenamiento jurídico, es susceptible de eventuales cuestionamientos constitucionales —antes, durante o después de su tratamiento legislativo y cualquiera fuese la suerte que corriese ese trámite— siempre que, ante un ‘caso concreto’ —inexistente en la especie—, conforme las exigencias del artículo 116 de la Constitución Nacional, se considere en pugna con los derechos y garantías consagrados en la Ley Fundamental” (considerando 23).

Es decir que limita la facultad de control del Poder Judicial ante la presencia de agravio concreto (examina si se cumplieron los requisitos formales de procedencia y el límite material), siendo el Congreso —depositario de la voluntad popular— a quien la Constitución Nacional le atribuye la excluyente intervención en el contralor de los DNU (considerando 17).

En este caso, la CSJN renunció expresamente a ejercer el control de constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, con base en la falta de caso y carencia de agravio concreto.

En cambio, en el caso “Verrocchi”⁸ cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) 770/96 y 771/96 emitidos por el Poder Ejecutivo nacional en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

⁶ Artículo 28: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.

⁷ *La Ley*, 1997-E:884.

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

En el caso precitado, la CSJN ejerce un control de constitucionalidad amplio y analiza también la razonabilidad de la medida, al avocarse a examinar si se cumplieron las exigencias formales y materiales en el dictado de este tipo de normas, admitiendo el ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo nacional.

En este sentido, la CSJN considera que “se hace bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a exigencias materiales y formales, que constituyen una limitación y no una ampliación de la práctica seguida en el país...” (considerando 8).

En el considerando 9 analiza las dos circunstancias habilitantes para el dictado de este tipo de normas, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, y sostiene que “corresponde al Poder Judicial el control de constitucionalidad sobre las condiciones bajo las cuales se admite esa facultad excepcional, que constituyen las actuales exigencias constitucionales para su ejercicio. Es atribución de este tribunal en esta instancia evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia...”.

En el considerando 11, la CSJN sostuvo que la carencia de ley que regule el trámite y alcances de la intervención del Congreso exigía una mayor responsabilidad por parte del Poder Judicial en el ejercicio del control de constitucionalidad, por lo cual confirma la sentencia del a quo que declaraba inconstitucional los decretos 770/96 y 771/96. En el presente caso ejerció un control amplio de las circunstancias fácticas y jurídicas del dictado del decreto en cuestión.

En el caso “Risolia de Ocampo”⁹ se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

El fundamento central para descalificar esta normativa fue que protegía intereses de individuos o grupos, no intereses generales de la sociedad.

De esta forma, la CSJN en el caso precitado agregaba 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”¹⁰, la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la administración pública.

Uno de los principales argumentos de la Corte para declarar la constitucionalidad del decreto precitado fue su ratificación mediante la sanción de la ley 24.624.

A juicio de la CSJN, dicha ratificación importaba la intervención del Congreso en los términos que señala la Constitución y un reconocimiento de la emergencia invocada por el Poder Ejecutivo nacional.

Los ministros Nazareno, Moliné O’Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que “...la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. 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...” (considerando 6).

En el caso precitado, el voto del ministro Carlos Fayt señaló que “tal como lo recordó el tribunal en la causa “Verrocchi” (*Fallos*, 322:1726), para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer válidamente 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, o 2°) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser remediada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Esta última es la situación que debe entenderse presente en el caso...” (considerando 6).

“Que la doctrina elaborada por esta Corte en torno a la nueva previsión constitucional, no difiere en lo sustancial del recordado precedente de *Fallos*, 313:1513. Sin embargo, en este último se valoró el silencio del Poder Legislativo como una convalidación tácita con consecuencias positivas (considerando 25). Nada de ello en cambio, sería en principio posible de afirmar hoy, frente al ineludible quicio constitucional que condiciona estrictamente la existencia misma de la voluntad del Congreso en su manifestación positiva (artículo 82 de la Constitución Nacional). No obstante, de esta regulación minuciosa de una facultad que por definición se considera existente, no podría derivarse como conclusión que la ausencia de reglamentación legal del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional deje inerte a la sociedad frente a las situaciones que el propio texto constitucional ahora prevé como excepcionales y, por tanto, merecedoras de remedios del mismo carácter” (considerando 7).

⁹ “Risolia de Ocampo, María José c/Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia”, CS, *Fallos*, 323:1934.

¹⁰ “Guida, Liliana c/Poder Ejecutivo s/empleo público”, CS, *Fallos*, 323:1566.

Fayt agregó que “en el caso concreto que nos ocupa, el Congreso Nacional, haciéndose cargo de su necesaria intervención en cuestiones de hondo y sensible contenido social –más allá de las implicancias presupuestarias que obviamente ostenta y que en última instancia son la razón misma de la medida–, ha asumido esa intervención legitimadora, con lo que puede darse por satisfecho el recaudo constitucional antes indicado. Ello, claro está, no descarta sino refuerza el necesario control de constitucionalidad inherente al Poder Judicial de la Nación, conforme fue recordado por el tribunal en la causa ‘Verocchi’ ya citada” (considerando 9).

En este mismo orden de ideas, el citado ministro de la CSJN destacó que “en cuanto al contenido mismo de la medida cuestionada, deben entenderse reunidos los requisitos que condicionan su validez, de acuerdo a la ya conocida doctrina de la emergencia” (considerando 10).

Por todo lo expuesto, se revoca el fallo de la instancia anterior y se declara la constitucionalidad del decreto.

Entre los administrativistas, se define a los reglamentos como “todo acto unilateral que emite un órgano de la administración pública, creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula, por tanto, situaciones objetivas e impersonales”.

Los reglamentos constituyen fuentes del derecho para la administración pública, aun cuando proceden de ella misma, ya que integran el bloque de legalidad, al cual los órganos administrativos deben ajustar su cometido. Desde el punto de vista cuantitativo, constituyen la fuente de mayor importancia del derecho administrativo, habida cuenta de que no sólo son emitidos por el Poder Ejecutivo, sino también por los demás órganos y entes que actúan en su esfera.

Conforme a la terminología utilizada por la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA), los reglamentos se denominan también actos de alcance o contenido general.

Para la LNPA el reglamento es un acto de alcance general, expresión que comprende a los meros actos de alcance general que no integran el ordenamiento jurídico.

En el orden nacional, los reglamentos pueden provenir de la administración, de la Legislatura o del Poder Judicial, ya que las normas de carácter general dictadas por el Congreso o por los organismos judiciales, sin el carácter formal de las leyes o sentencias, son también reglamentos, sujetos, en principio, al mismo régimen jurídico que los dictados por la administración.

La sustancia de un acto de alcance general de contenido normativo, que integra el ordenamiento jurídico, es la del “reglamento”, con independencia del órgano o ente estatal que lo produzca, siendo indiferente desde el punto de vista jurídico la utilización de distintos términos.

Conforme a la vinculación o relación de los reglamentos con las leyes, los primeros se clasifican según la doctrina en ejecutivos, autónomos, delegados y de necesidad o urgencia.

Los reglamentos ejecutivos o de ejecución son los que dicta el Poder Ejecutivo en ejercicio de las facultades atribuidas por el artículo 99, inciso 2, de la Constitución Nacional, para asegurar o facilitar la aplicación o ejecución de las leyes, regulando detalles necesarios para el mejor cumplimiento de las leyes y de las finalidades que se propuso el legislador.

Por su parte, el dictado de reglamentos autónomos o independientes corresponde, en principio, al Poder Ejecutivo de acuerdo a la distribución de funciones que realiza la Constitución Nacional, la cual, en su artículo 99, inciso 1, le atribuye responsabilidad política por la administración general del país.

Marienhoff afirma que el reglamento autónomo es dictado por el Poder Ejecutivo en materias acerca de las cuales tiene competencia exclusiva de acuerdo a textos o principios constitucionales. Sostiene que, así como existe una zona de reserva de la ley que no puede ser invadida por el poder administrador, también hay un ámbito de competencias, reservado a la administración en la cual el Poder Legislativo no puede inmiscuirse, como consecuencia del principio de separación de los poderes.

Con la reforma constitucional de 1994 quedó superado el debate doctrinario respecto de los reglamentos delegados,¹¹ al contemplar expresamente la delegación legislativa en el artículo 76.

En dicha norma constitucional, si bien genéricamente se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, seguidamente se la admite respecto de dos materias determinadas: a) de administración, y b) de emergencia pública.

Tal y como se ha expuesto ut supra, hasta la reforma constitucional de 1994, también se debatía en doctrina acerca de la validez constitucional de los denominados reglamentos de necesidad y urgencia.¹²

Mientras un sector, encabezado por los administrativistas, se inclinaba por su validez constitucional y recibía el apoyo de la realidad jurisprudencial aunque dentro de ciertos límites, otra corriente doctrinaria entendía que resultaban violatorios del sistema de la Constitución de 1853/60 por considerar, sustancial-

¹¹ Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

¹² Miguel Á. Ekmekdjian (en su obra *Manual de la Constitución Argentina*, Buenos Aires, Depalma, 1997) entiende que no es correcto llamar a estas normas reglamentos, puesto que son normas de sustancia legislativa y, no obstante ello, son dictadas por el Poder Ejecutivo nacional, y adopta la denominación de “decretos-leyes” al referirse a este tipo de instrumentos.

mente, que afectaban el principio de la división de los poderes.¹³

Conforme el análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan “circunstancias excepcionales” que “...hicieran imposible seguir los trámites 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”.¹⁴

II. Objeto

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 516 de fecha 9 de mayo de 2013, mediante el cual se dispone la constitución de un fideicomiso que se extenderá hasta el año 2015 –pudiendo prorrogarse dicho plazo, sin que en ningún caso se supere el máximo de treinta (30) años– y cuyo objeto será la transferencia de los recursos obtenidos por el Estado nacional (fiduciante) a los productores de trigo (beneficiarios), a través del producido de los derechos de exportación de trigo y sus derivados. El fideicomiso será administrado por Nación Fideicomisos S.A. (fiduciario), y fiscalizado por el Consejo de Fiscalización. Asimismo, se dispone la creación del certificado de estímulo a la producción agropecuaria argentina (CePaGa), que será emitido por la Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno –organismo actuante en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas–, a través del cual se efectivizará el reintegro a los productores por parte del fiduciario, en forma proporcional a la producción declarada por cada uno de ellos al cierre de la campaña ante dicha unidad.

II.a. Análisis del decreto

La ley 26.122, en el título III, capítulo I, referido a los decretos de necesidad y urgencia, establece 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 sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado”.

¹³ Ekmekdjian se encuentra entre quienes defienden la inconstitucionalidad de los llamados reglamentos de necesidad y urgencia, fundando su postura en la afectación del principio de división de poderes, y olvidando conforme al criterio de esta comisión el verdadero origen de la teoría de frenos y contrapesos elaborada por Montesquieu y adoptada por nuestra Constitución histórica de 1853/60.

¹⁴ Cabe destacar que en Estados Unidos los citados decretos reciben la denominación de *executive orders*, las cuales son órdenes ejecutivas, una facultad propia por la ley segunda fundamental de la Constitución de los Estados Unidos que establece la capacidad del presidente para legislar sobre facultades e instituciones, e incluso sobre la propia Constitución.

Se procede al análisis de los requisitos formales del presente decreto.

La lectura del artículo 100, inciso 13, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: a) la firma del señor jefe de Gabinete de Ministros, y b) el control por parte de la Comisión Bicameral Permanente. En igual sentido, el artículo 99, inciso 3, referido a las atribuciones del Poder Ejecutivo en el dictado de los decretos de necesidad y urgencia, permite inferir como requisitos sustanciales que habilitan dicha vía que “...no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos [...] los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”.

En efecto, el decreto 516/2013 en consideración ha sido dictado por la señora presidenta de la Nación, doctora Cristina Fernández de Kirchner, y refrendado por el señor jefe de Gabinete de Ministros, Juan M. Abal Medina, y los señores ministros Aníbal F. Randazzo, Héctor M. Timerman, Nilda C. Garré, Hernán G. Lorenzino, Débora A. Giorgi, Norberto G. Yauhar, Julio M. De Vido, Julio C. Alak, Carlos A. Tomada, Alicia M. Kirchner, Juan L. Manzur, Alberto E. Sileoni, José L. S. Baraño, Carlos E. Meyer y Arturo A. Puricelli en acuerdo general de ministros, de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3, y 100, inciso 13, de la Constitución Nacional.

Asimismo, se encuentra cumplido el otro requisito formal referido al control por parte de esta comisión, en virtud de lo cual se eleva el despacho pertinente de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la ley 26.122.

La posición adoptada por la comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional, que establece: “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta”, y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto éstos sean derogados formalmente por el Congreso.¹⁵

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 516/2013.

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia –en el último considerando del citado decreto– de que el mismo se dicta en uso de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de los artículos 2°, 19 y 20 de la ley 26.122.

Resulta pertinente destacar las palabras vertidas en el trabajo elaborado por Jorge Carlos Albertsen en el cual se señala que “existe una marcada diferencia

¹⁵ Esta posición ha sido sostenida por autores como Bidart Campos y Pérez Hualde, entre otros, quienes han señalado que ni siquiera una ley que reglamente el trámite y alcance de la intervención del Congreso podrá prescribir que el silencio implique la aprobación tácita del decreto.

entre el dictado, por parte del Poder Ejecutivo, de una disposición de carácter legislativo, cuando la misma ha sido dictada en virtud de la circunstancia excepcional que prevé el tercer párrafo del inciso 3 del artículo 99 y cuando la misma es el resultado del ejercicio de una delegación legislativa. En el primer caso no existe una actuación previa del Congreso, mientras que en el segundo, éste ya ha puesto de manifiesto su voluntad de transferir su potestad al Poder Ejecutivo, respecto a una materia determinada, con plazo para su ejercicio y de conformidad con ciertas bases. Esta circunstancia justifica que el control de la Comisión Bicameral Permanente sea mayor en el caso de los decretos de necesidad y urgencia (en los que el Poder Ejecutivo ha dictado la disposición de motu proprio) que en el caso de la delegación legislativa (a través de la que el Poder Legislativo le ha encomendado al Poder Ejecutivo el dictado de una ley, estableciendo las ‘bases de la delegación’). En el primer caso el Congreso tiene una participación *ex post*, mientras que en el segundo tiene una participación *ex ante*”.

A través del decreto bajo análisis, se considera evitar la reducción de la producción de trigo y su rentabilidad, tanto de la siembra como de la producción de dicho cultivo.

A tales fines, mediante el decreto 516/13, se dispone la constitución de un fideicomiso que se extenderá hasta el año 2015, pudiendo prorrogarse dicho plazo, sin que en ningún caso se supere el máximo de treinta (30) años.

El objeto del mismo será la transferencia de los recursos obtenidos por el Estado nacional (fiduciante) a los productores de trigo (beneficiarios), a través del producido de los derechos de exportación de trigo y sus derivados.

El patrimonio del fideicomiso estará constituido por los bienes fideicomitados—enumerados en el artículo 6° del decreto 516/2013—, 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.

Se exige al fideicomiso y al fiduciario, en sus operaciones relativas al fideicomiso, de todos los impuestos, tasas y contribuciones nacionales existentes y a crearse en el futuro, y se dispone que el jefe de Gabinete de Ministros realizará las adecuaciones presupuestarias que resultaren pertinentes, a través de la reasignación de partidas del presupuesto nacional, a los efectos de poner en ejecución lo dispuesto mediante el decreto 516/2013.

El fideicomiso será administrado por Nación Fideicomisos S.A. (fiduciario), y fiscalizado por el Consejo de Fiscalización, que se integrará con diez (10) miembros designados por el Poder Ejecutivo nacional, que representan a los sectores productivos. El Consejo de Fiscalización tendrá por finalidad brindar asesoramiento al fiduciario en lo que resulte necesario

para el correcto cumplimiento de lo dispuesto en el decreto 516/2013, así como controlar y fiscalizar la implementación y el funcionamiento del fideicomiso. Asimismo, se establece que la Sindicatura General de la Nación realizará auditorías específicas sobre el funcionamiento del fideicomiso.

Por otra parte, se dispone la creación del certificado de estímulo a la producción agropecuaria argentina (CePaGa), que será emitido por la Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno—organismo actuante en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas—, a través del cual se efectivizará el reintegro por parte del fiduciario a los productores, en forma proporcional a la producción declarada ante dicha unidad, por cada uno de ellos al cierre de la campaña.

Asimismo, se deja aclarado que en todo aquello que no se encuentre modificado por el decreto 516/2013 será de aplicación lo dispuesto en la ley 24.441 y sus modificatorias (normativa sobre fideicomisos).

La razón del dictado de la presente medida se basa en que la superficie sembrada con trigo se redujo desde la campaña 2002/03 a la fecha, como consecuencia de su menor rentabilidad relativa con respecto a otras producciones agropecuarias.

La pérdida de rentabilidad relativa del cultivo del trigo, con respecto a otras producciones, se evidencia al compararlo con la soja, cultivo que duplicó su rentabilidad con respecto a la producción triguera.

En tal sentido, al resultar el precio mundial del trigo de gran importancia para el poder adquisitivo del salario, afecta, en consecuencia, el precio interno de una gran cantidad de productos elaborados en base a harina de trigo, como ser pan, galletitas y fideos, de gran consumo en el país.

A través de este incentivo, generando una mejora de la rentabilidad de los productores, se cree que se fomentará la siembra de trigo sin afectar los precios internos.

En razón a lo antedicho, la particular naturaleza de la situación planteada y la urgencia requerida para su resolución dificultan seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, por lo que el Poder Ejecutivo adopta la presente medida con carácter excepcional.

Por último, se deja sentado que habiendo tomado la intervención de su competencia el servicio jurídico pertinente, se faculta a la Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno a aprobar el contrato de fideicomiso y se establece que el decreto 516/2013 entrará en vigencia el día de su publicación en el Boletín Oficial.

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del decreto 516/13 y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la

validez del decreto del Poder Ejecutivo nacional 516 de fecha 9 de mayo de 2013.

Decreto 516

Jorge A. Landau.

II

Dictamen de minoría

Honorable Congreso:

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 C.D.-0003-J.G.M.-2013, mensaje 243/2013, referido al decreto de necesidad y urgencia 516 de fecha 9 de mayo de 2013, mediante el cual se crea el fideicomiso para transferir a los productores los recursos obtenidos como consecuencia de los derechos de exportación de trigo y sus derivados.

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 el rechazo del decreto 516 de fecha 9 de mayo de 2013.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 5 de junio de 2013.

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

INFORME

Honorable Congreso:

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 (CN) 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”.¹⁶

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, Constitución Nacional, dice 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 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”.

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 competencia 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”.

¹⁶ Pérez Hualde, Alejandro. “Decretos de necesidad y urgencia: su ley especial. Derecho constitucional de la reforma de 1994”, II. Ed. Depalma, Buenos Aires, 1995, pág. 226 y ss.

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 dar lugar 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,¹⁷ 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.

¹⁷ “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”; Ediar, Buenos Aires, 1995, pág. 444.

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 2°, 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, conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”.

2.1.2. No caben dudas 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 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 invadan 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.

Habrán dos aspectos que el Congreso no podrá soslayar conforme a 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 516/2013: Capítulo I - Constitución del fideicomiso (artículos 1° al 4°). Artículo 1° – Con la finalidad de fomentar el crecimiento de la producción de trigo y su rentabilidad, dispónese la constitución de un fideicomiso que tendrá por objeto la transferencia a los productores de los recursos obtenidos por el Estado nacional a través del producido de los derechos de exportación de trigo y sus derivados. Art. 2° – A los efectos del presente decreto, los términos definidos tendrán el significado que a continuación se indica: *a)* Fiduciante: el Estado nacional a través del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y la Secretaría de Comercio Interior dependiente del citado ministerio. *b)* Fiduciario: Nación Fideicomisos S.A., actuando exclusivamente en calidad de fiduciario y no a título personal. *c)* Beneficiario: los productores de trigo. Art. 3° – El fideicomiso se extenderá hasta el año 2015, pudiendo prorrogarse dicho plazo, sin que en ningún caso se supere el máximo de treinta (30) años. Art. 4° – El fideicomiso será administrado por Nación Fideicomisos S.A., como fiduciario de los bienes que se transfieren en fideicomiso, con el destino único e irrevocable que se establece en el presente decreto y de acuerdo con las condiciones que se establezcan en el contrato de fideicomiso. Capítulo II - De los bienes fideicomitados (artículos 5° al 6°). Art. 5° – El patrimonio del fideicomiso estará constituido por los bienes fideicomitados, 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. Art. 6° – Dichos bienes son los siguientes: *a)* Un monto equivalente a las sumas que el Estado nacional efectivamente perciba en concepto de derechos de exportación de trigo y sus derivados. *b)* El producido de sus operaciones, la renta, frutos e inversión de los bienes fideicomitados. *c)* Las contribuciones, subsidios,

legados o donaciones específicamente destinados al fideicomiso. *d)* Los recursos que, en su caso, le asignen el Estado nacional, las provincias y/o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Capítulo III - Destino de los bienes fideicomitados (artículos 7° al 7°). Art. 7° – Los bienes fideicomitados se destinarán a los productores en forma proporcional a la producción declarada por cada uno de ellos al cierre de la campaña ante la Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno, organismo actuante en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. A tal fin se dispone la creación del certificado de estímulo a la producción agropecuaria argentina (CePaGa), que será emitido por la Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno, a través del cual se efectivizará el reintegro a los productores por parte del fiduciario de conformidad con las previsiones de la presente medida. Las características del certificado de estímulo a la producción agropecuaria argentina (CePaGa) serán determinadas por la citada unidad. Capítulo IV - Consejo de Fiscalización (artículos 8° al 9°). Art. 8° – Créase un Consejo de Fiscalización, integrado por diez (10) miembros que serán designados por el Poder Ejecutivo nacional, a propuesta de los sectores y en el número que a continuación se detallan: *a)* tres (3) representantes de la Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina (CIARA) y del Centro de Exportadores de Cereales (CEC). *b)* Dos (2) representantes de la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA). *c)* Dos (2) representantes de Agricultores Federados Argentinos (AFA). *d)* Dos (2) representantes de la Cámara Argentina de Productores y Exportadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO). *e)* Un (1) representante de la Federación Argentina de la Industria Molinera (FAIM). Art. 9° – Serán atribuciones del Consejo de Fiscalización: *a)* Controlar y fiscalizar la implementación y el funcionamiento del fideicomiso. *b)* Brindar asesoramiento al fiduciario en lo que resulte necesario para el correcto cumplimiento de lo dispuesto en la presente medida. Capítulo V - Disposiciones generales (artículos 10 al 17). Art. 10. – Facúltase a la Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno a aprobar el contrato de fideicomiso, dentro de los treinta (30) días de la publicación del presente decreto en el Boletín Oficial, quedando el señor presidente de dicha unidad y/o quienes éste designe en su reemplazo, facultado para suscribir el contrato de fideicomiso. Art. 11. – Establécese que la Sindicatura General de la Nación realizará auditorías específicas sobre el funcionamiento del fideicomiso, con una periodicidad máxima anual, y conforme las facultades previstas en la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional 24.156 y sus modificatorias. Art. 12. – En todo aquello que no se encuentre modificado por la presente será de aplicación lo dispuesto en la ley 24.441 y sus modificatorias. Art. 13. – Exímese al fideicomiso y al fiduciario, en sus operaciones relativas al fideicomiso, de todos los impuestos, tasas y contribuciones nacio-

nales 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. 14. – El jefe de Gabinete de Ministros dispondrá las adecuaciones presupuestarias que resultaren pertinentes, a través de la reasignación de partidas del presupuesto nacional, a los efectos de poner en ejecución lo dispuesto mediante el presente. Art. 15. – El presente decreto entrará en vigencia el día de su publicación en el Boletín Oficial. Art. 16. – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación en virtud de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional. Art. 17. – 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, de la Constitución Nacional 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 cumple, a nuestro entender, los requisitos exigidos por la Constitución Nacional 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.

–El decreto ha sido tratado por la comisión en los plazos que establece la Constitución Nacional.

2.3. Requisitos sustanciales

Del citado artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, surgen 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 insuperable, 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.

c) La premura con que deben dictarse las normas para evitar o prevenir graves riesgos comunitarios.¹⁸

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 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.

Sometiendo a esta prueba (test) de constitucionalidad al DNU 516/2013 remitido a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración, advertimos

¹⁸ Casagne, Juan C., *La configuración de la potestad reglamentaria. La Ley*, 2004-A, 1144, p. 15.

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.

Adviértase que el objeto del presente decreto no es un presupuesto habilitante para el dictado de un DNU. 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 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 ése el fundamento principal por el cual adoptamos una postura tan restrictiva.

Como fundamento de la medida se deben descartar los criterios de mera conveniencia, ajenos a circunstancias de extrema 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.

El DNU en cuestión busca fomentar la rentabilidad de la producción de trigo a través de la creación de un fideicomiso que tendrá por objeto la transferencia a los productores de los mismos recursos que se les quitan a través de los derechos de exportación. Una decisión de tamaño importancia no debería ser tomada a través de un decreto de necesidad y urgencia, especialmente si tenemos en cuenta que ambas Cámaras del Congreso se encuentran en sesiones y perfectamente habilitadas para sesionar.

Ante el anuncio de esta medida los productores de trigo y dirigentes agropecuarios se han mostrado bastante cautelosos, ya que no es el primer anuncio de este tipo que se realiza y que después fracasa en el intento por mejorar la rentabilidad del sector. Desde el año 2007 este gobierno viene prometiendo compensar las pérdidas a los productores trigueros, en un principio a través de la resolución 11/2007, y luego a través del fallido plan Trigo Plus. La principal problemática que radica detrás de la falta de rentabilidad es la connivencia existente entre los grandes exportadores y el gobierno, quienes obtienen el diferencial de precio de exportación que les quitan a los exportadores, quitando de esta manera los incentivos para la siembra. Debemos mirar, entonces, no sólo las restricciones cuantitativas que se les imponen a los productores, sino también las restricciones cualitativas, basadas principalmente en la

manipulación de los permisos de exportación o ROE, generando así inequidades en el mercado.

Es preciso destacar que la siembra de la anterior campaña, con 3,16 millones de hectáreas, fue la más baja de los últimos 110 años y que algunos pronósticos de los más pesimistas hasta auguran la posibilidad de tener que importar trigo en un futuro. Macabro destino para un país que hasta no hace mucho era denominado “el granero del mundo”.

Conclusión

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, 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

RECHAZO

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) ha considerado el mensaje del jefe de Gabinete de Ministros 243 de fecha 17 de mayo de 2013 por medio del cual se comunica el dictado del decreto de necesidad y urgencia (DNU) 516/2013, 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°, 10 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. Declarar la invalidez del decreto de necesidad y urgencia 516 / 2013 por falta de adecuación a los requisitos sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado, todo ello de conformidad con lo establecido por el inciso 3, del artículo 99, de la Constitución Nacional.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de la comisión, 5 de junio de 2013.

Enrique L. Thomas.

INFORME

Honorable Congreso:

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 ha sido dictado invocando el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, de acuerdo a las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por nuestra Carta Magna, corresponde a esta comisión expedirse de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Textualmente el artículo 99 de la Constitución Nacional, 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, conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros.”

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.

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 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 permisón 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.

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 de someterlo a lo que

en la doctrina se ha denominado “control político” del decreto.

Midón¹⁹ señala que verificar si un decreto de necesidad y urgencia satisface el test de razonabilidad es una operación lógica que para el operador de la Constitución (Poder Judicial y/o Congreso) debe principiar por el examen de la necesidad del acto, o sea la comprobación objetiva de que concurre el hecho habilitante tipificado por la Ley Fundamental. Esto es, la existencia de necesidad, más la urgencia, más los acontecimientos que impiden la deliberación del Congreso.

Habrán 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

2.1. Decreto 516/2013

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

Trigo

Decreto 516/2013

Constitución de fideicomiso. Plazo. Administración. Bienes. Consejo de Fiscalización.

Buenos Aires, 9/5/2013.

VISTO y CONSIDERANDO:

Que resulta necesaria la adopción de medidas tendientes a evitar la reducción de la producción de trigo y su rentabilidad, tanto de la siembra como de la producción de dicho cultivo.

Que el precio mundial del trigo adquiere gran importancia para el poder adquisitivo del salario, toda vez que afecta el precio interno de una gran cantidad de productos elaborados en base a harina de trigo, como ser pan, galletitas y fideos, de gran consumo en el país.

Que en la actualidad se aplican derechos de exportación a la producción triguera equivalentes al 23 % para el trigo y al 13 % para la harina.

Que la superficie sembrada con trigo se redujo desde la campaña 2002/03 en 2,8 millones de hectáreas, como consecuencia de su menor rentabilidad relativa con respecto a otras producciones agropecuarias. La producción de trigo ha sido récord en el año 2007/08 con 6 millones de hectáreas sembradas y con 16,4 millones de toneladas producidas, en tanto en el período 2011/12 se redujo a 4,6 millones de hectáreas sembradas con 14,5

¹⁹ Midón, Mario A. R., *Decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional y los ordenamientos provinciales*, La Ley, 2001, Buenos Aires, p. 120.

millones de toneladas producidas, siendo aún menores las estimaciones para el presente año.

Que sin perjuicio de ello, la reducción de la superficie destinada al trigo no se tradujo en una aguda contracción de su producción ante el incremento que experimentaron los rendimientos por hectárea en la última década.

Que mientras se redujo la superficie sembrada con trigo, el área destinada a otros cereales y oleaginosas se elevó en más de un 20% entre las campañas 2002/03 y 2012/13. La pérdida de rentabilidad relativa del cultivo del trigo, con respecto a otras producciones, se evidencia al compararlo con la soja, cultivo que duplicó su rentabilidad con respecto a la producción triguera.

Que la presente medida tiende a mejorar la rentabilidad de los productores para fomentar la siembra de trigo, sin afectar los precios internos.

Que dicho incremento se traducirá en un aumento en la superficie sembrada con trigo en las próximas campañas, no viéndose afectado un cambio en los precios internos del trigo y sus derivados, ya que no se modifica el nivel de retenciones.

Que el mantenimiento y la expansión de la producción local de trigo es esencial para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, destinándose en la actualidad cerca del 75% de la producción al abastecimiento del mercado interno.

Que en mérito de lo expuesto precedentemente resulta relevante la creación de un instrumento financiero estratégico que eleve la rentabilidad de la producción triguera.

Que a tal efecto, se propicia la constitución de un fideicomiso que tendrá por objeto la transferencia a los productores de un monto equivalente a los recursos obtenidos a través del producido de los derechos de exportación de trigo y sus derivados.

El referido fideicomiso será administrado por Nación Fideicomisos S.A., como fiduciario de los bienes que se transfieren, con el destino único e irrevocable que se establece en el presente decreto y de acuerdo con las condiciones que se establezcan en el contrato de fideicomiso.

Que el patrimonio del fideicomiso estará constituido por los bienes fideicomitados, 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.

Que los bienes fideicomitados se destinarán a los productores en forma proporcional a la producción declarada por cada uno de ellos ante la Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno cierre de la campaña.

Que a fin de efectivizar el reintegro a los productores por parte del fiduciario, se dispone la creación del Certificado de Estímulo a la Producción Agropecuaria Argentina (CePaGa) que será emitido por la unidad

referida en el considerando precedente, quien determinará las características del certificado.

Que, asimismo, se constituye un Consejo de Fiscalización integrado por representantes de los sectores productores involucrados, que tendrá por finalidad brindar asesoramiento al fiduciario en lo que resulte necesario para el correcto cumplimiento de lo dispuesto en la presente medida, así como controlar y fiscalizar la implementación y el funcionamiento del fideicomiso.

Que la particular naturaleza de la situación planteada y la urgencia requerida para su resolución, dificultan seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, por lo que el Poder Ejecutivo nacional adopta la presente medida con carácter excepcional.

Que la ley 26.122, regula el trámite y los alcances de la intervención del Honorable Congreso de la Nación respecto de los decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo nacional, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Que la citada ley determina, que la Comisión Bicameral Permanente tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los decretos de necesidad y urgencia, así como elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de diez (10) días hábiles.

Que el artículo 20 de la ley 26.122 prevé incluso que, en el supuesto que la Comisión Bicameral Permanente no eleve el correspondiente despacho, las Cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto, de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3, y 82 de la Constitución Nacional.

Que, por su parte, el artículo 22 de la misma ley dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

Que ha tomado la intervención de su competencia el servicio jurídico pertinente.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades que otorga el 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:

CAPÍTULO I

Constitución del fideicomiso

Artículo 1° – Con la finalidad de fomentar el crecimiento de la producción de trigo y su rentabilidad, dispónese la constitución de un fideicomiso que tendrá por objeto la transferencia a los productores de los recursos obtenidos por el Estado nacional a través del

producido de los derechos de exportación de trigo y sus derivados.

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

- a) Fiduciante: el Estado nacional a través del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y la Secretaría de Comercio Interior dependiente del citado ministerio;
- b) Fiduciario: Nación Fideicomisos S.A., actuando exclusivamente en calidad de fiduciario y no a título personal;
- c) Beneficiario: los productores de trigo.

Art. 3° – El fideicomiso se extenderá hasta el año 2015, pudiendo prorrogarse dicho plazo, sin que en ningún caso se supere el máximo de treinta (30) años.

Art. 4° – El fideicomiso será administrado por Nación Fideicomisos S.A., como fiduciario de los bienes que se transfieren en fideicomiso, con el destino único e irrevocable que se establece en el presente decreto y de acuerdo con las condiciones que se establezcan en el contrato de fideicomiso.

CAPÍTULO II

De los bienes fideicomitados

Art. 5° – El patrimonio del fideicomiso estará constituido por los bienes fideicomitados, 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.

Art. 6° – Dichos bienes son los siguientes:

- a) Un monto equivalente a las sumas que el Estado nacional efectivamente perciba en concepto de derechos de exportación de trigo y sus derivados;
- b) El producido de sus operaciones, la renta, frutos e inversión de los bienes fideicomitados;
- c) Las contribuciones, subsidios, legados o donaciones específicamente destinados al fideicomiso;
- d) Los recursos que, en su caso, le asignen el Estado nacional, las provincias y/o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

CAPÍTULO III

Destino de los bienes fideicomitados

Art. 7° – Los bienes fideicomitados se destinarán a los productores en forma proporcional a la producción declarada por cada uno de ellos al cierre de la campaña ante la Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno, organismo actuante en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

A tal fin se dispone la creación del Certificado de Estímulo a la Producción Agropecuaria Argentina (CePaGa), que será emitido por la Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno, a través del cual se efectivizará el reintegro a los productores por parte del fiduciario de conformidad con las previsiones de la presente medida.

Las características del Certificado de Estímulo a la Producción Agropecuaria Argentina (CePaGa) serán determinadas por la citada unidad.

CAPÍTULO IV

Consejo de fiscalización

Art. 8° – Créase un Consejo de Fiscalización, integrado por diez (10) miembros que serán designados por el Poder Ejecutivo nacional, a propuesta de los sectores y en el número que a continuación se detallan:

- a) Tres (3) representantes de la Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina (CIARA) y del Centro de Exportadores de Cereales (CEC);
- b) Dos (2) representantes de la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA);
- c) Dos (2) representantes de Agricultores Federales Argentinos (AFA);
- d) Dos (2) representantes de la Cámara Argentina de Productores y Exportadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO);
- e) Un (1) representante de la Federación Argentina de la Industria Molinera (FAIM).

Art. 9° – Serán atribuciones del Consejo de Fiscalización:

- a) Controlar y fiscalizar la implementación y el funcionamiento del fideicomiso;
- b) Brindar asesoramiento al fiduciario en lo que resulte necesario para el correcto cumplimiento de lo dispuesto en la presente medida.

CAPÍTULO V

Disposiciones generales

Art. 10. – Facúltase a la Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno a aprobar el contrato de fideicomiso, dentro de los treinta (30) días de la publicación del presente decreto en el Boletín Oficial, quedando el señor presidente de dicha unidad y/o quienes éste designe en su reemplazo, facultado para suscribir el contrato de fideicomiso.

Art. 11. – Establécese que la Sindicatura General de la Nación realizará auditorías específicas sobre el funcionamiento del fideicomiso, con una periodicidad máxima anual, y conforme las facultades previstas en la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, 24.156, y sus modificatorias.

Art. 12. – En todo aquello que no se encuentre modificado por la presente será de aplicación lo dispuesto en la ley 24.441 y sus modificatorias.

Art. 13. – Exímese al fideicomiso y al fiduciario, en sus operaciones relativas al fideicomiso, 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. 14. – El jefe de Gabinete de Ministros dispondrá las adecuaciones presupuestarias que resultaren pertinentes, a través de la reasignación de partidas del presupuesto nacional, a los efectos de poner en ejecución lo dispuesto mediante el presente.

Art. 15. – El presente decreto entrará en vigencia el día de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 16. – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación en virtud de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Art. 17. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

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

Es menester analizar si el DNU transcrito cumple con los requisitos formales y sustanciales para su emisión exigidos por la norma constitucional.

2.2. Razones formales

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 Constitución Nacional.

A saber:

– Cuenta con el acuerdo general de ministros, la refrenda de ellos y del jefe de Gabinete previstos como requisitos formales.

– Cuenta con la mayoría (totalidad) del cuerpo ministerial, también previsto por la doctrina como requisito formal.

– El decreto ha sido presentado dentro del plazo previsto que el jefe de Gabinete tiene para hacerlo.

– La Comisión Bicameral ha verificado que el DNU ha sido publicado en el Boletín Oficial.

2.3. 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 insalvable, 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 es clarificador el criterio de la Corte en el caso “Verocchi”²⁰ 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”.

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 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.

En consecuencia, siendo el principio constitucional general la prohibición de legislar por parte del Ejecutivo, y no la excepción, corresponde aplicar un criterio restrictivo cuando se trata de juzgar la validez de decretos de necesidad y urgencia dictados por dicho poder.²¹

²⁰ Fallos, 322:1726, considerando 9, párrafo 1.

²¹ Fallos, 322:1726, considerando 7; en igual sentido: Badeni, Gregorio, *Tratado de derecho constitucional*, tomo II, *La Ley*, 2004, Buenos Aires, p. 1259.

Sometiendo a esta prueba (test) de constitucionalidad al DNU 516/2013 remitido a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración, advertimos que no reúne los requisitos sustanciales exigidos por la Carta Magna.

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.

Es así que, como fundamento principal, el decreto alega que “[...] mientras se redujo la superficie sembrada con trigo, el área destinada a otros cereales y oleaginosas se elevó en más de un 20 % entre las campañas 2002/03 y 2012/13. La pérdida de rentabilidad relativa del cultivo del trigo, con respecto a otras producciones, se evidencia al compararlo con la soja, cultivo que duplicó su rentabilidad con respecto a la producción triguera.

”[...] Que la presente medida tiende a mejorar la rentabilidad de los productores para fomentar la siembra de trigo, sin afectar los precios internos.

”[...] Que la particular naturaleza de la situación planteada y la urgencia requerida para su resolución, dificultan seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, por lo que el Poder Ejecutivo nacional adopta la presente medida con carácter excepcional.

”[...] Que dicho incremento se traducirá en un aumento en la superficie sembrada con trigo en las próximas campañas, no viéndose afectado un cambio en los precios internos del trigo y sus derivados, ya que no se modifica el nivel de retenciones.

”[...] Que las circunstancias apuntadas, determinan la necesidad de acudir al mecanismo contemplado en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, para proceder a la remoción del presidente de dicha institución y asegurar la ejecución de las previsiones de naturaleza legislativa que surgen del decreto 2.010/09”.

De los argumentos planteados en el DNU se desprende que no existe un presupuesto habilitante para el dictado de esta norma de excepción ya que bien podría ser remitido como proyecto de ley en el transcurso del año. La grave situación del trigo no constituye una novedad y el gobierno está al tanto de la misma desde hace años, cuando impulsó planes similares al respecto.

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

Como fundamento de la medida 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.

3. Conclusión

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

Consideramos que no resiste ningún tipo de análisis el hecho de que se dicte un DNU para la creación de un fideicomiso para supuestamente beneficiar el mercado del trigo. Tal como se establece en los fundamentos, si la intención fuera favorecer al sector, sería más productivo y lógico realizar una quita directa a las retenciones que la creación de este fideicomiso por el cual los productores recibirán el reintegro de lo gastado meses después. Esto significa que ese monto quedará licuado por la inflación en vez de percibirlo de manera directa, con la consecuente estimulación que esto tendría. Además, genera un panorama de extrema incertidumbre ya que el beneficio de cada productor estará condicionado por el éxito de la siembra a nivel nacional. El esfuerzo sólo será recompensado si la siembra es buena en general y si la mayoría de los productores participa y confía en el fideicomiso.

Por esa razón creemos que esta medida no va a generar una modificación en el área de siembra, hoy el productor de trigo es bastante escéptico ya que las políticas públicas implementadas en los últimos años no tuvieron el resultado buscado. Como muestra de la elocuente falta de confianza del sector por las medidas impulsadas desde el Estado, basta con analizar las estimaciones de siembra para esta campaña. Antes del anuncio presidencial a principios del mes pasado, las estimaciones de siembra para la actual campaña eran de 3,9 millones de hectáreas. Luego del anuncio del fideicomiso las estimaciones siguen siendo las mismas.

En este sentido basta con ver antecedentes de planes similares. En el año 2008, el gobierno anunció Trigo Plus y Maíz Plus, dos planes con características similares al actual que no redundaron en un aumento de la producción.

La causa de esta falta de confianza obedece a que con el presente DNU, como con los anteriores planes fallidos, se le está dando más incertidumbre a un mercado que ya de por sí cuenta con altas dosis de riesgo. La inversión del productor en este caso estará atada al aumento de la producción en general en el país. Aun cuando se cumplan los plazos establecidos y la cosecha sea buena, si esa actitud no se replica en la mayoría de los productores, los beneficios pueden ser mucho menores a los prometidos. Además, el resultado está condicionado por el factor climático, clave para medir el éxito de la siembra.

En síntesis, la devolución de las retenciones está “atada” al éxito de la campaña general, lo que ahuyenta a los productores que quieren tener al menos una perspectiva clara de que cada peso que van a invertir va a ser retribuido según una estimación fija y no dependiente de múltiples variables.

Es decir, si el objetivo es incrementar la siembra de trigo de esta campaña, la medida debería ser percibida inmediatamente por toda la cadena generando impacto en los precios futuros. Para ello se necesitaría una

modificación del sistema comercial vigente, un sistema libre de comercialización donde actúen todos los actores, libre oferta y demanda, y no con regulaciones a la exportación como las que existen desde el año 2007 que limitan el normal funcionamiento del mercado.

A modo de ejemplo, en la última campaña se cosecharon sólo 9,8 millones de toneladas de trigo. El nivel de la cosecha ha ido decayendo a partir de la firma del decreto 1.067/2005 por el cual se le dio autarquía a la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCAA) y la aplicación del registro de exportadores. El mercado interno necesita para abastecerse alrededor de 5 o 6 millones de toneladas. Es decir, la cosecha se encuentra en un mínimo casi histórico cuando los valores normales siempre se encontraron entre las 14 o 15 millones de toneladas. Esto se evidencia también en la cantidad de productores, que pasaron de ser aproximadamente 50.000 en el 2006 a 30.000 en el último año. Por esa razón, consideramos que la medida adoptada por el gobierno carece de urgencia y carece de argumentos válidos ya que las predicciones que se hacen en los fundamentos del DNU no coinciden con las necesidades y las urgencias de los productores.

Esto también se evidencia en el cambio de los cultivos. En el último tiempo, la siembra de trigo migró hacia la cebada. Hace algunos años la cantidad sembrada de ese cultivo era de sólo 300 mil hectáreas mientras que en la actualidad esa cifra pasó a ser de 1.300.000 hectáreas. Eso significó una reducción directa de la cantidad sembrada de trigo.

Por esa razón es que sólo con un sistema comercial claro, involucrando a todos en forma positiva, el área de trigo se recuperará gradualmente. Esto dará previsibilidad a la investigación, al comercio y a la industria de primera y segunda transformación, permitiendo la expresión del potencial de toda la cadena y generando más desarrollo y valor para el país.

Por ello, por los argumentos recientemente expuestos, sumado a las objeciones formales donde fundamentamos que el presente decreto de necesidad y urgencia sometido a examen no cumple los requisitos sustanciales exigidos por la Carta Magna, es que, a fin de ejercer un debido control, esta Comisión Bicameral Permanente no puede convalidar el dictado del mismo y en consecuencia proponemos declarar su invalidez.

Enrique L. Thomas.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 17 de mayo de 2013.

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 516 del 9 de mayo de 2013, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 243

Juan M. Abal Medina. – Hernán G. Lorenzino.

Buenos Aires, 9 de mayo de 2013.

VISTO Y CONSIDERANDO:

Que resulta necesaria la adopción de medidas tendientes a evitar la reducción de la producción de trigo y su rentabilidad, tanto de la siembra como de la producción de dicho cultivo.

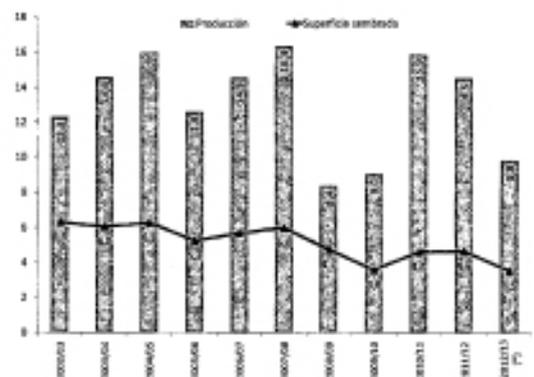
Que el precio mundial del trigo adquiere gran importancia para el poder adquisitivo del salario, toda vez que afecta el precio interno de una gran cantidad de productos elaborados en base a harina de trigo, como ser pan, galletitas y fideos, de gran consumo en el país.

Que en la actualidad se aplican derechos de exportación a la producción triguera equivalentes al 23 % para el trigo y al 13 % para la harina.

Que la superficie sembrada con trigo se redujo desde la campaña 2002/03 en 2,8 millones de hectáreas, como consecuencia de su menor rentabilidad relativa con respecto a otras producciones agropecuarias. La producción de trigo ha sido récord en el año 2007/08 con 6 millones de hectáreas sembradas y con 16,4 millones de toneladas producidas, en tanto en el período 2011/12 se redujo a 4,6 millones de hectáreas sembradas con 14,5 millones de toneladas producidas, siendo aun menores las estimaciones para el presente año.

Que sin perjuicio de ello, la reducción de la superficie destinada al trigo no se tradujo en una aguda contracción de su producción ante el incremento que experimentaron los rendimientos por hectárea en la última década, como aquí se refleja.

Evolución de la superficie sembrada y de la producción de trigo, 2002/03 – 2012/13.
(en millones de toneladas y de hectáreas)



Nota: (*) Datos estimados.

Que mientras se redujo la superficie sembrada con trigo, el área destinada a otros cereales y oleaginosas se elevó en más de un 20 % entre las campañas 2002/03 y 2012/13. La pérdida de rentabilidad relativa del cultivo del trigo, con respecto a otras producciones, se evidencia al compararlo con la soja, cultivo que duplicó su rentabilidad con respecto a la producción triguera, como se observa a continuación.



Que la presente medida tiende a mejorar la rentabilidad de los productores para fomentar la siembra de trigo, sin afectar los precios internos.

Que dicho incremento se traducirá en un aumento en la superficie sembrada con trigo en las próximas campañas, no viéndose afectado un cambio en los precios internos del trigo y sus derivados, ya que no se modifica el nivel de retenciones.

Que el mantenimiento y la expansión de la producción local de trigo es esencial para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, destinándose en la actualidad cerca del 75 % de la producción al abastecimiento del mercado interno.

Que en mérito de lo expuesto precedentemente resulta relevante la creación de un instrumento financiero estratégico que eleve la rentabilidad de la producción triguera.

Que a tal efecto, se propicia la constitución de un fideicomiso que tendrá por objeto la transferencia a los productores de un monto equivalente a los recursos obtenidos a través del producido de los derechos de exportación de trigo y sus derivados.

El referido fideicomiso será administrado por Nación Fideicomisos S.A., como fiduciario de los bienes que se transfieren, con el destino único e irrevocable que se establece en el presente decreto y de acuerdo con las condiciones que se establezcan en el contrato de fideicomiso.

Que el patrimonio del fideicomiso estará constituido por los bienes fideicomitados, 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.

Que los bienes fideicomitados se destinarán a los productores en forma proporcional a la producción declarada por cada uno de ellos ante la Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno al cierre de la campaña.

Que a fin de efectivizar el reintegro a los productores por parte del fiduciario, se dispone la creación del Certificado de Estímulo a la Producción Agropecuaria Argentina (CePaGa) que será emitido por la unidad referida en el considerando precedente, quien determinará las características del certificado.

Que, asimismo, se constituye un consejo de fiscalización integrado por representantes de los sectores productores involucrados, que tendrá por finalidad brindar asesoramiento al fiduciario en lo que resulte necesario para el correcto cumplimiento de lo dispuesto en la presente medida, así como controlar y fiscalizar la implementación y el funcionamiento del fideicomiso.

Que la particular naturaleza de la situación planteada y la urgencia requerida para su resolución, dificultan seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, por lo que el Poder Ejecutivo nacional adopta la presente medida con carácter excepcional.

Que la ley 26.122 regula el trámite y los alcances de la intervención del Honorable Congreso de la Nación respecto de los decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo nacional, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Que la citada ley determina que la Comisión Bicameral Permanente tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los decretos de necesidad y urgencia, así como elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de diez (10) días hábiles.

Que el artículo 20 de la ley 26.122 prevé incluso que, en el supuesto que la Comisión Bicameral Permanente no eleve el correspondiente despacho, las Cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto, de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3, y 82 de la Constitución nacional.

Que, por su parte, el artículo 22 de la misma ley dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

Que ha tomado la intervención de su competencia el servicio jurídico pertinente.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades que otorga el 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:

CAPÍTULO I

Constitución del fideicomiso

Artículo 1° – Con la finalidad de fomentar el crecimiento de la producción de trigo y su rentabilidad, dispónese la constitución de un fideicomiso que tendrá por objeto la transferencia a los productores de los recursos obtenidos por el Estado nacional a través del producido de los derechos de exportación de trigo y sus derivados.

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

- a) Fiduciante: el Estado nacional a través del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y la Secretaría de Comercio Interior dependiente del citado ministerio;
- b) Fiduciario: Nación Fideicomisos S.A., actuando exclusivamente en calidad de fiduciario y no a título personal;
- c) Beneficiario: los productores de trigo.

Art. 3° – El fideicomiso se extenderá hasta el año 2015, pudiendo prorrogarse dicho plazo, sin que en ningún caso se supere el máximo de treinta (30) años.

Art. 4° – El fideicomiso será administrado por Nación Fideicomisos S.A., como fiduciario de los bienes que se transfieren en fideicomiso, con el destino único e irrevocable que se establece en el presente decreto y de acuerdo con las condiciones que se establezcan en el contrato de fideicomiso.

CAPÍTULO II

De los bienes fideicomitados

Art. 5° – El patrimonio del fideicomiso estará constituido por los bienes fideicomitados, 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.

Art. 6° – Dichos bienes son los siguientes:

- a) Un monto equivalente a las sumas que el Estado nacional efectivamente perciba en concepto de derechos de exportación de trigo y sus derivados;
- b) El producido de sus operaciones, la renta, frutos e inversión de los bienes fideicomitados;
- c) Las contribuciones, subsidios, legados o donaciones específicamente destinados al fideicomiso;
- d) Los recursos que, en su caso, le asignen el Estado nacional, las provincias y/o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

CAPÍTULO III

Destino de los bienes fideicomitados

Art. 7° – Los bienes fideicomitados se destinarán a los productores en forma proporcional a la producción declarada por cada uno de ellos al cierre de la campaña ante la Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno, organismo actuante en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

A tal fin se dispone la creación del Certificado de Estímulo a la Producción Agropecuaria Argentina (CePaGa), que será emitido por la Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno, a través del cual se efectivizará el reintegro a los productores por parte del fiduciario de conformidad con las previsiones de la presente medida.

Las características del Certificado de Estímulo a la Producción Agropecuaria Argentina (CePaGa) serán determinadas por la citada unidad.

CAPÍTULO IV

Consejo de fiscalización

Art. 8° – Créase un consejo de fiscalización, integrado por diez (10) miembros que serán designados por el Poder Ejecutivo nacional, a propuesta de los sectores y en el número que a continuación se detallan:

- a) Tres (3) representantes de la Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina (CIARA) y del Centro de Exportadores de Cereales (CEC);
- b) Dos (2) representantes de la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA);
- c) Dos (2) representantes de Agricultores Fedrados Argentinos (AFA);
- d) Dos (2) representantes de la Cámara Argentina de Productores y Exportadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO);
- e) Un (1) representante de la Federación Argentina de la Industria Molinera (FAIM).

Art. 9° – Serán atribuciones del Consejo de Fiscalización:

- a) Controlar y fiscalizar la implementación y el funcionamiento del fideicomiso;
- b) Brindar asesoramiento al fiduciario en lo que resulte necesario para el correcto cumplimiento de lo dispuesto en la presente medida.

CAPÍTULO V

Disposiciones generales

Art. 10. – Facúltase a la Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno a aprobar el contrato de fideicomiso, dentro de los 30 (treinta) días de la publicación del presente decreto en el Boletín Oficial, quedando el señor presidente de dicha unidad

y/o quienes éste designe en su reemplazo, facultado para suscribir el contrato de fideicomiso.

Art. 11. – Establécese que la Sindicatura General de la Nación realizará auditorías específicas sobre el funcionamiento del fideicomiso, con una periodicidad máxima anual, y conforme las facultades previstas en la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, 24.156, y sus modificatorias.

Art. 12. – En todo aquello que no se encuentre modificado por la presente será de aplicación lo dispuesto en la ley 24.441 y sus modificatorias.

Art. 13. – Exímese al fideicomiso y al fiduciario, en sus operaciones relativas al fideicomiso, 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. 14. – El jefe de Gabinete de Ministros dispondrá las adecuaciones presupuestarias que resultaren pertinentes, a través de la reasignación de partidas del

presupuesto nacional, a los efectos de poner en ejecución lo dispuesto mediante el presente.

Art. 15. – El presente decreto entrará en vigencia el día de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 16 – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación en virtud de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Art. 17. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. Decreto 516

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

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

Suplemento