

SESIONES ORDINARIAS

2013

ORDEN DEL DÍA N° 2169

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 566 de fecha 21 de mayo de 2013. (4-JGM-2013.)

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

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

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 566 de fecha 21 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 A. Pichetto. – Beatriz L. Rojkés de Alperovich.

INFORME

*Honorable Congreso:*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 concen-

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 JGM-004-2013 referido al decreto del Poder Ejecutivo 566 de fecha 21 de mayo de 2013, mediante el cual se dispone la constitución de la sociedad Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima, en la órbita del Ministerio del Interior y Transporte, bajo el régimen de la ley 19.550, de sociedades comerciales –t. o. 1984– y sus modificatorias y las normas de su estatuto, la que tendrá por objeto la prestación y explotación comercial del servicio, la operación y logística de trenes, la atención de estaciones, el mantenimiento del material rodante, infraestructura, equipos, terminales de carga y servicios de telecomunicaciones y todas las demás actividades complementarias y subsidiarias del sector de la red nacional ferroviaria integrada por el Ferrocarril General Belgrano y de los sectores de la red ferroviaria nacional que en un futuro se le asignen. Asimismo se establece que el Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima estará integrada por la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado, por la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado y por la Administración General de Puertos Sociedad del Estado.

tración del poder, y que fuera complementada con la teoría de los controles formulada por Karl Loewenstein, 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.”

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 los ha dejado subordinados 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

¹ Joaquín V. González se pronunciaba a favor de la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia siempre que ellos sean 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 que lo que no está previsto en la ley no se puede hacer.

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 razonamiento 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; por otro lado, 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 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:

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.

“[...] una situación de grave riesgo social que pusiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado —ésta constituirá la causa por la cual se considera válido el decreto— [...] razonabilidad de las medidas dispuestas [...] relación entre los medios elegidos por la norma y los fines de ésta [...] examen de la proporcionalidad de las medidas y el tiempo de vigencia de ellas [...] inexistencia de otros medios alternativos adecuados para lograr los fines buscados [...] convalidación del Congreso, expresa o tácita [...]”.

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)

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.

770/96 y 771/96 emitidos por el Poder Ejecutivo en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

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.

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 protegían 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

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.

que el propio texto constitucional ahora prevé como excepcionales y, por tanto, merecedoras de remedios del mismo carácter” (considerando 7°).

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 ‘Verrocchi’ 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 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 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 566 de fecha 21 de mayo de 2013, mediante el cual se dispone la constitución de la sociedad “Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima”, en la órbita del Ministerio del Interior y Transporte, bajo el régimen de la ley 19.550, de sociedades comerciales –t. o. 1984– y sus modificatorias y las normas de su estatuto, la que tendrá por objeto la prestación y explotación comercial del servicio, la operación y logística de trenes, la atención de estaciones, el mantenimiento del material rodante, infraestructura, equipos, terminales de carga y servicios de telecomunicaciones y todas las demás actividades complementarias y subsidiarias del sector de la red nacional ferroviaria integrada por el Ferrocarril General Belgrano y de los sectores de la red ferroviaria nacional que en un futuro se le asignen. Asimismo se establece que el Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima estará integrada por la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado, por la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado y por la Administración General de Puertos Sociedad del Estado.

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”.

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 566/2013 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 566/2013.

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia –en el último considerando del citado decreto– 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.

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.

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 de necesidad y urgencia.

Resulta pertinente destacar las palabras vertidas en el trabajo elaborado por Jorge Carlos Albertsen, en el cual se señala que “existe una marcada diferencia 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 dispone la constitución de la sociedad Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima, en la órbita del Ministerio del Interior y Transporte, bajo el régimen de la ley 19.550, de sociedades comerciales –t. o. 1984– y sus modificatorias.

Es sabido que la rehabilitación del Ferrocarril General Belgrano es una herramienta central para alcanzar objetivos de política económica general y en particular para el desarrollo regional, resultando éste un factor clave en el desempeño y crecimiento de las economías provinciales para la colocación de sus productos.

La prestación del servicio ferroviario del Ferrocarril General Belgrano resulta esencial para el desarrollo económico de las catorce (14) provincias argentinas que atraviesa, resultando su preservación un objetivo de política de Estado.

El Poder Ejecutivo, en tal sentido y a los fines de lograr una administración y operación, integral y eficiente de la infraestructura y servicios para el transporte de carga en el sector de la red ferroviaria nacional integrada por el Ferrocarril General Belgrano, dispone la constitución de la sociedad “Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima”.

La importancia que tiene el transporte de cargas y su integración con los puertos y el comercio por vías navegables, hace conveniente que la sociedad a crearse se encuentre integrada por la Administración General de Puertos Sociedad del Estado.

El objeto de dicha sociedad es la prestación y explotación comercial del servicio, la operación y logística de trenes, la atención de estaciones, el mantenimiento del material rodante, infraestructura, equipos, terminales de carga y servicios de telecomunicaciones

y todas las demás actividades complementarias y subsidiarias del sector de la red nacional ferroviaria integrada por el Ferrocarril General Belgrano y de los sectores de la red ferroviaria nacional que en un futuro se le asignen.

Téngase presente que los artículos 4° y 7° de la ley 26.352 y los estatutos sociales de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado y de la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado, aprobados por decreto 752 de fecha 6 de mayo de 2008 (Anexos I y II, respectivamente), reconocen a ambas sociedades la capacidad de formar parte de sociedades y efectuar aportes a las mismas.

En consecuencia, Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima estará conformada por la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado, por la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado y por la Administración General de Puertos Sociedad del Estado.

En el decreto en estudio, el Poder Ejecutivo, atiende las diferentes cuestiones vinculadas a la creación de la nueva sociedad Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima.

En tal sentido, establece que:

1. La Secretaría de Transporte, con la debida intervención de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), deberá realizar un inventario detallado de los bienes integrantes de la concesión aprobada por el decreto 1.037 de fecha 20 de septiembre de 1999 y establecer el estado de situación de los mismos.

2. Corresponde desafectar de la concesión aprobada por el decreto 1.037 de fecha 20 de septiembre de 1999 los bienes destinados a la misma, su reversión al Estado nacional y asignar su administración a Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima.

3. Que resulta necesario asignar a la sociedad a crearse la administración de los bienes muebles e inmuebles que pertenecientes al sector del sistema ferroviario nacional integrado por el Ferrocarril General Belgrano, resulten necesarios para la explotación eficiente de la misma, y que estuviesen por cualquier título en tenencia o posesión de la empresa Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima y de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado o los administrados por la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado.

4. Corresponde instruir al Ministerio del Interior y Transporte para que transfiera a los fines de su administración a Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima el material rodante, equipamiento, rezagos y toda clase de bienes vinculados a la actividad ferroviaria que se encuentren actualmente sin destino específico y que en forma particular incluya a los talleres ferroviarios de Tafi Viejo entre los activos a ser transferidos a Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima.

Por otra parte, en el decreto se resuelven las situaciones laborales de los empleados ante la creación de esta nueva sociedad, estableciendo que:

1. Corresponde facultar a la Secretaría de Transporte del Ministerio del Interior y Transporte a realizar la transferencia de la nómina de personal de Belgrano Cargas Sociedad Anónima cuyos salarios se encuentran actualmente a cargo del Estado nacional a través de la empresa Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima y que se encuentren afectados a la explotación del Ferrocarril General Belgrano a la nueva sociedad, suscribiendo los acuerdos respectivos y reconociéndoles la antigüedad, categoría y remuneración actual, así como su estabilidad laboral, integrando asimismo dicha nómina con el personal de los talleres ferroviarios de Tafi Viejo actualmente asignados a la empresa Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima.

2. Que Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima registrará las relaciones con su personal por la Ley de Contrato de Trabajo 20.744 (t. o. 1976) y sus modificatorias, y los convenios colectivos de trabajo que hubieren sido celebrados o se celebren en el futuro con las asociaciones gremiales representativas de su personal.

En cuanto a la superposición de competencias entre la nueva sociedad a crearse y la empresa Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima creada por decreto 1.774 de fecha 23 de agosto de 1993, en el decreto se deja sentado que el Ministerio del Interior y Transporte –a través de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario de la Secretaría de Transporte– procederá a dictar los actos necesarios y propiciar las modificaciones estatutarias, que deban efectuarse a través de la asamblea en la empresa Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima en relación a su objeto, modificaciones en la cuenta de activos y en su caso denominación social de acuerdo a lo dispuesto en el presente decreto.

Por último se dispone que la creación de Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima no implica la transferencia de pasivos de la Sociedad Operadora de Emergencia Sociedad Anónima (SOESA), ni de Belgrano Cargas Sociedad Anónima.

El Ministerio del Interior y Transporte destinará los fondos necesarios para la operación inicial de Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima a través de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado, de la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado y/o de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado hasta su efectiva constitución, pudiendo luego efectuar las transferencias necesarias en forma directa.

Por otra parte, a fines de garantizar la transparencia en el uso de los recursos, Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima operará a través de cuentas diferenciadas abiertas a tal fin en el Banco de la Nación Argentina.

La medida adoptada a través del decreto 566/2013, manifiesta el Poder Ejecutivo, que encuentra fundamento en la situación de emergencia que atraviesa dicho ramal ferroviario.

Asimismo, considera que como es de público conocimiento, actualmente resulta dificultosa la administración y operación de la infraestructura y servicios para el transporte de carga en el sector de la red ferroviaria nacional integrada por el Ferrocarril General Belgrano. Y que sin perjuicio de ello, no ha habido, al momento, solución legislativa al respecto.

Por ello, siendo una prioridad para el Estado nacional garantizar la continuidad del servicio de transporte de carga en la red ferroviaria en cuestión, devino necesario crear en forma inmediata la sociedad Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima, a través del remedio constitucional establecido en el artículo 99, inciso 3.

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del decreto 566/13 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 566 de fecha 21 de mayo de 2013.

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.-4-JGM-2013 (mensaje 263/2013) referido al decreto de necesidad y urgencia 566 de fecha 21 de mayo de 2013, mediante el cual se constituye la Sociedad Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima en la órbita del Ministerio del Interior y Transporte.

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 566 de fecha 21 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 L. 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, afirma 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”.

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

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

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

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

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

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

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.

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, de la Constitución Nacional y los artículos 2º, 10 y 19 de la ley 26.122.

Textualmente el artículo 99 dice: “El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: [...] 3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, 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 respuesta 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 invada materias vedadas, se darán las circunstancias habilitantes o la permisividad 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 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 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 566/2013: Artículo 1º – Dispónese la constitución de la Sociedad Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima, en la órbita del Ministerio del Interior y Transporte, bajo el régimen de la ley 19.550, de sociedades comerciales –t. o. 1984– y sus modificatorias y las normas de su estatuto, la que tendrá por objeto la prestación y explotación comercial del servicio, la operación y logística de trenes, la atención de estaciones, el mantenimiento del material rodante, infraestructura, equipos, terminales de carga y servicios de telecomunicaciones y todas las demás actividades complementarias y subsidiarias del sector de la red

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, página 444.

nacional ferroviaria integrada por el Ferrocarril General Belgrano y de los sectores de la Red Ferroviaria Nacional que en un futuro se le asignen. Artículo 2° – Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima estará integrada por la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado, por la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado y por la Administración General de Puertos Sociedad del Estado. Artículo 3° – Instrúyese al Ministerio del Interior y Transporte a aprobar, dentro del plazo de diez (10) días corridos desde la vigencia del presente decreto, el acta constitutiva y el estatuto societario de la sociedad Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima. Artículo 4° – Ordénase la protocolización del acta constitutiva y de los estatutos societarios a que se refiere el artículo anterior, así como de toda actuación que fuere menester elevar a escritura pública a los efectos registrales, a través de la Escribanía General del Gobierno de la Nación, sin que ello implique erogación alguna. Artículo 5° – Facúltase a los representantes legales de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado, de la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado y de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado a firmar las correspondientes escrituras públicas en forma conjunta y a suscribir e integrar el capital social con facultades para realizar todos aquellos actos que resulten necesarios a los efectos indicados en el presente decreto para la constitución y puesta en marcha de la sociedad. Artículo 6° – Ordénase la inscripción respectiva por ante la Inspección General de Justicia y demás registros públicos pertinentes, a cuyo fin asimilase la publicación de la resolución aprobatoria del acta constitutiva y de los estatutos de la sociedad en el Boletín Oficial de la República Argentina a lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 19.550, de sociedades comerciales –t. o. 1984– y sus modificatorias. Artículo 7° – Facúltase a la Secretaría de Transporte del Ministerio del Interior y Transporte a realizar la transferencia de la nómina de personal de Belgrano Cargas Sociedad Anónima cuyos salarios se encuentran actualmente a cargo del Estado nacional a través de la empresa Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima y que se encuentren afectados a la explotación del Ferrocarril General Belgrano a Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima, suscribiendo los acuerdos respectivos y reconociéndoles la antigüedad, categoría y remuneración actual, como su estabilidad laboral. Dicha nómina de personal se integrará en las mismas condiciones con el personal de los talleres de Tafi Viejo actualmente asignados a la empresa Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima. Artículo 8° – Establécese que Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima registrará las relaciones con su personal por la Ley de Contrato de Trabajo 20.744 (t. o. 1976) y sus modificatorias, y los convenios colectivos de trabajo que hubieren sido celebrados o se celebren en el futuro con las asociaciones gremiales representativas de su personal. Artículo 9° – El Ministerio del Interior y Transporte supervisará el desenvol-

vimiento de Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima. Artículo 10. – Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima se registrará por las normas y principios del derecho privado, por lo que no le serán aplicables las disposiciones de la ley 19.549, de procedimientos administrativos y sus modificatorias, del decreto 1.023 de fecha 13 de agosto de 2001 –Régimen de Contrataciones del Estado– y sus modificatorias, de la ley 13.064, de obras públicas y sus modificatorias, ni en general, normas o principios de derecho administrativo, sin perjuicio de los controles que resulten aplicables por imperio de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional y sus modificatorias. Artículo 11. – Instrúyese a la Secretaría de Transporte para que, con la debida intervención de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado y de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), organismo descentralizado en la órbita de la Secretaría de Transporte del Ministerio del Interior y Transporte, realice un inventario detallado de los bienes que componen la concesión aprobada por el decreto 1.037 de fecha 20 de septiembre de 1999, estableciendo su estado de situación. Para la confección del inventario deberá tomar intervención la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), dependiente de la Presidencia de la Nación. Artículo 12. – Desaféctanse de la concesión aprobada por el decreto 1.037 de fecha 20 de septiembre de 1999 los bienes destinados a la misma, dispónese su reversión al Estado nacional de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 3°, inciso a), de la ley 26.352 y la asignación automática de su administración a Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima. Artículo 13. – Asígnase a Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima la administración de los bienes muebles e inmuebles pertenecientes al sector del sistema ferroviario nacional integrado por el Ferrocarril General Belgrano, que resulten necesarios para la explotación eficiente de la misma, que estuviesen por cualquier título en tenencia o posesión de la empresa Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima, de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado o los administrados por la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado. Artículo 14. – Instrúyese al Ministerio del Interior y Transporte para que transfiera a los fines de su administración a Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima el material rodante, equipamiento, rezagos y toda clase de bienes vinculados a la actividad ferroviaria sin destino específico asignado. Artículo 15. – Inclúyese a los talleres ferroviarios de Tafi Viejo entre los activos a ser transferidos a Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima. Artículo 16. – Instrúyese al Ministerio del Interior y Transporte para que a través de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario de la Secretaría de Transporte proceda a dictar los actos necesarios y propiciar las modificaciones estatutarias que deban efectuarse por asamblea en la empresa Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima en relación a su

objeto, modificaciones en la cuenta de activos y, en su caso, la denominación social. Artículo 17. – Establécese que la creación de Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima no implica la transferencia de pasivos de la Sociedad Operadora de Emergencia Sociedad Anónima (SOESA) ni de Belgrano Cargas Sociedad Anónima. Artículo 18. – El Ministerio del Interior y Transporte destinará los fondos necesarios para la operación inicial de Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima a través de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado, de la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado y/o de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado hasta su efectiva constitución, pudiendo luego efectuar las transferencias necesarias en forma directa. A los fines de garantizar la transparencia en el uso de los recursos, Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima operará a través de cuentas diferenciadas abiertas a tal fin en el Banco de la Nación Argentina destinadas a receptor: a) ingresos provenientes por la explotación de los servicios, b) aportes destinados a la compensación de costos de explotación y c) fondos para la realización de los programas para la recuperación, mantenimiento y obras indispensables que determine el Ministerio del Interior y Transporte en los términos de la ley 26.352. Artículo 19. – Facúltase al Ministerio del Interior y Transporte a dictar las normas complementarias y aclaratorias que resulten pertinentes para la implementación del presente decreto. Artículo 20. – La presente medida comenzará a regir a partir del día de su publicación en el Boletín Oficial. Artículo 21. – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación. Artículo 22. – 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, conjuntamente 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, surge un principio general y una excepción, la cual analizaremos a continuación:

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

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

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

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

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

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

Las razones que justifican el dictado de un reglamento de esta especie (necesidad y urgencia) deben existir, simultáneamente, en una situación que se caracteriza por:

a) Una necesidad que coloque al gobernante ante la decisión extrema de emitir normas para superar una grave crisis o situación que afecte la subsistencia y continuidad del Estado; o de grave riesgo social; en tal sentido, la emisión del acto ha de ser inevitable o imprescindible y su no dictado ser susceptible de generar consecuencia de muy difícil, si no imposible, reparación ulterior.

b) Una proporcionalidad adecuada entre la finalidad perseguida y las medidas que prescribe el reglamento; y

c) La premura con que deben dictarse las normas para evitar o prevenir graves riesgos comunitarios.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 566/2013 remitido a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración, advertimos que no reúne los requisitos sustanciales exigidos por la norma reglamentaria.

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

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

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 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.

El DNU en cuestión crea la sociedad anónima Belgrano Cargas y Logística, con la integración de tres sociedades del Estado, a saber: la Administración de Infraestructuras Ferroviarias, la Sociedad Operadora Ferroviaria y la Administración General de Puertos.

Del texto del presente decreto no se desprende ningún tipo de detalles de cómo va a ser la gestión ni de en qué proporción participarán estas sociedades. Tampoco conocemos cómo será el fondeo, cuáles son los planes de prioridad en la inversión, cuáles son las metas y objetivos propuestos.

Cabe destacar que el Ferrocarril Belgrano Cargas cuenta con una red de casi 10.000 kilómetros de vías, la cual atraviesa 14 (catorce) provincias argentinas. La recuperación de este ferrocarril debe ser un objetivo estratégico de las políticas públicas nacionales y provinciales, y es el Congreso de la Nación el ámbito de discusión más conveniente para la misma. Para lograrlo, las necesarias inversiones en infraestructura deben estar acompañadas de una gestión operacional eficiente, que posibilite la superación de las deficiencias detectadas por esta auditoría con relación al régimen de contrataciones, penalidades y fundamentalmente rendición de cuentas.

En los últimos 20 años el Belgrano Cargas pasó por cinco esquemas de gestión distintos: 1) administrado por una empresa pública a cargo de todos los trenes, 2) administrado por una empresa estatal específica, 3) concesionado a un sindicato con subsidios, 4) gerenciado por el Estado por cuenta de una sociedad integrada por: tres grupos privados nacionales, uno extranjero y tres sindicatos (dos ferroviarios y el de Camioneros) y 5) intervenida por el Estado para que retome la gestión estatal. Ninguna de estas figuras legales ha mejorado la situación de la empresa. Por el contrario, las cifras indican que el volumen transportado que en el año 1988 era de 4 millones de toneladas, en el año 2011 fue de sólo 1,2 millones, y que la participación sobre el total de cargas ferroviarias que en el 88 era del 27% en el 2011 sólo alcanza al 5% del total.

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, es que esta Comisión Bicameral Permanente no puede convalidar el dictado del mismo y en consecuencia propone su rechazo.

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

III

Dictamen de minoría

RECHAZO

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) ha considerado el mensaje del jefe de Gabinete de Ministros 263 de la fecha 27 de mayo de 2013 por medio del cual se comunica el dictado del decreto de necesidad y urgencia (DNU)

¹⁸ Cassagne, Juan C., “La configuración de la potestad reglamentaria”, *La Ley*, 2004-A, 1144, página 15.

566/2013, 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 566/2013 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 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.

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.

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

2. Análisis del DNU

2.1. Decreto 566/2013

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

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

*Transporte ferroviario**Decreto 566/2013*

Dispónese la constitución de la Sociedad Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima.

Buenos Aires, 21/5/2013.

VISTO el expediente S02:0011400/2013 del Registro del Ministerio del Interior y Transporte, y

CONSIDERANDO:

Que las competencias en materia de transporte originariamente asignadas al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios han sido transferidas a la órbita del Ministerio del Interior y Transporte en virtud de lo establecido en los decretos 874 y 875, ambos del 6 de junio de 2012.

Que por la resolución 585 de fecha 22 de octubre de 2012 del Ministerio del Interior y Transporte, se dispuso la intervención administrativa de la gestión llevada adelante por la Sociedad Operadora de Emergencia Sociedad Anónima (SOESA) en virtud del contrato celebrado con fecha 13 de junio de 2006 y que fuera prorrogado por el artículo 6° del decreto 1.771 de fecha 29 de octubre de 2008, para la operación temporaria de los servicios incluidos en la concesión aprobada por el decreto 1.037 de fecha 20 de septiembre de 1999.

Que por la resolución 28 de fecha 4 de febrero de 2013 del Ministerio del Interior y Transporte se dispuso dar por concluidas la gestión y operación del contrato de gerenciamiento celebrado con la Sociedad Operadora de Emergencia Sociedad Anónima (SOESA).

Que la rehabilitación del Ferrocarril General Belgrano es una herramienta central para alcanzar objetivos de política económica general y en particular para el desarrollo regional, a través del aumento de la capacidad total del Sistema Nacional de Transporte de Cargas, permitiendo la conexión entre los centros de producción con los puertos y los centros de acopio y consumo, resultando éste un factor clave en el desempeño y crecimiento de las economías provinciales para la colocación de sus productos.

Que en tal sentido y a los fines de lograr una administración y operación, integral y eficiente de la infraestructura y servicios para el transporte de carga en el sector de la red ferroviaria nacional integrada por el Ferrocarril General Belgrano, resulta necesario disponer la constitución de la sociedad Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima, bajo el régimen de la ley 19.550, de sociedades comerciales –t.o. 1984– y sus modificatorias y las normas de su estatuto societario, que tendrá por objeto la prestación y explotación comercial del servicio, la operación y logística de trenes, la atención de estaciones, el mantenimiento del material rodante, infraestructura, equipos, terminales de carga y servicios de telecomunicaciones y todas las demás actividades complementarias y subsidiarias del sector de

la red nacional ferroviaria integrada por el Ferrocarril General Belgrano y de los sectores de la red ferroviaria nacional que en un futuro se le asignen.

Que en función de preservar la accesibilidad, continuidad y calidad del servicio ferroviario de cargas prestado a los usuarios, resulta necesario que dicha sociedad pueda asimismo extender sus cometidos a los sectores de la red ferroviaria nacional que en un futuro se le asignen.

Que los artículos 4° y 7° de la ley 26.352 y los estatutos sociales de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado y de la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado, aprobados por decreto 752 de fecha 6 de mayo de 2008 (anexos I y II, respectivamente), reconocen a ambas sociedades la capacidad de formar parte de sociedades y efectuar aportes a las mismas.

Que en el artículo 6° del estatuto de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado aprobado como anexo A del decreto 1.456 del 4 de septiembre de 1987 se reconoce a dicha sociedad la competencia para constituir o participar en sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria u otras sociedades por acciones.

Que a su vez, la importancia que tiene el transporte de cargas y su integración con los puertos y el comercio por vías navegables, hace conveniente que la sociedad a crearse se encuentre integrada por la Administración General de Puertos Sociedad del Estado.

Que en consecuencia, Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima estará conformada por la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado, por la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado y por la Administración General de Puertos Sociedad del Estado.

Que corresponde atender a diferentes cuestiones vinculadas a la creación de la nueva Sociedad Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima.

Que el artículo 1° del decreto 1.771 de fecha 29 de octubre de 2008 dispuso el inicio del proceso de terminación del contrato de concesión suscrito con la empresa Belgrano Cargas Sociedad Anónima que fuera aprobado por decreto 1.037 de fecha 20 de septiembre de 1999, instruyendo al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios para que, a través de la Secretaría de Transporte, elabore los instrumentos necesarios para llevar adelante el proceso referido, evaluando el nivel de cumplimiento de las obligaciones a cargo de las partes, conciliando las cuentas, la totalidad de los pasivos y activos, el inventario patrimonial de bienes muebles e inmuebles y toda cuestión vinculada con la terminación del contrato.

Que por resolución 28 de fecha 4 de febrero de 2013 del Ministerio del Interior y Transporte se instruyó a la Secretaría de Transporte para que una vez establecidas las cuentas, el estado de los bienes recibidos por la nueva sociedad y evaluado el cumplimiento que debió llevar adelante la Sociedad Operadora de Emergencia

Sociedad Anónima (SOESA) se establezcan, si así correspondiesen, los daños sobre los bienes entregados para el gerenciamiento según los términos del contrato oportunamente celebrado por las partes.

Que la Secretaría de Transporte, con la debida intervención de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), organismo descentralizado actuante en el ámbito de la Secretaría de Transporte del Ministerio del Interior y Transporte, de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado y de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), dependiente de la Presidencia de la Nación, deberá realizar un inventario detallado de los bienes integrantes de la concesión aprobada por el decreto 1.037 de fecha 20 de septiembre de 1999 y establecer el estado de situación de los mismos.

Que sin perjuicio de lo dispuesto por los artículos 3° y 4° del decreto 1.771 de fecha 29 de octubre de 2008 corresponde desafectar de la concesión aprobada por el decreto 1.037 de fecha 20 de septiembre de 1999 los bienes destinados a la misma, su reversión al Estado nacional y asignar su administración a Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima.

Que resulta necesario para la recuperación e integración de dicha red ferroviaria de carga y con particular atención a su alto valor estratégico, asignar a la sociedad a crearse la administración de los bienes muebles e inmuebles que pertenecientes al sector del Sistema Ferroviario Nacional integrado por el Ferrocarril General Belgrano, resulten necesarios para la explotación eficiente de la misma, y que estuviesen por cualquier título en tenencia o posesión de la empresa Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima y de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado o los administrados por la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado.

Que corresponde instruir al Ministerio del Interior y Transporte para que transfiera a los fines de su administración a Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima el material rodante, equipamiento, rezagos y toda clase de bienes vinculados a la actividad ferroviaria que se encuentren actualmente sin destino específico.

Que en forma particular corresponde incluir a los talleres ferroviarios de Tafi Viejo entre los activos a ser transferidos a Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima.

Que, asimismo, resulta necesario resolver la cuestión del personal de la concesionaria Belgrano Cargas Sociedad Anónima cuyos salarios se encuentran actualmente a cargo del Estado nacional a través de la empresa Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima creada por el decreto 1.774 de fecha 23 de agosto de 1993.

Que en tal sentido, corresponde facultar a la Secretaría de Transporte del Ministerio del Interior y Transporte a realizar la transferencia de la nómina de personal de Belgrano Cargas Sociedad Anónima cuyos salarios se encuentran actualmente a cargo del Estado

nacional a través de la empresa Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima y que se encuentren afectados a la explotación del Ferrocarril General Belgrano a la nueva sociedad, suscribiendo los acuerdos respectivos y reconociéndoles la antigüedad, categoría y remuneración actual, así como su estabilidad laboral, integrando asimismo dicha nómina con el personal de los talleres ferroviarios de Tafi Viejo actualmente asignados a la empresa Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima.

Que otra cuestión que debe atenderse es la superposición de competencias entre la nueva sociedad a crearse y la empresa Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima creada por decreto 1.774 de fecha 23 de agosto de 1993.

Que en tal sentido, corresponde instruir al Ministerio del Interior y Transporte para que, a través de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario de la Secretaría de Transporte, proceda a dictar los actos necesarios y propiciar las modificaciones estatutarias, que deban efectuarse a través de la asamblea en la empresa Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima en relación a su objeto, modificaciones en la cuenta de activos y en su caso denominación social de acuerdo a lo dispuesto en el presente decreto.

Que, además, resulta procedente disponer que la creación de Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima no implica la transferencia de pasivos de la Sociedad Operadora de Emergencia Sociedad Anónima (SOESA), ni de Belgrano Cargas Sociedad Anónima.

Que el Ministerio del Interior y Transporte destinará los fondos necesarios para la operación inicial de Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima a través de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado, de la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado y/o de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado hasta su efectiva constitución, pudiendo luego efectuar las transferencias necesarias en forma directa.

Que a los fines de garantizar la transparencia en el uso de los recursos, Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima operará a través de cuentas diferenciadas abiertas a tal fin en el Banco de la Nación Argentina.

Que la presente medida encuentra fundamento en la situación de emergencia que atraviesa dicho ramal ferroviario.

Que la prestación del servicio ferroviario del Ferrocarril General Belgrano resulta esencial para el desarrollo económico de las catorce (14) provincias argentinas que atraviesa, resultando su preservación un objetivo de política de Estado.

Que teniendo en cuenta que por la resolución 28 de fecha 4 de febrero de 2013 del Ministerio del Interior y Transporte se dispuso dar por concluidas la gestión y operación del contrato de gerenciamiento celebrado con la Sociedad Operadora de Emergencia Sociedad Anónima (SOESA), actualmente resulta dificultosa la administración y operación de la infraestructura y

servicios para el transporte de carga en el sector de la red ferroviaria nacional integrada por el Ferrocarril General Belgrano.

Que siendo una prioridad para el Estado nacional garantizar la continuidad del servicio de transporte de carga en la red ferroviaria en cuestión, es necesario crear en forma inmediata la Sociedad Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima, por lo que se torna imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que esperar la cadencia habitual del trámite legislativo irrogaría un importante retraso que dificultaría actuar en tiempo oportuno y obstaría el cumplimiento efectivo del servicio público en cuestión con regularidad y continuidad, y es entonces del caso, recurrir al remedio constitucional establecido en el inciso 3 del artículo 99 de la Constitución Nacional, en el marco del uso de las facultades regladas en la ley 26.122.

Que tal circunstancia, por otra parte, responde a los estándares verificables a que aluden los precedentes jurisprudenciales de *Fallos*, CSJN 320:2851; 322:1.726 y “Consumidores Argentinos c/EN PEN - decreto 558/02 - SS - ley 20.091 s/amparo ley 16.986”.

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 22 de la ley 26.122 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 la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio del Interior y Transporte ha tomado la intervención que le compete.

Que la presente medida se dicta de acuerdo a las facultades emergentes del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y a lo dispuesto por los artículos 2º, 19 y 20 de la ley 26.122.

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1º – Dispónese la constitución de la Sociedad Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima, en la órbita del Ministerio del Interior y Transporte, bajo el régimen de la ley 19.550, de sociedades comerciales

–t. o. 1984– y sus modificatorias y las normas de su estatuto, la que tendrá por objeto la prestación y explotación comercial del servicio, la operación y logística de trenes, la atención de estaciones, el mantenimiento del material rodante, infraestructura, equipos, terminales de carga y servicios de telecomunicaciones y todas las demás actividades complementarias y subsidiarias del sector de la red nacional ferroviaria integrada por el Ferrocarril General Belgrano y de los sectores de la red ferroviaria nacional que en un futuro se le asignen.

Art. 2º – Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima estará integrada por la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado, por la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado y por la Administración General de Puertos Sociedad del Estado.

Art. 3º – Instrúyese al Ministerio del Interior y Transporte a aprobar, dentro del plazo de diez (10) días corridos desde la vigencia del presente decreto, el acta constitutiva y el estatuto societario de la Sociedad Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima.

Art. 4º – Ordénase la protocolización del acta constitutiva y de los estatutos societarios a que se refiere el artículo anterior, así como de toda actuación que fuere menester elevar a escritura pública a los efectos registrales, a través de la Escribanía General del Gobierno de la Nación, sin que ello implique erogación alguna.

Art. 5º – Facúltase a los representantes legales de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado, de la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado y de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado a firmar las correspondientes escrituras públicas en forma conjunta y a suscribir e integrar el capital social con facultades para realizar todos aquellos actos que resulten necesarios a los efectos indicados en el presente decreto para la constitución y puesta en marcha de la sociedad.

Art. 6º – Ordénase la inscripción respectiva por ante la Inspección General de Justicia y demás registros públicos pertinentes, a cuyo fin asimilase la publicación de la resolución aprobatoria del acta constitutiva y de los estatutos de la sociedad en el Boletín Oficial de la República Argentina a lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 19.550, de sociedades comerciales –t.o. 1984– y sus modificatorias.

Art. 7º – Facúltase a la Secretaría de Transporte del Ministerio del Interior y Transporte a realizar la transferencia de la nómina de personal de Belgrano Cargas Sociedad Anónima cuyos salarios se encuentran actualmente a cargo del Estado nacional a través de la empresa Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima y que se encuentren afectados a la explotación del Ferrocarril General Belgrano a Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima, suscribiendo los acuerdos respectivos y reconociéndoles la antigüedad, categoría y remuneración actual, como su estabilidad laboral. Dicha nómina de personal se integrará en las mismas condiciones con el personal de los talleres de Tafi Viejo

actualmente asignados a la empresa Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima.

Art. 8° – Establécese que Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima regirá las relaciones con su personal por la Ley de Contrato de Trabajo 20.744 (t.o. 1976) y sus modificatorias, y los convenios colectivos de trabajo que hubieren sido celebrados o se celebren en el futuro con las asociaciones gremiales representativas de su personal.

Art. 9° – El Ministerio del Interior y Transporte supervisará el desenvolvimiento de Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima.

Art. 10. – Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima se regirá por las normas y principios del derecho privado, por lo que no le serán aplicables las disposiciones de la ley 19.549, de procedimientos administrativos y sus modificatorias, del decreto 1.023 de fecha 13 de agosto de 2001 –Régimen de Contrataciones del Estado– y sus modificatorios, de la ley 13.064, de obras públicas y sus modificatorias, ni en general, normas o principios de derecho administrativo, sin perjuicio de los controles que resulten aplicables por imperio de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional y sus modificatorias.

Art. 11. – Instrúyese a la Secretaría de Transporte para que, con la debida intervención de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado y de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), organismo descentralizado en la órbita de la Secretaría de Transporte del Ministerio del Interior y Transporte, realice un inventario detallado de los bienes que componen la concesión aprobada por el decreto 1.037 de fecha 20 de septiembre de 1999, estableciendo su estado de situación. Para la confección del inventario deberá tomar intervención la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) dependiente de la Presidencia de la Nación.

Art. 12. – Desaféctanse de la concesión aprobada por el decreto 1.037 de fecha 20 de septiembre de 1999 los bienes destinados a la misma, dispónese su reversión al Estado nacional de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 3° inciso a) de la ley 26.352 y la asignación automática de su administración a Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima.

Art. 13. – Asígnase a Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima la administración de los bienes muebles e inmuebles pertenecientes al sector del sistema ferroviario nacional integrado por el Ferrocarril General Belgrano, que resulten necesarios para la explotación eficiente de la misma, que estuviesen por cualquier título en tenencia o posesión de la empresa Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima, de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado o los administrados por la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado.

Art. 14. – Instrúyese al Ministerio del Interior y Transporte para que transfiera a los fines de su admi-

nistración a Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima el material rodante, equipamiento, rezagos y toda clase de bienes vinculados a la actividad ferroviaria sin destino específico asignado.

Art. 15. – Inclúyese a los talleres ferroviarios de Tafi Viejo entre los activos a ser transferidos a Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima.

Art. 16. – Instrúyese al Ministerio del Interior y Transporte para que, a través de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario de la Secretaría de Transporte, proceda a dictar los actos necesarios y propiciar las modificaciones estatutarias que deban efectuarse por asamblea en la empresa Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima en relación a su objeto, modificaciones en la cuenta de activos y, en su caso, la denominación social.

Art. 17. – Establécese que la creación de Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima no implica la transferencia de pasivos de la Sociedad Operadora de Emergencia Sociedad Anónima (SOESA) ni de Belgrano Cargas Sociedad Anónima.

Art. 18. – El Ministerio del Interior y Transporte destinará los fondos necesarios para la operación inicial de Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima a través de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado, de la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado y/o de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado hasta su efectiva constitución, pudiendo luego efectuar las transferencias necesarias en forma directa.

A los fines de garantizar la transparencia en el uso de los recursos, Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima operará a través de cuentas diferenciadas abiertas a tal fin en el Banco de la Nación Argentina destinadas a receptor: a) ingresos provenientes por la explotación de los servicios, b) aportes destinados a la compensación de costos de explotación y c) fondos para la realización de los programas para la recuperación, mantenimiento y obras indispensables que determine el Ministerio del Interior y Transporte en los términos de la ley 26.352.

Art. 19. – Facúltase al Ministerio del Interior y Transporte a dictar las normas complementarias y aclaratorias que resulten pertinentes para la implementación del presente decreto.

Art. 20. – La presente medida comenzará a regir a partir del día de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 21. – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 22. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

*Juan M. Abal Medina. – Anibal F. Randazzo.
– Héctor M. Timerman. – Nilda C. Garré.
– Hernán G. Lorenzino. – Norberto
G. Yauhar. – Julio C. Alak. – Carlos A.*

Tomada. – Alicia M. Kirchner. – Juan L. Manzur. – Alberto E. Sileoni. – José L. S. Baraño. – 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 refrendata 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 insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo”.

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

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 “Verrocchi”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 hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes, 2) que el objeto de la pretensión, la necesidad y la urgencia, no pueda satisfacerse por ley, y 3) que no se trate sobre las materias expresamente prohibidas por el texto constitucional.

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.

Sometiendo a esta prueba (test) de constitucionalidad al DNU 566/2.013 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 “...la presente medida encuentra fundamento en la situación de emergencia que atraviesa dicho ramal ferroviario...”

“...Que la prestación del servicio ferroviario del Ferrocarril General Belgrano resulta esencial para el desarrollo económico de las catorce (14) provincias argentinas que atraviesa, resultando su preservación un objetivo de política de Estado...”

“...Que teniendo en cuenta que por la resolución 28 de fecha 4 de febrero de 2013 del Ministerio del Interior y Transporte se dispuso dar por concluidas la gestión y operación del contrato de gerenciamiento celebrado con la Sociedad Operadora de Emergencia Sociedad Anónima (SOESA), actualmente resulta dificultosa la administración y operación de la infraestructura y servicios para el transporte de carga en el sector de la red ferroviaria nacional integrada por el Ferrocarril General Belgrano...”

“...Que siendo una prioridad para el Estado nacional garantizar la continuidad del servicio de transporte de carga en la red ferroviaria en cuestión, es necesario crear en forma inmediata la sociedad Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima, por lo que se torna

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

imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes...

“...Que esperar la cadencia habitual del trámite legislativo irrogaría un importante retraso que dificultaría actuar en tiempo oportuno y obstaría el cumplimiento efectivo del servicio público en cuestión con regularidad y continuidad, y es entonces del caso, recurrir al remedio constitucional establecido en el inciso 3, del artículo 99, de la Constitución Nacional, en el marco del uso de las facultades regladas en la ley 26.122...”

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 el Belgrano Cargas se encuentra en situación crítica desde hace años y ha habido intentos en los últimos años por parte del Estado de rectificar la situación, sin éxito aún, como se demuestra en la conclusión. Sin embargo, no ha habido ninguna intención de debatir esta situación mediante un proyecto de ley que normalice el estado del ferrocarril contando con un Congreso con un funcionamiento normal. 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 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.

3. Conclusión

Estatizar no significa una necesaria mejora en el servicio ni en los controles. Creemos que como se trata de una de las redes ferroviarias más extensas del país, es conveniente que una iniciativa de tal magnitud, tal como el gobierno expresa en sus fundamentos, deba ser tratada a través de un proyecto de ley y suficientemente debatida por todos los representantes de las provincias, las principales involucradas en este decreto.

La fundamentación del gobierno de la urgencia con la que presenta este proyecto hace referencia a que de “esperar la cadencia habitual del trámite legislativo irrogaría un importante retraso que dificultaría actuar en tiempo oportuno y obstaría el cumplimiento efectivo del servicio público en cuestión con regularidad y continuidad, y es entonces del caso, recurrir al remedio constitucional establecido en el inciso 3 del artículo 99 de la Constitución Nacional, en el marco del uso de las facultades regladas en la ley 26.122”.

Sin embargo, la situación actual del Belgrano Cargas requiere de una reestructuración total que no depende de la urgencia sino más bien de la creación de un plan estratégico para su mejoría. La única forma de llegar a este objetivo es a través del debate en el Congreso, tomando las opiniones de especialistas y representantes de las 14 provincias por las que atraviesa el tren a

través de 7.000 kilómetros de vías. En esos territorios se genera el 70 % de las exportaciones del país. Por esa razón, ante la importancia que cobraría recuperar el funcionamiento del tren para el desarrollo productivo del país, es necesario que se piense en un consenso nacional a la hora de buscar una salida para su recuperación. Una medida rápida no construirá las bases para un desarrollo a largo plazo sino que mantendrá la actual situación de avances y retrocesos sobre la marcha en la que se encuentra el sistema ferroviario nacional.

Durante casi diez años se entregaron millones de dólares en subsidios para las concesionarias a cargo de los ferrocarriles. Sin embargo, la falta de controles provocó que existieran tragedias como la de la estación Once, ocurrida el 22 de febrero de 2012 que dejó como saldo 51 muertes y alrededor de 800 heridos.

Además, ya hemos tenido antecedentes recientes de nacionalizaciones que han arrojado resultados, hasta el momento, cuestionables. Tal fue el caso de la petrolera YPF, que actualmente no consigue atraer inversiones, su producción es insuficiente y existe un déficit energético creciente que lleva a estimar que para fin de año se estarán desembolsando alrededor de 15.000 millones de dólares en importaciones de energía.

Otro caso emblemático es la nacionalización de Aerolíneas Argentinas. Con un déficit hasta el momento incorregible, presenta resultados anuales de pérdidas en el orden de los 1.000 millones de dólares y la falta de criterio en la asignación de rutas es muchas veces rayana en lo irracional. En pocas palabras, se trata de un servicio caro y mal administrado, como los números lo demuestran.

Además, tenemos los antecedentes recientes de anuncios majestuosos en materia ferroviaria que terminaron en la nada. Tal es el caso del mentado tren bala que uniría Buenos Aires con Córdoba, anunciado por la presidenta de la Nación. Otra referencia es el Tren de los Pueblos Libres, proyecto binacional entre la Argentina y Uruguay que uniría las localidades de Pilar, en la provincia de Buenos Aires, con Paso de los Toros, en el vecino país. Hoy está completamente paralizado, sólo duro 3 meses en funcionamiento.

En tanto, en el año 2006, durante una visita del primer ministro de China, Wen Jiabao, se anunció una inversión de alrededor de 11.000 millones de dólares para el Belgrano Cargas. Eso no ocurrió y nada cambió, lo que prolongó el actual estado de situación.

Como señalan los antecedentes, no existe una falta de proyectos e iniciativas sino que el problema radica en la efectiva aplicación de dichos proyectos fruto de una instrumentación presurosa, muchas veces más orientada a generar impacto político que a aportar verdaderas soluciones al problema de los trenes en la Argentina. Es verdad que, tal como expresa el presente DNU, el Belgrano Cargas se encuentra en situación de emergencia. Pero eso no implica que las medidas para solucionar su situación sean fruto de ocurrencias sin fundamentos y carentes de planificación estratégica.

Son datos que no han sido aclarados por el Ministerio del Interior y Transporte. Un mal diagnóstico conlleva un agravamiento de la situación ya que en la premura de aplicar un paliativo se toman medidas que pueden llevar la situación a un punto irreversible. El Belgrano Cargas se encuentra en una situación deplorable desde hace años. La urgencia entonces surge por consensuar medidas y medir alternativas con la participación de todos los sectores a los que involucra y debatir un proyecto de ley que normalice el estado del ramal.

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 de la Jefatura de Gabinete de Ministros

Buenos Aires, 27 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 566 del 21 de mayo de 2013, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 263

Juan M. Abal Medina. – Anibal F. Randazzo.

Buenos Aires, 21 de mayo de 2013.

VISTO el expediente S02:0011400/2013 del registro del Ministerio del Interior y Transporte, y

CONSIDERANDO:

Que las competencias en materia de transporte originariamente asignadas al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios han sido transferidas a la órbita del Ministerio del Interior y Transporte en virtud de lo establecido en los decretos 874 y 875, ambos del 6 de junio de 2012.

Que por la resolución 585 de fecha 22 de octubre de 2012 del Ministerio del Interior y Transporte, se dispuso la intervención administrativa de la gestión llevada adelante por la Sociedad Operadora de Emergencia Sociedad Anónima (SOESA) en virtud del contrato celebrado con fecha 13 de junio de 2006 y que fue prorrogado por el artículo 6° del decreto 1.771 de fecha 29 de octubre de 2008, para la operación temporaria

de los servicios incluidos en la concesión aprobada por el decreto 1.037 de fecha 20 de septiembre de 1999.

Que por la resolución 28 de fecha 4 de febrero de 2013 del Ministerio del Interior y Transporte se dispuso dar por concluidas la gestión y operación del contrato de gerenciamiento celebrado con la Sociedad Operadora de Emergencia Sociedad Anónima (SOESA).

Que la rehabilitación del Ferrocarril General Belgrano es una herramienta central para alcanzar objetivos de política económica general y en particular para el desarrollo regional, a través del aumento de la capacidad total del sistema nacional de transporte de cargas, permitiendo la conexión entre los centros de producción con los puertos y los centros de acopio y consumo, resultando éste un factor clave en el desempeño y crecimiento de las economías provinciales para la colocación de sus productos.

Que en tal sentido y a los fines de lograr una administración y operación integral y eficiente de la infraestructura y servicios para el transporte de carga en el sector de la red ferroviaria nacional integrada por el Ferrocarril General Belgrano, resulta necesario disponer la constitución de la sociedad Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima, bajo el régimen de la ley 19.550, de sociedades comerciales –t. o. 1984– y sus modificatorias y las normas de su estatuto societario, que tendrá por objeto la prestación y explotación comercial del servicio, la operación y logística de trenes, la atención de estaciones, el mantenimiento del material rodante, infraestructura, equipos, terminales de carga y servicios de telecomunicaciones y todas las demás actividades complementarias y subsidiarias del sector de la red nacional ferroviaria integrada por el Ferrocarril General Belgrano y de los sectores de la red ferroviaria nacional que en un futuro se le asignen.

Que en función de preservar la accesibilidad, continuidad y calidad del servicio ferroviario de cargas prestado a los usuarios, resulta necesario que dicha sociedad pueda asimismo extender sus cometidos a los sectores de la red ferroviaria nacional que en un futuro se le asignen.

Que los artículos 4° y 7° de la ley 26.352 y los estatutos sociales de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado y de la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado, aprobados por decreto 752 de fecha 6 de mayo de 2008 (Anexos I y II, respectivamente), reconocen a ambas sociedades la capacidad de formar parte de sociedades y efectuar aportes a las mismas.

Que en el artículo 6° del Estatuto de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado aprobado como Anexo A del decreto 1.456 del 4 de septiembre de 1987 se reconoce a dicha sociedad la competencia para constituir o participar en sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria u otras sociedades por acciones.

Que, a su vez, la importancia que tiene el transporte de cargas y su integración con los puertos y el comercio

por vías navegables hace conveniente que la sociedad a crearse se encuentre integrada por la Administración General de Puertos Sociedad del Estado.

Que, en consecuencia, Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima estará conformada por la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado, por la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado y por la Administración General de Puertos Sociedad del Estado.

Que corresponde atender diferentes cuestiones vinculadas a la creación de la nueva sociedad Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima.

Que el artículo 1° del decreto 1.771 de fecha 29 de octubre de 2008 dispuso el inicio del proceso de terminación del contrato de concesión suscrito con la empresa Belgrano Cargas Sociedad Anónima que fue aprobado por decreto 1.037 de fecha 20 de septiembre de 1999, instruyendo al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios para que, a través de la Secretaría de Transporte, elabore los instrumentos necesarios para llevar adelante el proceso referido, evaluando el nivel de cumplimiento de las obligaciones a cargo de las partes, conciliando las cuentas, la totalidad de los pasivos y activos, el inventario patrimonial de bienes muebles e inmuebles y toda cuestión vinculada a la terminación del contrato.

Que por resolución 28 de fecha 4 de febrero de 2013 del Ministerio del Interior y Transporte se instruyó a la Secretaría de Transporte para que una vez establecidas las cuentas, el estado de los bienes recibidos por la nueva sociedad y evaluado el cumplimiento que debió llevar adelante la Sociedad Operadora de Emergencia Sociedad Anónima (SOESA), se establezcan, si así correspondiesen, los daños sobre los bienes entregados para el gerenciamiento según los términos del contrato oportunamente celebrado por las partes.

Que la Secretaría de Transporte, con la debida intervención de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), organismo descentralizado actuante en el ámbito de la Secretaría de Transporte del Ministerio del Interior y Transporte, de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado y de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) dependiente de la Presidencia de la Nación, deberá realizar un inventario detallado de los bienes integrantes de la concesión aprobada por el decreto 1.037 de fecha 20 de septiembre de 1999 y establecer el estado de situación de los mismos.

Que sin perjuicio de lo dispuesto por los artículos 3° y 4° del decreto 1.771 de fecha 29 de octubre de 2008 corresponde desafectar de la concesión aprobada por el decreto 1.037 de fecha 20 de septiembre de 1999 los bienes destinados a la misma, su reversión al Estado nacional y asignar su administración a Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima.

Que resulta necesario para la recuperación e integración de dicha red ferroviaria de carga y con particular atención a su alto valor estratégico, asignar a la socie-

dad a crearse la administración de los bienes muebles e inmuebles que, pertenecientes al sector del sistema ferroviario nacional integrado por el Ferrocarril General Belgrano, resulten necesarios para la explotación eficiente de la misma, y que estuviesen por cualquier título en tenencia o posesión de la empresa Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima y de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado o los administrados por la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado.

Que corresponde instruir al Ministerio del Interior y Transporte para que transfiera a los fines de su administración a Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima el material rodante, equipamiento, rezagos y toda clase de bienes vinculados a la actividad ferroviaria que se encuentren actualmente sin destino específico.

Que en forma particular corresponde incluir a los talleres ferroviarios de Tafi Viejo entre los activos a ser transferidos a Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima.

Que, asimismo, resulta necesario resolver la cuestión del personal de la concesionaria Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima cuyos salarios se encuentran actualmente a cargo del Estado nacional a través de la empresa Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima creada por el decreto 1.774 de fecha 23 de agosto de 1993.

Que, en tal sentido, corresponde facultar a la Secretaría de Transporte del Ministerio del Interior y Transporte a realizar la transferencia de la nómina de personal de Belgrano Cargas Sociedad Anónima cuyos salarios se encuentran actualmente a cargo del Estado nacional a través de la empresa Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima y que se encuentren afectados a la explotación del Ferrocarril General Belgrano a la nueva sociedad, suscribiendo los acuerdos respectivos y reconociéndoles la antigüedad, categoría y remuneración actual, así como su estabilidad laboral, integrando asimismo dicha nómina con el personal de los talleres ferroviarios de Tafi Viejo actualmente asignados a la empresa Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima.

Que otra cuestión que debe atenderse es la superposición de competencias entre la nueva sociedad a crearse y la empresa Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima creada por decreto 1.774 de fecha 23 de agosto de 1993.

Que en tal sentido, corresponde instruir al Ministerio del Interior y Transporte para que, a través de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario de la Secretaría de Transporte, proceda a dictar los actos necesarios y propiciar las modificaciones estatutarias, que deban efectuarse a través de la asamblea en la empresa Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima en relación a su objeto, modificaciones en la cuenta de activos y en su caso denominación social de acuerdo a lo dispuesto en el presente decreto.

Que, además, resulta procedente disponer que la creación de Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima no implica la transferencia de pasivos de la Sociedad Operadora de Emergencia Sociedad Anónima (SOESA) ni de Belgrano Cargas Sociedad Anónima.

Que el Ministerio del Interior y Transporte destinará los fondos necesarios para la operación inicial de Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima a través de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado, de la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado y/o de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado hasta su efectiva constitución, pudiendo luego efectuar las transferencias necesarias en forma directa.

Que, a los fines de garantizar la transparencia en el uso de los recursos, Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima operará a través de cuentas diferenciadas abiertas a tal fin en el Banco de la Nación Argentina.

Que la presente medida encuentra fundamento en la situación de emergencia que atraviesa dicho ramal ferroviario.

Que la prestación del servicio ferroviario del Ferrocarril General Belgrano resulta esencial para el desarrollo económico de las catorce (14) provincias argentinas que atraviesa, resultando su preservación un objetivo de política de Estado.

Que teniendo en cuenta que por la resolución 28 de fecha 4 de febrero de 2013 del Ministerio del Interior y Transporte se dispuso dar por concluidas la gestión y operación del contrato de gerenciamiento celebrado con la Sociedad Operadora de Emergencia Sociedad Anónima (SOESA), actualmente resulta dificultosa la administración y operación de la infraestructura y servicios para el transporte de carga en el sector de la red ferroviaria nacional integrada por el Ferrocarril General Belgrano.

Que siendo una prioridad para el Estado Nacional garantizar la continuidad del servicio de transporte de carga en la red ferroviaria en cuestión, es necesario crear en forma inmediata la sociedad Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima, por lo que se torna imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que esperar la cadencia habitual del trámite legislativo irrogaría un importante retraso que dificultaría actuar en tiempo oportuno y obstaría el cumplimiento efectivo del servicio público en cuestión con regularidad y continuidad, y es entonces del caso, recurrir al remedio constitucional establecido en el inciso 3 del artículo 99 de la Constitución Nacional, en el marco del uso de las facultades regladas en la ley 26.122.

Que tal circunstancia, por otra parte, responde a los estándares verificables a que aluden los precedentes jurisprudenciales de *Fallos* CSJN 320:2851; 322:1726 y “Consumidores Argentinos c/ EN PEN - Dto. 558/02-SS - Ley 20.091 s/ amparo ley 16.986”.

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 22 de la ley 26.122 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 la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio del Interior y Transporte ha tomado la intervención que le compete.

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

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Dispónese la constitución de la sociedad Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima, en la órbita del Ministerio del Interior y Transporte, bajo el régimen de la ley 19.550, de sociedades comerciales –t. o. 1984– y sus modificatorias y las normas de su estatuto, la que tendrá por objeto la prestación y explotación comercial del servicio, la operación y logística de trenes, la atención de estaciones, el mantenimiento del material rodante, infraestructura, equipos, terminales de carga y servicios de telecomunicaciones y todas las demás actividades complementarias y subsidiarias del sector de la red nacional ferroviaria integrada por el Ferrocarril General Belgrano y de los sectores de la red ferroviaria nacional que en un futuro se le asignen.

Art. 2° – Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima estará integrada por la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado, por la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado y por la Administración General de Puertos Sociedad del Estado.

Art. 3° – Instrúyese al Ministerio del Interior y Transporte a aprobar, dentro del plazo de diez (10) días corridos desde la vigencia del presente decreto, el acta constitutiva y el estatuto societario de la sociedad Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima.

Art. 4° – Ordénase la protocolización del acta constitutiva y de los estatutos societarios a que se refiere el artículo anterior, así como de toda actuación que fuere

menester elevar a escritura pública a los efectos registrales, a través de la Escribanía General del Gobierno de la Nación, sin que ello implique erogación alguna.

Ar. 5° – Facúltase a los representantes legales de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado, de la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado y de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado a firmar las correspondientes escrituras públicas en forma conjunta y a suscribir e integrar el capital social con facultades para realizar todos aquellos actos que resulten necesarios a los efectos indicados en el presente decreto para la constitución y puesta en marcha de la sociedad.

Ar. 6° – Ordénase la inscripción respectiva por ante la Inspección General de Justicia y demás registros públicos pertinentes, a cuyo fin asimílese la publicación de la resolución aprobatoria del acta constitutiva y de los estatutos de la sociedad en el Boletín Oficial de la República Argentina a lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 19.550, de sociedades comerciales –t. o. 1984– y sus modificatorias.

Ar. 7° – Facúltase a la Secretaría de Transporte del Ministerio del Interior y Transporte a realizar la transferencia de la nómina de personal de Belgrano Cargas Sociedad Anónima cuyos salarios se encuentran actualmente a cargo del Estado nacional a través de la empresa Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima y que se encuentren afectados a la explotación del Ferrocarril General Belgrano a Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima, suscribiendo los acuerdos respectivos y reconociéndoles la antigüedad, categoría y remuneración actual, como su estabilidad laboral. Dicha nómina de personal se integrará en las mismas condiciones con el personal de los talleres de Tafi Viejo actualmente asignados a la empresa Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima.

Ar. 8° – Establécese que Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima regirá las relaciones con su personal por la Ley de Contrato de Trabajo, 20.744 (t. o. 1976), y sus modificatorias, y los convenios colectivos de trabajo que hubieren sido celebrados o se celebren en el futuro con las asociaciones gremiales representativas de su personal.

Ar. 9° – El Ministerio del Interior y Transporte supervisará el desenvolvimiento de Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima.

Ar. 10. – Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima se regirá por las normas y principios del derecho privado, por lo que no le serán aplicables las disposiciones de la ley 19.549, de procedimientos administrativos y sus modificatorias, del decreto 1.023 de fecha 13 de agosto de 2001 –régimen de contrataciones del Estado– y sus modificatorias, de la ley 13.064, de obras públicas y sus modificatorias, ni en general, normas o principios de derecho administrativo, sin perjuicio de los controles que resulten aplicables por imperio de la ley 24.156, de administración financiera

y de los sistemas de control del sector público nacional y sus modificatorias.

Ar. 11. – Instrúyese a la Secretaría de Transporte para que, con la debida intervención de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado y de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), organismo descentralizado en la órbita de la Secretaría de Transporte del Ministerio del Interior y Transporte, realice un inventario detallado de los bienes que componen la concesión aprobada por el decreto 1.037 de fecha 20 de septiembre de 1999, estableciendo su estado de situación. Para la confección del inventario deberá tomar intervención la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) dependiente de la Presidencia de la Nación.

Ar. 12. – Desaféctanse de la concesión aprobada por el decreto 1.037 de fecha 20 de septiembre de 1999 los bienes destinados a la misma, dispónese su reversión al Estado nacional de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 3°, inciso a), de la ley 26.352 y la asignación automática de su administración a Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima.

Ar. 13. – Asígnase a Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima la administración de los bienes muebles e inmuebles pertenecientes al sector del sistema ferroviario nacional integrado por el Ferrocarril General Belgrano, que resulten necesarios para la explotación eficiente de la misma, que estuviesen por cualquier título en tenencia o posesión de la empresa Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima, de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado o los administrados por la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado.

Ar. 14. – Instrúyese al Ministerio del Interior y Transporte para que transfiera a los fines de su administración a Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima el material rodante, equipamiento, rezagos y toda clase de bienes vinculados a la actividad ferroviaria sin destino específico asignado.

Ar. 15. – Inclúyese a los talleres ferroviarios de Tafi Viejo entre los activos a ser transferidos a Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima.

Ar. 16. – Instrúyese al Ministerio del Interior y Transporte para que, a través de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario de la Secretaría de Transporte, proceda a dictar los actos necesarios y propiciar las modificaciones estatutarias que deban efectuarse por asamblea en la empresa Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima en relación a su objeto, modificaciones en la cuenta de activos y, en su caso, la denominación social.

Ar. 17. – Establécese que la creación de Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima no implica la transferencia de pasivos de la Sociedad Operadora de Emergencia Sociedad Anónima (SOESA) ni de Belgrano Cargas Sociedad Anónima.

Ar. 18. – El Ministerio del Interior y Transporte destinará los fondos necesarios para la operación inicial

de Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima a través de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado, de la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado y/o de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado hasta su efectiva constitución, pudiendo luego efectuar las transferencias necesarias en forma directa.

A los fines de garantizar la transparencia en el uso de los recursos, Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima operará a través de cuentas diferenciadas abiertas a tal fin en el Banco de la Nación Argentina destinadas a receptor: *a)* ingresos provenientes por la explotación de los servicios, *b)* aportes destinados a la compensación de costos de explotación y *c)* fondos para la realización de los programas para la recuperación, mantenimiento y obras indispensables que determine el Ministerio del Interior y Transporte en los términos de la ley 26.352.

Art. 19. – Facúltase al Ministerio del Interior y Transporte a dictar las normas complementarias y

aclaratorias que resulten pertinentes para la implementación del presente decreto.

Art. 20. – La presente medida comenzará a regir a partir del día de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 21. – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 22. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 566

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

Juan M. Abal Medina. – Alicia M. Kirchner. – Arturo A. Puricelli. – Hernán G. Lorenzino. – Anibal F. Randazzo. – Julio C. Alak. – Alberto E. Sileoni. – José L. S. Barañao. – Carlos A. Tomada. – Nilda C. Garré. – Carlos E. Meyer. – Norberto G. Yauhar. – Juan L. Manzur. – Héctor M. Timerman.

Suplemento