

SESIONES ORDINARIAS  
2013

ORDEN DEL DÍA N° 2319

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO  
-LEY 26.122-

Impreso el día 29 de julio de 2013

Término del artículo 113: 7 de agosto de 2013

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 637 de fecha 31 de mayo de 2013. (6-JGM-2013.)

INFORME

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

I

**Dictamen de mayoría**

*Honorable Congreso:*

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122–, prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional, ha considerado el expediente C.D.-6-JGM-2013 referido al decreto del Poder Ejecutivo 637 de fecha 31 de mayo de 2013, mediante el cual se dispone la creación en el ámbito del Ministerio de Defensa, del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOS-FA), por el que se integran los servicios de cobertura médico asistencial y sociales de las fuerzas armadas y de las fuerzas de seguridad unificando los preexistentes.

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**

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 637 de fecha 31 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, 3 de julio 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.*

I. *Antecedentes*

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

La clásica doctrina de la división de los poderes, concebida por el movimiento constitucionalista como una de las técnicas más eficaces para la defensa de las libertades frente a los abusos gestados por la concentración del poder, y que fue 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.<sup>1</sup>

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:

<sup>1</sup> 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.

## 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, conjuntamente 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 conjuntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente [...]”.

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

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

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

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

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

En este orden de ideas, es criterio de esta comisión plantear un 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”.<sup>2</sup>

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

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 de la República 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”.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup>

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”,<sup>5</sup> ya que se le reconoció expresamente al presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

En el caso precitado, los actores iniciaron una acción de amparo ante el dictado del decreto 36/90, que convertía los contratos bancarios a plazo fijo en bonos de deuda pública (Plan Bonex).

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

“...una situación de grave riesgo social que pudiese 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).

<sup>3</sup> Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, EDIAR, 1995, tomo VI.

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

<sup>5</sup> *La Ley*, 1991-C:158.

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 Nacional<sup>6</sup> 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”,<sup>7</sup> 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 quien 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”<sup>8</sup> cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) números 770/96 y 771/96 emitidos por el Poder Ejecutivo nacional en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

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

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

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

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

En el caso “Risolia de Ocampo”,<sup>9</sup> 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

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

<sup>7</sup> La Ley, 1997, E:884.

<sup>8</sup> “Verrocchi, Ezio D. c/Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/08/19, Fallos, 322:1726, La Ley, 1999-E, 590.

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

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”,<sup>10</sup> 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 intervencionalidad del Congreso en los términos que señala la Constitución y un reconocimiento de la emergencia invocada por el Poder Ejecutivo nacional.

Los ministros Nazareno, Moliné O’Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que “...la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que –en uso de facultades privativas– compete al Congreso de la Nación conforme al artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas Cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo nacional al enfrentar la crisis...”. (considerando 6.)

En el caso precitado, el voto del ministro Carlos Fayt señaló que “tal como lo recordó el tribunal en la causa ‘Verrocchi’ (*Fallos*, 322:1726), para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer válidamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1°) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, o 2°) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser remediada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Esta última es la situación que debe entenderse presente en el caso...”. (Considerando 6.)

“Que la doctrina elaborada por esta Corte en torno a la nueva previsión constitucional, no difiere en lo sustancial del recordado precedente de *Fallos*, 313:1513. Sin embargo, en este último se valoró el silencio del

Poder Legislativo como una convalidación tácita con consecuencias positivas (considerando 25). Nada de ello en cambio, sería en principio posible de afirmar hoy, frente al ineludible quicio constitucional que condiciona estrictamente la existencia misma de la voluntad del Congreso en su manifestación positiva (artículo 82 de la Constitución Nacional). No obstante, de esta regulación minuciosa de una facultad que por definición se considera existente, no podría derivarse como conclusión que la ausencia de reglamentación legal del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional deje inerte a la sociedad frente a las situaciones que el propio texto constitucional ahora prevé como excepcionales y, por tanto, merecedoras de remedios del mismo carácter” (considerando 7).

Fayt agregó: “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: “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

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

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,<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

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, sustancialmente, que afectaban el principio de la división de los poderes.<sup>13</sup>

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”.<sup>14</sup>

## II. Objeto

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 637 de fecha 31 de mayo de 2013, mediante el cual se dispone la creación en el ámbito del Ministerio de Defensa, del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), por el que se integran los servicios de cobertura médico asistencial y sociales de las fuerzas armadas y de las fuerzas de seguridad unificando los preexistentes.

### II.a. Análisis del decreto

La ley 26.122, en el título III, capítulo I, referido a los decretos de necesidad y urgencia, establece: “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 referendarlos, conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”.

<sup>11</sup> Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

<sup>12</sup> Miguel A. 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.

<sup>13</sup> 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 elaborado por Montesquieu y adoptada por nuestra Constitución histórica 1853/60.

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

Se 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 estos sean derogados formalmente por el Congreso.<sup>15</sup>

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 637/2013.

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 2º, 19 y 20 de la ley 26.122.

Resulta pertinente destacar las palabras vertidas en el trabajo elaborado por Jorge Carlos Albertsen, en el cual se señala que “existe una marcada diferencia 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 *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 creación en el ámbito del Ministerio de Defensa, del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), por el que se integran los servicios de cobertura médico asistencial y sociales de las fuerzas armadas y de las fuerzas de seguridad unificando los preexistentes.

Hasta el dictado del presente decreto, las obras sociales señaladas se desempeñaban bajo condiciones jurídicas distintas, el IOSE en un ente autárquico y la DIBA y la DIBPFA incorporadas a la estructura de las

fuerzas, con escasa o nula articulación, tanto de sus servicios, como de su gestión. Ello a pesar de coincidir en su finalidad institucional y en el ámbito de la autoridad de aplicación, que es el Ministerio de Defensa.

Del mencionado funcionamiento simultáneo y, al mismo tiempo, independiente de los tres organismos, se pudo inferir los siguientes condicionantes que se expresan en los considerandos del decreto 637/13:

– Segmentación de la población que se agrupa en distintos padrones, sin posibilidad de opción de cambio (cautividad).

– Falta de racionalidad en la utilización de los recursos, promotor de ineficiencia operativa, por el mantenimiento de tres (3) estructuras de administración con modalidades independientes de gestión.

– Inequidad en la cobertura, por diferencias en el catálogo de prestaciones y en las condiciones de accesibilidad, ya que cada obra social opera con planes independientes.

– Fragmentación en la operación de recursos, que actúa dificultando la conformación y desarrollo de un modelo de gestión sistémico, como instrumento indispensable para una relación estructurada entre la población y las instituciones de servicios.

– Vulnerabilidad recurrente para el financiamiento.

De lo expresado se desprende que la imperiosa necesidad de adoptar medidas de saneamiento integral y unificado, tendientes a la normalización del acceso y ejercicio de un derecho tan importante como es el de la salud.

De tal modo se decide la creación de una única obra social, el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) con el objetivo de integrar a través de una administración y modelo de gestión unificados, a la totalidad de la población (más de 600.000 beneficiarios) que hoy se encuentra bajo la cobertura de las tres obras sociales en el ámbito del Ministerio de Defensa.

La nueva institución será una obra social estatal, con carácter de ente autárquico, incluida en el artículo 8º inciso c) de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional 24.156, bajo la fiscalización y control del Ministerio de Defensa.

Para su organización y funcionamiento se propone la centralización normativa y administrativa y la descentralización operativa.

En cuanto a los aportes y contribuciones, la base de cálculo que se propone, contempla todos los conceptos que integran el haber.

La oferta de la cobertura prestacional médico asistencial será cubierta por un programa integral de prestaciones que toma como base de referencia el catálogo de prestaciones del Programa Médico Obligatorio dispuesto por el Ministerio de Salud (resolución 201/02 y complementarias).

El directorio de la nueva obra social se conformará con la representación de todos los afiliados, para que el origen de la afiliación o las diferentes características

<sup>15</sup> 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.

de la relación laboral, no influya en modo alguno en la toma de decisiones.

Por otra parte, con el objeto de lograr un efectivo control de la gestión institucional, se dispondrá la creación de una unidad de auditoría interna conforme a lo establecido por la ley 24.156, de acuerdo con lo dispuesto en el título VI de la misma.

En conclusión a través del decreto 637/2013, se crea el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), en el ámbito del Ministerio de Defensa, definiendo en su articulado lo relativo a su naturaleza jurídica, sus objetivos y acciones instrumentales, y estableciendo al título II cual será la población beneficiaria, al título III su financiamiento, al título IV las prestaciones de salud, al título V y su sistema de administración, entre otras.

Por último, el Ejecutivo destaca que la particular naturaleza de la situación planteada y la urgencia requerida para su resolución –conforme lo manifestado en los considerandos del decreto– dificultan seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, por lo que el Poder Ejecutivo nacional adopta la presente medida con carácter excepcional (artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional).

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del decreto 637/13 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 637 de fecha 31 de mayo de 2013.

Decreto 637/2013

*Jorge A. Landau.*

## II

### Dictamen de minoría

*Honorable Congreso:*

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional ha considerado el expediente C.D.-6-JGM-2013 (mensaje 303/2013) referido al decreto de necesidad y urgencia 637 de fecha 31 de mayo de 2013, mediante el cual se crea en el ámbito del Ministerio de Defensa el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas –IOSFA–.

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

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

Artículo 1° –Declarar el rechazo del decreto 637 de fecha 31 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, 3 de julio de 2013.

*Luis P. Naidenoff. – Juan P. Tunessi.*

## 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.”<sup>16</sup>

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, 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.

<sup>16</sup> Pérez, Hualde, Alejandro, *Decretos de necesidad y urgencia: su ley especial. Derecho constitucional de la reforma de 1994 –II–*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1995, p. 226 y ss.



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

Respecto de la intervención de la Comisión Bicameral Permanente el artículo 2° de la ley 26.122 establece: “La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional se rige por esta ley y las disposiciones de su reglamento interno; y tiene 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 Gabinete no remita en el plazo establecido a la Comisión Bicameral Permanente los decretos que reglamenta esta ley, dicha comisión se abocará de oficio a su tratamiento. Para ello, el plazo de diez días hábiles para dictaminar, se contará a partir del vencimiento del término establecido para la presentación del jefe de Gabinete”.

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

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

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

*Pronunciamiento.* “Artículo 22. – Las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones. El rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso confor-

me lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional”. “Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento de forma inmediata”.

En función de lo expuesto esta Comisión Bicameral actúa en el marco de su competencia ejerciendo su control y elevando su despacho<sup>17</sup>, 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 CN y los artículos 2°, 10 y 19 de la ley 26.122.

Textualmente el artículo 99 dice: “El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: [...]”

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

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

<sup>17</sup> “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.

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 637/13: Artículo 1° – Créase, en el ámbito del Ministerio de Defensa, el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), por el que se integran los servicios de cobertura médico asistencial y sociales de las fuerzas armadas y de las fuerzas de seguridad unificando los preexistentes: el Instituto de Obra Social del Ejército (IOSE), en el que se incluyen los servicios que éste brinda al personal de la Gendarmería Nacional Argentina; la Dirección de Bienestar de la Armada (DIBA), en la que se incluyen los servicios que ésta presta al personal de la Prefectura Naval Argentina y la Dirección de Bienestar del Personal de la Fuerza Aérea (DIBPFA). *Naturaleza jurídica. Ámbito. Autoridad de aplicación*. Art. 2° – El Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) desarrolla su acción, dentro de todo el territorio de la República

Argentina, como ente autárquico, con personería jurídica propia y legitimación procesal, con capacidad para actuar en el ámbito del derecho público y privado, estando encuadrado dentro del régimen del inciso *c)* del artículo 8° de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, 24.156, y sus modificaciones, bajo la fiscalización y el control del Ministerio de Defensa, el que se constituye como la autoridad de aplicación. *De los objetivos y acciones instrumentales*. Art. 3° – Son fines del IOSFA: 1. Garantizar la cobertura para la atención médico asistencial y social, a la totalidad de la población beneficiaria, mediante la formulación y operación de un programa integral de prestaciones que incluya, tomando como base el perfil epidemiológico, acciones conducentes a la promoción, prevención, reparación y rehabilitación de la salud física, mental y social de dicha población. 2. Asegurar la vigencia de normas operativas y la elección de estrategias de aplicación a fin que, el acceso a la oferta de sus servicios alcance por igual, a toda la población de beneficiarios. 3. Organizar y operar un sistema de servicios de extensión nacional, adecuado en recursos, calidad y complejidad para atender las verdaderas necesidades de la población, sustentado por los siguientes principios: integración institucional e instrumental de todos los recursos disponibles, pertenecientes a las organizaciones que, por el dictado del presente, conforman el IOSFA. Articulación, mediante convenios con prestadores institucionales del ámbito público, privado y de la seguridad social, a los fines de cumplir con el Programa Integral de Prestaciones. Operar un modelo de atención, sustentado por la acreditación de los recursos tecnológicos, físicos y humanos. 4. Promover la vinculación formal del IOSFA, con organismos nacionales e internacionales, con el objetivo de proveer a su fortalecimiento institucional. 5. Adecuar el funcionamiento del IOSFA, a través de la instalación de su administración central y dependencias regionales, como ámbitos aptos para la formulación y, según el caso, la elaboración de instrumentos normativos necesarios para la gestión, supervisión y control de su desempeño. *De la política nacional. Rol del Estado*. Art. 4° – Las actividades a desarrollar por el IOSFA, responderán a los enunciados de la política nacional de salud, por lo cual, el Estado nacional será responsable de su formulación y de la dirección estratégica general del sector ejerciendo, a su vez, acciones de fiscalización y control para garantizar el cumplimiento de sus funciones. Título II - *De la población beneficiaria* (artículos 5 al 8); *afiliados titulares*. Art. 5° – Son afiliados titulares del IOSFA: *a)* El personal militar en actividad de las Fuerzas Armadas; *b)* El personal civil que se desempeña en relación de dependencia en las fuerzas armadas. *c)* El personal militar en actividad de la Gendarmería Nacional Argentina y el personal policial en actividad de la Prefectura Naval Argentina; *d)* El personal civil que se desempeña en relación de dependencia con las fuerzas de seguridad mencionadas en el inciso anterior; *e)* El personal civil que se desempeña en relación de dependencia en el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA); *f)* El personal civil que se desem-

peña en relación de dependencia en otros entes empleadores que, a la fecha de creación del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), sean afiliados titulares obligatorios de los organismos preexistentes mencionados en el artículo 1°; g) Los titulares de retiros y pensiones de las Fuerzas Armadas, de la Gendarmería Nacional Argentina y de la Prefectura Naval Argentina; h) El personal civil jubilado y los pensionados de los organismos mencionados en los incisos anteriores. *Categorización.* Art. 6° – A los fines de su categorización, los afiliados contemplados en los incisos a) a f) del artículo 5°, adquieren el carácter de “obligatorios”, y aquellos contemplados en los incisos g) y h), del referido artículo se considerarán “voluntarios”. *Beneficiarios incorporados al afiliado titular.* Art. 7° – Son beneficiarios incorporados al afiliado titular, los integrantes del grupo familiar primario de los titulares mencionados en el artículo 5° del presente. Se considera que forman parte del grupo familiar primario del titular: a) El cónyuge y los hijos solteros menores de veintinueve (21) años, no emancipados por habilitación de edad o ejercicio de actividad profesional, comercial o laboral. Se equipara al cónyuge, a la o el conviviente que no tenga otra cobertura de obra social de cualquier jurisdicción, que se encuentre a cargo del titular, acreditado dicho extremo por información sumaria judicial, excepto que tengan hijos reconocidos por ambos; b) Los hijos discapacitados, a cargo del afiliado titular, son beneficiarios sin límite de edad y mientras dure la incapacidad; c) Los hijos solteros mayores de veintinueve (21) años y hasta los veinticinco (25) años inclusive, que estén a exclusivo cargo del afiliado titular, conservan la cobertura si acreditan estar desarrollando estudios en Instituciones de enseñanza oficial públicas o privadas reconocidas por la autoridad educativa de la jurisdicción; d) Los hijos menores de veintinueve (21) años del cónyuge y los menores cuya guarda y tutela haya sido acordada por autoridad judicial o administrativa. En todos los casos en que los beneficiarios incorporados al afiliado titular tengan una cobertura otorgada por alguno de los agentes incluidos en el Sistema Nacional del Seguro de Salud, serán excluidos de la cobertura del IOSFA. *Afiliados adherentes.* Art. 8° – Podrán incorporarse como afiliados adherentes al Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), las personas que, perteneciendo al grupo familiar de algún titular, no posean cobertura de salud y cumplan con las condiciones, cuota de afiliación y aranceles que se fijen en el régimen de adherentes del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA). Dicho régimen, aprobado por el directorio, determinará los requisitos de incorporación, baja, renuncia y reincorporación pasados tres (3) años desde la publicación del presente, el directorio podrá extender el ingreso de adherentes a otros grupos poblacionales. *Título III - Del financiamiento* (artículos 9 al 10). *Composición de los recursos.* Art. 9° – Los recursos del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) se componen de: a) Los aportes personales fijados, con aprobación del directorio y ratificados por resolución del ministro de Defensa, de los haberes que perciban los afiliados titulares obligatorios mencionados

en el artículo 5°, incisos a), b), c), d), e) y f); b) Las contribuciones patronales, fijadas por decreto del Poder Ejecutivo, de los haberes que perciban los afiliados titulares obligatorios mencionados en el artículo 5°, incisos a), b), c), d), e) y f). El porcentaje de aportes y contribuciones establecido en los incisos anteriores se calcula sobre el sueldo, las asignaciones básicas, adicionales, suplementos generales, suplementos particulares, bonificaciones, incentivos y sueldo anual complementario que percibiera el afiliado titular obligatorio, así como cualquier otra asignación o suplemento que por otras disposiciones legales correspondan a ese personal o que en el futuro se creen, con exclusión de las correspondientes a asignaciones familiares y compensaciones por gastos efectivamente realizados; c) Los aportes fijados, con aprobación del directorio y ratificados por resolución del ministro de Defensa, sobre los haberes brutos de retiros, jubilaciones y pensiones que perciban los afiliados titulares mencionados en el artículo 5°, incisos g) y h), con exclusión de los correspondientes a asignaciones familiares; d) El monto de aportes fijados por aprobación del directorio, para los afiliados titulares mencionados en el artículo 5°, inciso g), que perciban haberes reducidos; e) Las cuotas de afiliación y aranceles que paguen los afiliados adherentes que se incorporen al Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) con arreglo a lo previsto en el artículo 8°; f) Los recursos provenientes de coseguros y de prestaciones de otros servicios de cualquier naturaleza a terceros o afiliados; g) Los ingresos producidos por la venta y renta de activos del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA); h) Los recursos que anualmente fije la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional para su funcionamiento; i) Legados, donaciones y otras liberalidades con que fuere beneficiado el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA); j) Todo otro aporte de cualquier naturaleza que pruebe la autoridad de aplicación del presente. *Gastos en salud, administrativos y en prestaciones sociales.* Art. 10. – El Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) destinará, como mínimo, el ochenta por ciento (80%) de la totalidad de sus recursos a la prestación de los servicios de atención de la salud a la que hacen referencia los artículos 11, 12, 13 y 14 de la presente norma. Destinará, para sus gastos administrativos, hasta un ocho por ciento (8%) de sus recursos brutos y podrá destinar, hasta un doce por ciento (12%) de sus recursos brutos, a otras prestaciones sociales. *Título IV - Prestaciones de salud* (artículos 11 al 14). *Programa Médico Asistencial;* Art. 11. – Todos los afiliados al IOSFA gozarán, igualmente, de los beneficios de un programa integral de prestaciones médico asistenciales y de salud, cuyo acceso quedará garantizado por procedimientos normativos y una red de servicios institucionales propios y contratados, que operarán en todo el ámbito nacional. *Elaboración.* Art. 12. – La elaboración del programa citado en el artículo anterior, el catálogo de prestaciones, así como la modalidad de acceso, serán definidos por la administración del IOSFA y requerirán, para su implementación, de la apro-

bación del directorio. *Articulación con el Programa Médico Obligatorio del Ministerio de Salud.* Art. 13. – Para el diseño del Programa Integral de Prestaciones del IOSFA, se tendrá como base de referencia el catálogo de prestaciones del Programa Médico Obligatorio (resoluciones 201/02, 310/04 y 1991/05 del Ministerio de Salud y complementarias). *Modalidades de atención.* Art. 14. – La administración del IOSFA queda facultada para adicionar nuevas prácticas y adaptar y/o formular estrategias para el bienestar social, acordes con el perfil de la población beneficiaria y cuya incorporación deberá fundamentarse por resoluciones del directorio y contar con financiamiento y acreditación de prestadores para el acceso de los afiliados. Título V *De la administración* (artículos 15 al 23). *Administración central. Directorio.* Art. 15. – A los efectos de la aplicación de los fines del IOSFA, créase la administración central, que será conducida por un directorio integrado por: un (1) representante del Ministerio de Defensa, que será su presidente; diez (10) vocales: tres (3) a propuesta del jefe del Estado Mayor General del Ejército; dos (2) a propuesta del jefe del Estado Mayor General de la Armada; uno (1) a propuesta del Jefe del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea; uno (1) a propuesta del director nacional de la Gendarmería Nacional; uno (1) a propuesta del Prefecto Nacional Naval; uno (1) a propuesta del personal civil de las fuerzas armadas del ámbito del Ministerio de Defensa y uno (1) a propuesta del personal civil de la Gendarmería Nacional y de la Prefectura Naval Argentina del ámbito del Ministerio de Seguridad. *Designación y permanencia.* Art. 16. – Los miembros del directorio serán designados por resolución del ministro de Defensa. La reglamentación establecerá la modalidad, mediante la cual, la nominación de los representantes será puesta a consideración del ministro. Todos los miembros del directorio, durarán cuatro (4) años en sus cargos. Podrán renovar sus mandatos si se mantiene, al finalizar los mismos, la propuesta que dio lugar a su designación. Para el cumplimiento de sus funciones deberán contar con formación, competencia e idoneidad acreditadas en materias relacionadas con los fines del presente. *Representantes suplentes.* Art. 17. – Por cada representante en el directorio, corresponderá la designación de un suplente, que reemplazará al titular con las mismas atribuciones, en caso de dimisión o ausencia justificada, en la forma y por las causales que se indiquen en la reglamentación. La designación de los representantes suplentes, lo será simultáneamente con la del miembro titular. *Limitaciones.* Art. 18. – El directorio del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) no podrá delegar, ceder o de algún modo transferir a terceros las funciones de conducción, administración, planificación, evaluación y control que se le asignan por el presente. *Atribuciones del presidente.* Art. 19. – Corresponde al presidente del directorio del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA): 1. Ejercer la representación legal del instituto. 2. Decidir con su voto, en el caso de hallarse igualados los votos de los restantes integrantes del directorio presentes en la sesión. 3. Realizar por sí todos los actos que fueren necesarios para la normal y

continua gestión del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), llevando al directorio las cuestiones que someterá al mismo, elaborando el orden del día de las reuniones del cuerpo. *Facultades del directorio.* Art. 20. – Corresponde al directorio del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA): 1. Formular el reglamento interno de funcionamiento. 2. Formular la estructura orgánica funcional de la administración central del IOSFA y de sus áreas dependientes. 3. Entender en la fijación del valor del régimen arancelario de aportes para cada categoría de beneficiarios y someterlo a consideración del ministro de Defensa. 4. Entender en la definición, planificación y desarrollo del proceso de formulación de acciones para la implementación de los programas de atención médico asistenciales y de salud del IOSFA, en concordancia con los lineamientos de la política nacional y a los fines del presente decreto. 5. Aprobar el Programa Integral de Prestaciones y los programas prestacionales complementarios, el Reglamento de Servicios y el Régimen de Adherentes. 6. Aprobar la creación e instalación de dependencias jurisdiccionales o regionales, con el fin de descentralizar acciones operativas que faciliten la relación entre los beneficiarios y los prestadores. 7. Concretar acuerdos intersectoriales del ámbito sanitario y social, a los fines de fortalecer y garantizar la función prestacional, en coincidencia con la política nacional en la materia. 8. Promover acuerdos de orden institucional en el ámbito del sector salud nacional e internacional. 9. Fortalecer la relación con los recursos asistenciales que dependen de las direcciones generales de Salud de las fuerzas armadas, bajo dependencia del Ministerio de Defensa, mediante la designación e incorporación, a las estructuras de conducción de los hospitales centrales, de un funcionario médico, acreditado en administración de salud, con el nivel de director asociado, sin funciones ejecutivas sobre el desempeño hospitalario y cuyas atribuciones se detallarán en la reglamentación que se dicte. 10. Aprobar las normas para las contrataciones de bienes y servicios y de personal que realice el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA). 11. Aprobar el presupuesto del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) y elevarlo al Ministerio de Defensa. 12. Aprobar la memoria y balance general anual del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) y elevarlos a consideración del Ministerio de Defensa para su posterior remisión al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. 13. Aprobar las contrataciones y fijar las políticas necesarias para dar cumplimiento a las prestaciones de salud, según las reglamentaciones vigentes a esos fines, controlando el cumplimiento de los programas adoptados. 14. Definir las políticas de inversiones de recursos excedentes. 15. Adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles de toda naturaleza, requiriendo previamente, para los inmuebles, autorización al Ministerio de Defensa. 16. Presentar un informe de gestión anual al Ministerio de Defensa. 17. Ejercer toda otra atribución que le otorgue la autoridad de aplicación. *Sede.* Art. 21. – La Administración Central del IOSFA tendrá su sede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el ámbito

del Ministerio de Defensa. *Fiscalización*. Art. 22. – El Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) está sujeto al control y auditoría de una unidad de auditoría interna, de conformidad con lo que establece el título VI de la citada ley 24.156. Será competente, en las tareas de fiscalización, la intervención de la Sindicatura General de la Nación. La Unidad de Auditoría Interna, estará facultada a realizar auditorías periódicas y deberá brindar toda la información y colaboración que le requiera el Ministerio de Defensa, a través de la dependencia que se establezca, con el objeto, alcance y frecuencia que la reglamentación determine. *Incompatibilidades*. Art. 23. – Los integrantes del directorio y de la Unidad de Auditoría Interna, y el personal del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) están sujetos a las mismas disposiciones sobre incompatibilidad que rigen para los agentes de la administración pública nacional. No podrán mantener relación, vinculación directa o indirecta con prestadores, efectores o terceras personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que mantengan relación contractual con el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA). Título VI - *Disposiciones transitorias* (artículos 24 al 29). *Integración institucional*. Art. 24. – La integración en el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) de los servicios de las fuerzas armadas mencionados en el artículo 1° se efectiviza, con arreglo al presente, mediante la unificación de los mismos, de sus administraciones, de sus patrimonios, propios o afectados a su funcionamiento, y la transferencia de su personal dependiente. Tal integración será implementada por la autoridad de aplicación. *Plazos*. Art. 25. – La reglamentación establecerá el plazo, a contar desde la publicación del presente, para la integración del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) en sus niveles directivos, administrativos y de personal, así como para la consolidación de los activos y pasivos de los organismos preexistentes que son objeto de unificación. Dicho plazo será concordante con la integración de sus prestaciones. Dentro del mismo lapso, se deberá transferir el dominio de los bienes inmuebles y muebles registrables propios o afectados al funcionamiento de las entidades sujetas a unificación, a favor del instituto que se crea. *Período de transición*. Art. 26. – El Poder Ejecutivo nacional determinará los inmuebles cuya transferencia se requiere para el cumplimiento de los servicios del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) y determinará aquellos que se excluyen de la transferencia, dentro del ámbito del Ministerio de Defensa. Previo a esta formalidad, se requerirá la intervención y dictamen de la Agencia de Administración de Bienes del Estado, conforme su competencia (decreto 1.382/12, artículo 17). El ministro de Defensa designará un (1) administrador que será responsable, hasta la constitución efectiva del directorio del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), de las acciones de la transición en el proceso de unificación que se dispone y de la ejecución de las transferencias necesarias a tal fin. Dicho administrador ejercerá las facultades contempladas en el presente, para el directorio del Instituto y su presidente. La Sin-

dicatura General de la Nación designará un (1) síndico a los efectos del control y la auditoría del proceso de transición. *Transferencia del personal*. Art. 27. – En el plazo referido en el artículo 25, se deberá transferir al IOSFA la totalidad del personal civil que integra el distributivo de cargos de las subjurisdicciones correspondientes a las fuerzas armadas y que se desempeña, a la fecha de entrada en vigencia del presente, en los servicios sociales, citados en el artículo 1°. El personal civil pasará a depender del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), conservando sus respectivas situaciones de revista y de empleo, hasta su reencasillamiento en el instituto que se crea por el presente. El jefe de Gabinete de Ministros aprobará la nómina de los agentes a transferir de los organismos involucrados al mencionado instituto. En el mismo plazo, se debe transferir al Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), de conformidad con lo que disponga la reglamentación, la totalidad del personal que, con distintos regímenes contractuales, se desempeña actualmente en los servicios citados en el artículo 1°. *Personal militar*. Art. 28. – El personal militar que se encuentre prestando servicios en la actualidad en los servicios citados en el artículo 1°, así como el que se asigne en el futuro en el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), revistará en comisión de servicios con destino en el mencionado instituto. *Gastos en salud y administrativos*. Art. 29. – En atención a lo establecido en el presente título sobre la transferencia patrimonial y de personal, el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) tiene un plazo de cinco (5) años de publicado el presente decreto, para adaptarse en forma gradual y progresiva a lo establecido en el artículo 10. Título VII - *Disposiciones complementarias* (artículos 30 al 32). *Disolución, liquidación y supresión de los organismos preexistentes*. Art. 30. – Dispónese la disolución y liquidación del Instituto de Obra Social del Ejército (IOSE), la que se efectivizará mediante la transferencia de la totalidad de sus activos y pasivos y de la totalidad de su personal al Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), con la salvedad de lo mencionado en el artículo 25. El Poder Ejecutivo nacional dispondrá la supresión de las responsabilidades primarias y acciones asignadas a la Dirección de Bienestar de la Armada (DIBA) y a la Dirección de Bienestar del Personal de la Fuerza Aérea (DIBPFA), relacionadas con la promoción, prevención y prestación de la salud y de carácter social, transfiriendo previamente al Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) los activos, pasivos, recursos materiales y la totalidad del personal a ellas afectados. *Unificación de contribuciones y aportes*. Art. 31. – El personal civil comprendido en el artículo 5° no resultará alcanzado por las previsiones de los incisos a), b), d) y e), del artículo 8° de la ley 19.032. *Exención impositiva*. Art. 32. – El Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) está exento del pago de impuestos, tasas y contribuciones nacionales. Se invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a disponer medidas exentivas similares dentro de sus respectivas jurisdic-

ciones. Título VIII - *Disposiciones finales* (artículos 33 al 36). *Derogación*. Art. 33. – Derógase, sin perjuicio de la efectivización del proceso de unificación de los servicios sociales de las Fuerzas Armadas y de Seguridad involucrados en la presente norma y de la disolución y supresión de los mismos, el texto único del artículo 5° de la ley 12.913, reemplazado por la ley 18.683. Art. 34. – La presente medida entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Boletín Oficial. Art. 35. – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación. Art. 36. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y Archívese.

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

Respecto de lo primero, el final del tercer párrafo del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, dice: “...serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, juntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

El decreto de necesidad y urgencia, objeto de análisis, desde el punto de vista formal reúne y cumplimenta, 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 insana, 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.<sup>18</sup>

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

Sometiendo a esta prueba (test) de constitucionalidad al DNU 637/2013 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 fa-

<sup>18</sup> Cassagne, Juan Carlos. *La configuración de la potestad reglamentaria*. La Ley 2004-A, 1144, página 15.

cultad 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 éste 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 el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas en el ámbito del Ministerio de Defensa, unificando los servicios de cobertura de la atención medico asistencial, de la salud y sociales de todas las fuerzas armadas que actualmente se encuentran bajo la cobertura de tres obras sociales distintas. Creemos necesario que una decisión de tal importancia debe ser discutida y debatida en el ámbito del Congreso de la Nación, donde se escuchen todas las voces de los beneficiarios y los prestadores y donde se pueda otorgar una solución integral que haya sido pautada de una manera democrática e igualitaria.

La unificación de las obras sociales de las fuerzas armadas es un objetivo válido y positivo, ya que brindaría una mejor escala para mejorar las prestaciones actuales y bajaría los costos prestacionales. Sin embargo, es necesario que profundicemos un poco más y vayamos al núcleo del problema. Si bien es cierto que las obras sociales militares están en quiebra, este deterioro tiene que ver con un proceso de sistemático desfinanciamiento que viene siendo denunciado desde hace años por miembros de las fuerzas.

Dado que tanto las fuerzas armadas como Gendarmería y Prefectura (que también son cubiertas por IOSE y DIBA) cobran, en promedio, el 50-60% de sus haberes en negro, y los descuentos se hacen sobre el 40-50% blanco, no hay matemática que resista esa ecuación. Éste es el motivo central de su déficit, no su dispersión ni su mala administración (que también son factores que sin duda cuentan, pero que no son los principales en este caso).

Teniendo en cuenta esta problemática es que solicitamos un debate más amplio que incluya las necesidades de los beneficiarios y donde se busquen soluciones inte-

grales y no decisiones unilaterales que parecen atender más a necesidades financieras del poder de turno.

### *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.

*Luis P. Naidenoff. – Juan P. Tunessi.*

### 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 303 de la fecha 7 de junio de 2013 por medio del cual se comunica el dictado del decreto de necesidad y urgencia (DNU) 637/2013, 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**

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declarar la invalidez del decreto de necesidad y urgencia 637/2013 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.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

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

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

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

Recién cuando los indicadores sociales y de la realidad denotan la imperiosa necesidad de contar con un instrumento idóneo para paliar la situación (de “emergencia”), y siempre que no se invada materias vedadas, se darán las circunstancias habilitantes o la 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.

Midón<sup>19</sup> señala que verificar si un decreto de necesidad y urgencia satisface el test de razonabilidad es una operación lógica que para el operador de la Constitución (Poder Judicial y/o Congreso) debe principiar por el examen de la necesidad del acto, o sea la comprobación objetiva de que concurre el hecho habilitante tipificado por la Ley Fundamental. Esto es, la existencia de necesidad, más la urgencia, más los acontecimientos que impiden la deliberación del Congreso.

Habrán dos aspectos que el Congreso no podrá soslayar conforme la consagración constitucional: *a)* la necesidad de su intervención en la consideración de la norma de excepción, y *b)* 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. Análisis del DNU

### 2.1. Decreto 637/2013

Buenos Aires, 31 de mayo de 2013.

VISTO el expediente 8.148/12 del Registro del Ministerio de Defensa, las leyes 23.660 y 23.661 y,

CONSIDERANDO:

Que los servicios de cobertura de la atención médica asistencial, de salud y sociales para el personal de las fuerzas armadas (Ejército Argentino, Armada Argentina y Fuerza Aérea Argentina), de la Prefectura Naval Argentina y de la Gendarmería Nacional Argentina son prestados en la actualidad por el Instituto de Obra Social del Ejército (IOSE) –que también comprende al personal de la Gendarmería Nacional–, por la Dirección de Bienestar de la Armada (DIBA) –que incluye al personal de la Prefectura Naval Argentina– y por la Dirección de Bienestar del Personal de la Fuerza Aérea (DIBPFA).

Que la intervención del Poder Ejecutivo nacional adoptada a partir del año 2007, ante la situación de déficit financiero y operativo por el que atravesaban las obras sociales de las fuerzas armadas encaró, a través del Ministerio de Defensa, diversas acciones con el objeto de analizar la situación y determinar sus causas, así como propiciar medidas tendientes a lograr el equilibrio en la ecuación ingresos-egresos y la optimización de los procesos prestacionales, dictando en dicho marco, la resolución MD 301/07.

Que las obras sociales señaladas se desempeñan bajo condiciones jurídicas distintas, el IOSE en un ente autárquico y la DIBA y la DIBPFA se encuentran incorporadas a la estructura de las fuerzas, con escasa o nula articulación, tanto de sus servicios, como de su gestión. Ello a pesar de coincidir en su finalidad institucional y en el ámbito de la autoridad de aplicación, que es el Ministerio de Defensa.

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



Que este funcionamiento simultáneo y, al mismo tiempo, independiente de los tres (3) organismos, es posible inferir los siguientes condicionantes:

– Segmentación de la población que se agrupa en distintos padrones, sin posibilidad de opción de cambio (cautividad).

– Falta de racionalidad en la utilización de los recursos, promotor de ineficiencia operativa, por el mantenimiento de tres (3) estructuras de administración con modalidades independientes de gestión.

– Inequidad en la cobertura, por diferencias en el catálogo de prestaciones y en las condiciones de accesibilidad, ya que cada obra social opera con planes independientes.

– Fragmentación en la operación de recursos, que actúa dificultando la conformación y desarrollo de un modelo de gestión sistémico, como instrumento indispensable para una relación estructurada entre la población y las instituciones de servicios.

– Vulnerabilidad recurrente para el financiamiento.

Que por ello, se torna institucionalmente necesario contar con la instrumentación adecuada para enfrentar, de un modo integral, el cuadro de situación descrito, haciéndose imperioso adoptar medidas de saneamiento integral y unificado, tendientes a la normalización del acceso y ejercicio de un derecho tan importante como es el de la salud.

Que por lo tanto, resulta necesaria la creación de una única obra social, el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) con el objetivo de integrar a través de una administración y modelo de gestión unificados, a la totalidad de la población (más de seiscientos mil 600.000 beneficiarios) que hoy se encuentra bajo la cobertura de las tres (3) obras sociales en el ámbito del Ministerio de Defensa. La integración, se corresponde con los siguientes objetivos específicos:

– Unificar el padrón de beneficiarios adoptando criterios uniformes de afiliación, aportes y contribuciones.

– Unificar el programa de cobertura de servicios, en cuanto a sus prestaciones y modelo operativo.

– Racionalizar el gasto y optimizar el modelo de gestión, a través del funcionamiento de una estructura de Administración Central y Regional.

– Ponderar la orientación de los recursos destinados a las prestaciones de asistencia, disminuyendo la proporción que hoy se destina al proceso administrativo.

– Conformar una red de servicios integradora de los actuales, asegurando la distribución y accesibilidad equitativa en todo el país.

– Promover la relación del desempeño de los recursos prestacionales y tecnológicos del ámbito del Ministerio de Defensa (hospitales) integrándolos como establecimientos de referencia.

– A través del fortalecimiento institucional producto de la magnitud de la población bajo su responsabilidad y de los recursos resultantes de la fusión de los organismos preexistentes, promover la formalización de

acuerdos interinstitucionales, con organismos de afinidad, con la finalidad de acreditar la referida fortaleza.

– Mejorar las condiciones, para el estudio del perfil epidemiológico de la población y la aplicación de programas sanitarios y sociales de alto impacto entre los beneficiarios.

– Ocupar un espacio jerarquizado en el ámbito de las instituciones del sector salud.

Que la unificación de dichas obras sociales dependientes de las fuerzas armadas se inspira en los postulados de la Ley de Defensa Nacional 23.554, que establece criterios de organización y eficiencia conjunta, unificándose las funciones, actividades y servicios cuya naturaleza no sea específica de una sola fuerza, extendiendo este concepto a la actividad de las obras sociales.

Que la nueva institución, será una obra social estatal, con carácter de ente autárquico, incluida en el artículo 8°, inciso c), de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional 24.156, bajo la fiscalización y control del Ministerio de Defensa.

Que para su organización y funcionamiento se propone la centralización normativa y administrativa concentrando todo lo referente a políticas, normas, procedimientos, información, control y evaluación del sistema; y la descentralización operativa, a los efectos de lograr mayor y mejor articulación entre la obra social, las demandas de sus afiliados y las realidades locales, respetando la individualidad de cada afiliado y su lugar de residencia.

Que en cuanto a los aportes y contribuciones, la base de cálculo que se propone, contempla todos los conceptos que integran el haber.

Que asimismo, como el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) continuará prestando la cobertura de salud a los afiliados que dejen de estar en actividad, manteniendo el beneficiario su permanencia, el porcentaje de sus aportes y contribuciones, debe ser ingresado al IOSFA no resultando, en consecuencia, de aplicación, respecto del personal civil afiliado como titular a dicho instituto, lo establecido en los incisos a), b), d) y e) del artículo 8° de la ley 19.032.

Que la oferta de la cobertura prestacional médico asistencial será cubierta por un programa integral de prestaciones que toma como base de referencia el catálogo de prestaciones del Programa Médico Obligatorio dispuesto por el Ministerio de Salud (resolución 201/02 y complementarias). El programa atenderá las particularidades epidemiológicas y las características estructurales de la población beneficiaria del IOSFA.

Que el directorio de la nueva obra social se conformará con la representación de todos los afiliados, para que el origen de la afiliación o las diferentes características de la relación laboral no influya en modo alguno en la toma de decisiones.

Que con el objeto de lograr un efectivo control de la gestión institucional, se dispondrá la creación de una (1) unidad de auditoría interna conforme a lo establecido por la ley 24.156, de acuerdo con lo dispuesto en el título VI de la misma.

Que además se establece que la reglamentación, fijará los plazos y modalidades para efectivizar la integración de la nueva obra social, realizar la transferencia patrimonial y de la totalidad de los recursos humanos de los organismos que se fusionan. Durante el período de transición, el Ministerio de Defensa designará a un (1) administrador responsable de llevar a cabo las acciones que requiera el proceso de unificación y ejecución de transferencias. Las actividades estarán sujetas al control de una sindicatura.

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

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

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

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

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

Que ha tomado intervención la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Defensa.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades que otorga el artículo 99, incisos 1 y 3, de la Constitución Nacional y de los artículos 2°, 19 y 20 de la ley 26.122.

Por ello,

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

DECRETA:

TÍTULO I

### **Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA)**

Artículo 1° – *Creación.* Créase, en el ámbito del Ministerio de Defensa, el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), por el que se integran los servicios de cobertura médico asistencial y sociales de las fuerzas armadas y de las fuerzas de seguridad uni-

ficando los preexistentes: el Instituto de Obra Social del Ejército (IOSE), en el que se incluyen los servicios que éste brinda al personal de la Gendarmería Nacional Argentina; la Dirección de Bienestar de la Armada (DIBA), en la que se incluyen los servicios que ésta presta al personal de la Prefectura Naval Argentina y la Dirección de Bienestar del Personal de la Fuerza Aérea (DIBPFA).

Art. 2° – *Naturaleza jurídica. Ámbito. Autoridad de aplicación.* El Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) desarrolla su acción, dentro de todo el territorio de la República Argentina, como ente autárquico, con personería jurídica propia y legitimación procesal, con capacidad para actuar en el ámbito del derecho público y privado, estando encuadrado dentro del régimen del inciso c) del artículo 8° de la Ley de Administración Financiera y de los sistemas de control del sector público nacional 24.156 y sus modificaciones, bajo la fiscalización y el control del Ministerio de Defensa, el que se constituye como la autoridad de aplicación.

Art. 3° – *De los objetivos y acciones instrumentales.* Son fines del IOSFA:

1. Garantizar la cobertura para la atención médico asistencial y social, a la totalidad de la población beneficiaria, mediante la formulación y operación de un programa integral de prestaciones que incluya, tomando como base el perfil epidemiológico, acciones conducentes a la promoción, prevención, reparación y rehabilitación de la salud física, mental y social de dicha población.
2. Asegurar la vigencia de normas operativas y la elección de estrategias de aplicación a fin que, el acceso a la oferta de sus servicios alcance por igual, a toda la población de beneficiarios.
3. Organizar y operar un sistema de servicios de extensión nacional, adecuado en recursos, calidad y complejidad para atender las verdaderas necesidades de la población, sustentado por los siguientes principios:
  - Integración institucional e instrumental de todos los recursos disponibles, pertenecientes a las organizaciones que, por el dictado del presente, conforman el IOSFA.
  - Articulación, mediante convenios con prestadores institucionales del ámbito público, privado y de la seguridad social, a los fines de cumplir con el Programa Integral de Prestaciones.
  - Operar un modelo de atención, sustentado por la acreditación de los recursos tecnológicos, físicos y humanos.
4. Promover la vinculación formal del IOSFA, con organismos nacionales e internacionales, con el objetivo de proveer a su fortalecimiento institucional.
5. Adecuar el funcionamiento del IOSFA, a través de la instalación de su administración central y dependencias regionales, como

ámbitos aptos para la formulación y, según el caso, la elaboración de instrumentos normativos necesarios para la gestión, supervisión y control de su desempeño.

Art. 4° – *De la política nacional. Rol del Estado.* Las actividades a desarrollar por el IOSFA responderán a los enunciados de la Política Nacional de Salud, por lo cual el Estado nacional será responsable de su formulación y de la dirección estratégica general del sector ejerciendo, a su vez, acciones de fiscalización y control para garantizar el cumplimiento de sus funciones.

## TÍTULO II

### De la población beneficiaria

Art. 5° – *Afiliados titulares.* Son afiliados titulares del IOSFA:

- a) El personal militar en actividad de las fuerzas armadas;
- b) El personal civil que se desempeña en relación de dependencia en las fuerzas armadas;
- c) El personal militar en actividad de la Gendarmería Nacional Argentina y el personal policial en actividad de la Prefectura Naval Argentina;
- d) El personal civil que se desempeña en relación de dependencia con las fuerzas de seguridad mencionadas en el inciso anterior;
- e) El personal civil que se desempeña en relación de dependencia en el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA);
- f) El personal civil que se desempeña en relación de dependencia en otros entes empleadores que, a la fecha de creación del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), sean afiliados titulares obligatorios de los organismos preexistentes mencionados en el artículo 1°;
- g) Los titulares de retiros y pensiones de las Fuerzas Armadas, de la Gendarmería Nacional Argentina y de la Prefectura Naval Argentina;
- h) El personal civil jubilado y los pensionados de los organismos mencionados en los incisos anteriores.

Art. 6° – *Categorización.* A los fines de su categorización, los afiliados contemplados en los incisos a) a f) del artículo 5°, adquieren el carácter de “obligatorios”, y aquellos contemplados en los incisos g) y h), del referido artículo se considerarán “voluntarios”.

Art. 7° – *Beneficiarios incorporados al afiliado titular.* Son beneficiarios incorporados al afiliado titular, los integrantes del grupo familiar primario de los titulares mencionados en el artículo 5° del presente.

Se considera que forman parte del grupo familiar primario del titular:

- a) El cónyuge y los hijos solteros menores de veintiún (21) años, no emancipados por habilitación de edad o ejercicio de actividad profesional, comercial o laboral. Se equipara

al cónyuge, a la o el conviviente que no tenga otra cobertura de obra social de cualquier jurisdicción, que se encuentre a cargo del titular, acreditado dicho extremo por información sumaria judicial, excepto que tengan hijos reconocidos por ambos;

- b) Los hijos discapacitados, a cargo del afiliado titular, son beneficiarios sin límite de edad y mientras dure la incapacidad;
- c) Los hijos solteros mayores de veintiún (21) años y hasta los veinticinco (25) años inclusive, que estén a exclusivo cargo del afiliado titular, conservan la cobertura si acreditan estar desarrollando estudios en instituciones de enseñanza oficial públicas o privadas reconocidas por la autoridad educativa de la jurisdicción;
- d) Los hijos menores de veintiún (21) años del cónyuge y los menores cuya guarda y tutela haya sido acordada por autoridad judicial o administrativa.

En todos los casos en que los beneficiarios incorporados al afiliado titular tengan una cobertura otorgada por alguno de los agentes incluidos en el Sistema Nacional del Seguro de Salud, serán excluidos de la cobertura del IOSFA.

Art. 8° – *Afiliados adherentes.* Podrán incorporarse como afiliados adherentes al Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), las personas que, perteneciendo al grupo familiar de algún titular, no posean cobertura de salud y cumplan con las condiciones, cuota de afiliación y aranceles que se fijen en el régimen de adherentes del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA). Dicho régimen, aprobado por el directorio, determinará los requisitos de incorporación, baja, renuncia y reincorporación. Pasados tres (3) años desde la publicación del presente, el directorio podrá extender el ingreso de adherentes a otros grupos poblacionales.

## TÍTULO III

### Del financiamiento

Art. 9° – *Composición de los recursos.* Los recursos del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) se componen de:

- a) Los aportes personales fijados, con aprobación del directorio y ratificados por resolución del ministro de Defensa, de los haberes que perciban los afiliados titulares obligatorios mencionados en el artículo 5°, incisos a), b), c), d), e) y f);
- b) Las contribuciones patronales, fijadas por decreto del Poder Ejecutivo, de los haberes que perciban los afiliados titulares obligatorios mencionados en el artículo 5°, incisos a), b), c), d), e) y f).

El porcentaje de aportes y contribuciones establecido en los incisos anteriores se calcula sobre el sueldo, las asignaciones básicas, adicionales,

suplementos generales, suplementos particulares, bonificaciones, incentivos y sueldo anual complementario que percibiera el afiliado titular obligatorio, así como cualquier otra asignación o suplemento que por otras disposiciones legales correspondan a ese personal o que en el futuro se creen, con exclusión de las correspondientes a asignaciones familiares y compensaciones por gastos efectivamente realizados;

- c) Los aportes fijados, con aprobación del directorio y ratificados por resolución del ministro de Defensa, sobre los haberes brutos de retiros, jubilaciones y pensiones que perciban los afiliados titulares mencionados en el artículo 5°, incisos g) y h), con exclusión de los correspondientes a asignaciones familiares;
- d) El monto de aportes fijados por aprobación del directorio, para los afiliados titulares mencionados en el artículo 5°, inciso g), que perciban haberes reducidos;
- e) Las cuotas de afiliación y aranceles que paguen los afiliados adherentes que se incorporen al Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) con arreglo a lo previsto en el artículo 8°;
- f) Los recursos provenientes de coseguros y de prestaciones de otros servicios de cualquier naturaleza a terceros o afiliados;
- g) Los ingresos producidos por la venta y renta de activos del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA);
- h) Los recursos que anualmente fije la ley de presupuesto general de la administración nacional para su funcionamiento;
- i) Legados, donaciones y otras liberalidades con que fuere beneficiado el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA);
- j) Todo otro aporte de cualquier naturaleza que apruebe la autoridad de aplicación del presente.

Art. 10. – *Gastos en salud, administrativos y en prestaciones sociales.* El Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) destinará, como mínimo, el ochenta por ciento (80 %) de la totalidad de sus recursos a la prestación de los servicios de atención de la salud a la que hacen referencia los artículos 11, 12, 13 y 14 de la presente norma. Destinará, para sus gastos administrativos, hasta un ocho por ciento (8%) de sus recursos brutos y podrá destinar, hasta un doce por ciento (12%) de sus recursos brutos, a otras prestaciones sociales.

#### TÍTULO IV

##### Prestaciones de salud

Art. 11. – *Programa médico asistencial.* Todos los afiliados al IOSFA gozarán, igualitariamente, de los beneficios de un programa integral de prestaciones médico asistenciales y de salud, cuyo acceso quedará

garantizado por procedimientos normativos y una red de servicios institucionales propios y contratados, que operarán en todo el ámbito nacional.

Art. 12. – *Elaboración.* La elaboración del programa citado en el artículo anterior, el catálogo de prestaciones, así como la modalidad de acceso, serán definidos por la administración del IOSFA y requerirán, para su implementación, de la aprobación del directorio.

Art. 13. – *Articulación con el Programa Médico Obligatorio del Ministerio de Salud.* Para el diseño del Programa Integral de Prestaciones del IOSFA, se tendrá como base de referencia el catálogo de prestaciones del Programa Médico Obligatorio (resoluciones 201/02, 310/04 y 1991/05 del Ministerio de Salud y complementarias).

Art. 14. – *Modalidades de atención.* La administración del IOSFA queda facultada para adicionar nuevas prácticas y adaptar y/o formular estrategias para el bienestar social, acordes con el perfil de la población beneficiaria y cuya incorporación deberá fundamentarse por resoluciones del directorio y contar con financiamiento y acreditación de prestadores para el acceso de los afiliados.

#### TÍTULO V

##### De la administración

Art. 15. – *Administración central. Directorio.* A los efectos de la aplicación de los fines del IOSFA, créase la Administración Central, que será conducida por un directorio integrado por:

- Un (1) representante del Ministerio de Defensa, que será su presidente.
- Diez (10) vocales: Tres (3) a propuesta del jefe del Estado Mayor General del Ejército; dos (2) a propuesta del jefe del Estado Mayor General de la Armada; uno (1) a propuesta del jefe del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea; uno (1) a propuesta del director nacional de la Gendarmería Nacional; uno (1) a propuesta del prefecto nacional naval; uno (1) a propuesta del personal civil de las fuerzas armadas del ámbito del Ministerio de Defensa y uno (1) a propuesta del personal civil de la Gendarmería Nacional y de la Prefectura Naval Argentina del ámbito del Ministerio de Seguridad.

Art. 16. – *Designación y permanencia.* Los miembros del directorio serán designados por resolución del ministro de Defensa. La reglamentación establecerá la modalidad, mediante la cual la nominación de los representantes será puesta a consideración del ministro. Todos los miembros del directorio durarán cuatro (4) años en sus cargos. Podrán renovar sus mandatos si se mantiene, al finalizar los mismos la propuesta que dio lugar a su designación.

Para el cumplimiento de sus funciones deberán contar con formación, competencia e idoneidad acreditadas en materias relacionadas con los fines del presente.

Art. 17. – *Representantes suplentes.* Por cada representante en el directorio, corresponderá la designación de un suplente que reemplazará al titular con las mismas atribuciones, en caso de dimisión o ausencia justificada, en la forma y por las causales que se indiquen en la reglamentación. La designación de los representantes suplentes, lo será simultáneamente con la del miembro titular.

Art. 18. – *Limitaciones.* El directorio del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) no podrá delegar, ceder o de algún modo transferir a terceros las funciones de conducción, administración, planificación, evaluación y control que se le asignan por el presente.

Art. 19. – *Atribuciones del presidente.* Corresponde al presidente del directorio del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA):

1. Ejercer la representación legal del instituto.
2. Decidir con su voto, en el caso de hallarse igualados los votos de los restantes integrantes del directorio presentes en la sesión.
3. Realizar por sí todos los actos que fueren necesarios para la normal y continua gestión del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), llevando al directorio las cuestiones que someterá al mismo, elaborando el orden del día de las reuniones del cuerpo.

Art. 20. – *Facultades del directorio.* Corresponde al directorio del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA):

1. Formular el Reglamento interno de funcionamiento.
2. Formular la estructura orgánico-funcional de la administración central del OSFA y de sus áreas dependientes.
3. Entender en la fijación del valor del régimen arancelario de aportes para cada categoría de beneficiarios y someterlo a consideración del ministro de Defensa.
4. Entender en la definición, planificación y desarrollo del proceso de formulación de acciones para la implementación de los programas de atención médico asistenciales y de salud del IOSFA, en concordancia con los lineamientos de la política nacional y a los fines del presente decreto.
5. Aprobar el Programa Integral de Prestaciones y los programas prestacionales complementarios, el Reglamento de Servicios y el Régimen de Adherentes.
6. Aprobar la creación e instalación de dependencias jurisdiccionales o regionales, con el fin de descentralizar acciones operativas que faciliten la relación entre los beneficiarios y los prestadores.
7. Concretar acuerdos intersectoriales del ámbito sanitario y social, a los fines de fortalecer y garantizar la función prestacional, en coincidencia con la política nacional en la materia.

8. Promover acuerdos de orden institucional en el ámbito del sector salud nacional e internacional.

9. Fortalecer la relación con los recursos asistenciales que dependen de las direcciones generales de salud de las fuerzas armadas, bajo dependencia del Ministerio de Defensa, mediante la designación e incorporación, a las estructuras de conducción de los hospitales centrales, de un funcionario médico, acreditado en administración de salud, con el nivel de director asociado, sin funciones ejecutivas sobre el desempeño hospitalario y cuyas atribuciones se detallarán en la reglamentación que se dicte.
10. Aprobar las normas para las contrataciones de bienes y servicios y de personal que realice el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA).
11. Aprobar el presupuesto del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) y elevarlo al Ministerio de Defensa.
12. Aprobar la memoria y balance general anual del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) y elevarlos a consideración del Ministerio de Defensa para su posterior remisión al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
13. Aprobar las contrataciones y fijar las políticas necesarias para dar cumplimiento a las prestaciones de salud, según las reglamentaciones vigentes a esos fines, controlando el cumplimiento de los programas adoptados.
14. Definir las políticas de inversiones de recursos excedentes.
15. Adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles de toda naturaleza, requiriendo previamente, para los inmuebles, autorización al Ministerio de Defensa.
16. Presentar un informe de gestión anual al Ministerio de Defensa.
17. Ejercer toda otra atribución que le otorgue la autoridad de aplicación.

Art. 21. – *Sede.* La administración central del IOSFA tendrá su sede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el ámbito del Ministerio de Defensa.

Art. 22. – *Fiscalización.* El Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) está sujeto al control y auditoría de una unidad de auditoría interna, de conformidad con lo que establece el título VI de la citada ley 24.156. Será competente, en las tareas de fiscalización, la intervención de la Sindicatura General de la Nación.

La unidad de auditoría interna, estará facultada a realizar auditorías periódicas y deberá brindar toda la información y colaboración que le requiera el Ministerio de Defensa, a través de la dependencia que se establezca, con el objeto, alcance y frecuencia que la reglamentación determine.

Art. 23. – *Incompatibilidades.* Los integrantes del directorio y de la unidad de auditoría interna, y el personal del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Arma-

das (IOSFA), están sujetos a las mismas disposiciones sobre incompatibilidad que rigen para los agentes de la administración pública nacional. No podrán mantener relación, vinculación directa o indirecta con prestadores, efectores o terceras personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que mantengan relación contractual con el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA).

#### TÍTULO VI

##### Disposiciones transitorias

Art. 24. – *Integración institucional.* La integración en el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) de los servicios de las fuerzas armadas mencionados en el artículo 1°, se efectiviza, con arreglo al presente, mediante la unificación de los mismos, de sus administraciones, de sus patrimonios, propios o afectados a su funcionamiento, y la transferencia de su personal dependiente. Tal integración será implementada por la autoridad de aplicación.

Art. 25. – *Plazos.* La reglamentación establecerá el plazo, a contar desde la publicación del presente, para la integración del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) en sus niveles directivos, administrativos y de personal, así como para la consolidación de los activos y pasivos de los organismos preexistentes que son objeto de unificación. Dicho plazo será concordante con la prestaciones.

Dentro del mismo lapso, se deberá transferir el dominio de los bienes inmuebles y muebles registrables propios o afectados al funcionamiento de las entidades sujetas a unificación, a favor del instituto que se crea.

Art. 26. – *Período de transición.* El Poder Ejecutivo nacional determinará los inmuebles cuya transferencia se requiere para el cumplimiento de los servicios del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) y determinará aquellos que se excluyen de la transferencia, dentro del ámbito del Ministerio de Defensa. Previo a esta formalidad, se requerirá la intervención y dictamen de la Agencia de Administración de Bienes del Estado, conforme su competencia (decreto 1.382/12, artículo 17).

El ministro de Defensa designará un (1) administrador que será responsable, hasta la constitución efectiva del directorio del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), de las acciones de la transición en el proceso de unificación que se dispone y de la ejecución de las transferencias necesarias a tal fin. Dicho administrador ejercerá las facultades contempladas en el presente, para el directorio del instituto y su presidente.

La Sindicatura General de la Nación designará un (1) síndico a los efectos del control y la auditoría del proceso de transición.

Art. 27. – *Transferencia del personal.* En el plazo referido en el artículo 25, se deberá transferir al IOSFA, la totalidad del personal civil que integra el distributivo de cargos de las subjurisdicciones correspondientes a las fuerzas armadas y que se desempeña, a la fecha

de entrada en vigencia del presente, en los servicios sociales, citados en el artículo 1°.

El personal civil pasará a depender del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), conservando sus respectivas situaciones de revista y de empleo, hasta su reencasillamiento en el instituto que se crea por el presente. El jefe de Gabinete de Ministros aprobará la nómina de los agentes a transferir de los organismos involucrados al mencionado instituto.

En el mismo plazo, se debe transferir al Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), de conformidad con lo que disponga la reglamentación, la totalidad del personal que, con distintos regímenes contractuales, se desempeña actualmente en los servicios citados en el artículo 1°.

Art. 28. – *Personal militar.* El personal militar que se encuentre prestando servicios en la actualidad en los servicios citados en el artículo 1°, así como el que se asigne en el futuro en el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), revistará en comisión de servicios con destino en el mencionado instituto.

Art. 29. – *Gastos en salud y administrativos.* En atención a lo establecido en el presente título sobre la transferencia patrimonial y de personal, el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) tiene un plazo de cinco (5) años de publicado el presente decreto, para adaptarse en forma gradual y progresiva a lo establecido en el artículo 10.

#### TÍTULO VII

##### Disposiciones complementarias

Art. 30. – *Disolución, liquidación y supresión de los organismos preexistentes.* Dispónese la disolución y liquidación del Instituto de Obra Social del Ejército (IOSE), la que se efectivizará mediante la transferencia de la totalidad de sus activos y pasivos y de la totalidad de su personal al Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), con la salvedad de lo mencionado en el artículo 25.

El Poder Ejecutivo nacional dispondrá la supresión de las responsabilidades primarias y acciones asignadas a la Dirección de Bienestar de la Armada (DIBA) y a la Dirección de Bienestar del Personal de la Fuerza Aérea (DIBPFA), relacionadas con la promoción, prevención y prestación de la salud y de carácter social, transfiriendo previamente al Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) los activos, pasivos, recursos materiales y la totalidad del personal a ellas afectados.

Art. 31. – *Unificación de contribuciones y aportes.* El personal civil comprendido en el artículo 5° no resultará alcanzado por las previsiones de los incisos a), b), d) y e), del artículo 8° de la ley 19.032.

Art. 32. – *Exención impositiva.* El Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) está exento del pago de impuestos, tasas y contribuciones nacionales.

Se invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a disponer medidas exentivas similares dentro de sus respectivas jurisdicciones.

#### TÍTULO VIII

#### Disposiciones finales

Art. 33. – *Derogación.* Derógase, sin perjuicio de la efectivización del proceso de unificación de los servicios sociales de las fuerzas armadas y de seguridad involucrados en la presente norma y de la disolución y supresión de los mismos, el texto único del artículo 5° de la ley 12.913, reemplazado por la ley 18.683.

Art. 34. – La presente medida entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 35. – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 36. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

*Juan M. Abal Medina. – Anibal F. Randazzo.  
– Hernán G. Lorenzino. – Arturo A.  
Puricelli. – Julio M. De Vido. – Carlos A.  
Tomada. – Juan L. Manzur. – Alicia M.  
Kirchner. – Julio C. Alak. – Norberto G.  
Yauhar. – Carlos E. Meyer.*

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

A saber:

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

– Cuenta con la mayoría (la 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, la cual analizaremos a continuación:

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

– *Excepción:* “Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen

materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”.

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

En este sentido es clarificador el criterio de la Corte en el caso “Verrocchi”<sup>20</sup> 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<sup>21</sup>.

Sometiendo a esta prueba (test) de constitucionalidad al DNU 637/2013 remitido a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración, advertimos que no reúne los requisitos sustanciales exigidos por la Carta Magna.

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

Es así que como fundamento principal el decreto alega:

(...) Que la intervención del Poder Ejecutivo nacional adoptada a partir del año 2007, ante la situación de

<sup>20</sup> Fallos, 322:1776, considerando 9, párrafo 1.

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

déficit financiero y operativo por el que atravesaban las obras sociales de las fuerzas armadas encaró, a través del Ministerio de Defensa, diversas acciones con el objeto de analizar la situación y determinar sus causas, así como propiciar medidas tendientes a lograr el equilibrio en la ecuación ingresos-egresos y la optimización de los procesos prestacionales, dictando en dicho marco la resolución MD 301/07 (...)

(...) Que las obras sociales señaladas se desempeñan bajo condiciones jurídicas distintas; el IOSE en un ente autárquico y la DIBA y la DIBPSA se encuentran incorporados a la estructura de las fuerzas, con escasa o nula articulación, tanto de sus servicios, como de su gestión. Ello a pesar de coincidir en su finalidad institucional y en el ámbito de la autoridad de aplicación, que es el Ministerio de Defensa (...)

(...) Que por ello, se torna institucionalmente necesario contar con la instrumentación adecuada para enfrentar, de un modo integral, el cuadro de situación descrito, haciéndose imperioso adoptar medidas de saneamiento integral y unificado, tendientes a la normalización del acceso y ejercicio de un derecho tan importante como es el de la salud (...)

(...) Que por lo tanto, resulta necesaria la creación de una única obra social, el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) con el objetivo de integrar a través de una administración y modelo de gestión unificados, a la totalidad de la población (más de seiscientos mil –600.000– beneficiarios) que hoy se encuentra bajo la cobertura de las tres (3) obras sociales en el ámbito del Ministerio de Defensa (...)

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

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 desde un primer momento se plantea la necesidad de un “cambio institucional” que implica una mejor articulación entre las prestaciones, pero de ninguna manera se plantea una situación de urgencia. Históricamente las fuerzas armadas han funcionado con este sistema de obras sociales y, si es necesario un cambio, es menester que éste sea debatido en el ámbito que corresponde, el Congreso de la Nación, a través de un proyecto de ley, con los plazos que implica el normal funcionamiento del Congreso, tal cual sucede en la actualidad. Estamos entonces ante el abuso de la potestad reglamentaria por parte del Poder Ejecutivo, que constituye una de las 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

Las implicaciones de este DNU demuestran que el objetivo de perfeccionar el funcionamiento de las obras sociales de las fuerzas armadas se torna secundario para el gobierno nacional. No existe ningún tipo de argumento que explique de manera racional y consistente la necesidad de aplicar una medida de carácter excepcional para la supuesta normalización de las obras sociales.

El flamante Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) pasará a controlar 720 millones de pesos a partir de la unificación de la Obra Social del Ejército (IOSE), la Dirección de Bienestar de la Armada (DIBA) y la Dirección de Bienestar del Personal de la Fuerza Aérea (DIBPFA). La población afectada por dicha medida se encuentra en el orden de las 600.000 personas, incluyendo las familias del personal militar.

Las supuestas dificultades financieras y operativas esgrimidas en los argumentos del presente DNU no encuentran su consecuente solución en la unificación de las obras sociales. El déficit operacional proviene de causas estructurales, tal como es el atraso de años en los haberes básicos de las fuerzas armadas y en las fuerzas de seguridad que sufrieron la proliferación del pago de sumas no remunerativas. En este sentido, existen casos en los que más del 50% de la remuneración se componen de suplementos no remunerativos.

Esta situación se vuelve relevante ya que las variaciones de los pagos se dieron por la vía no remunerativa, mientras que los haberes quedaron prácticamente congelados durante años. La cuota social para las prestaciones de salud se debitaban de un porcentaje fijo sobre esos haberes. Mientras tanto, los insumos y tratamientos médicos aumentaban. Eso generó una crisis de financiamiento difícil de sostener, con la consecuente ineficacia del servicio. Se trata de una responsabilidad que le compete exclusivamente al gobierno como instrumentador de las políticas estatales que no han hecho otra cosa que aumentar las diferencias entre lo percibido en haberes y los suplementos no remunerativos que en casos llegó a alcanzar la proporción de 30% - 70 %.

En este sentido es relevante el “fallo Zanotti”, de abril del 2012, emitido por la Corte Suprema y que fue producto de un recurso presentado por el gobierno. En esa oportunidad, la Corte modificó un fallo anterior, de un año atrás “fallo Salas”, y ordenó a reajustar los haberes de los activos y retirados de las fuerzas armadas y la seguridad en una proporción menor a lo que había resuelto en marzo de 2011. En esa resolución, se estableció que los aumentos no remunerativos de 2005 a 2009 otorgados por el gobierno se deberían aplicar sólo sobre el haber mensual y no sobre el sueldo bruto, evitando así que queden contemplados la antigüedad y los adicionales. Y que debían calcularse sobre el sueldo vigente en 2005 y no sobre el acumulado de cada año para evitar una “indebida repotenciación de los aumentos otorgados”. Esta situación no solucionó de ninguna manera el problema salarial, sólo equilibró en alguna medida la percepción de haberes y suplementos, pero los mantuvo lejos de los valores correctos.

Sin percibir los fondos adecuados, cualquier sistema de obra social fracasará. Esto imposibilita desde



un primer momento la concreción de una estructura normalizada, tal cual pretende el gobierno con este DNU. Es muy alta aún la percepción de suplementos no remunerativos en los sueldos.

El problema, entonces, radica en una cuestión estructural. Proviene de hace años. La simple unificación no solucionará las apremiantes necesidades que tienen las fuerzas armadas en materia de obras sociales y diversas cuestiones salariales. Si bien es cierto que a través del decreto 1.307/2012 se mejoraron algunos aspectos de la situación de la Prefectura y la Gendarmería en cuanto a los haberes y los suplementos, no ocurrió lo mismo con las fuerzas armadas quienes siguen con el antiguo régimen. La asfixia financiera en la que se encuentran las obras sociales no son fruto de una causa repentina. Son producto de una errónea política salarial que llevó al actual estado de situación. El decreto 1.307/2012 no hizo más que evidenciar esta situación. Fue un remedio demasiado tardío para paliar una enfermedad terminal como la desactualización de haberes que sufrieron tanto las fuerzas de seguridad como las fuerzas armadas, durante años. Es decir, las recomposiciones salariales dadas como sumas fijas no remunerativas operaron en contra de la recaudación social de las obras sociales porque la cuota se descontaba sobre el haber.

Sólo la inversión constante, la planificación estratégica y la actualización de las remuneraciones para todos los participantes podrán equilibrar la situación. De lo contrario sólo contribuirá a engrosar más las arcas estatales, añadiéndole una fuente de financiamiento más, dejando en segundo plano la solución de los verdaderos problemas. Y lo peor es que el problema se seguirá sucediendo mientras se mantengan altos valores de informalidad.

El déficit en la prestación de los servicios no es producto de la dispersión de las obras sociales sino del paupérrimo financiamiento que éstas obtuvieron por parte del Estado, que no realizó los aportes que debería debido al congelamiento de los haberes y la magnificación de los suplementos. Tal situación ha llevado a que muchos afiliados, a los que cuya situación económica se lo permite, opten por obras sociales privadas. Sin embargo, a pesar de las bajas, el sistema no logró repuntar.

Existen, por otra parte, antecedentes sobre la utilización de los recursos de las obras sociales y los recursos previsionales controlados por el gobierno que ponen en duda el destino operativo de los fondos. Recientemente, el gobierno emitió 1.200 millones de pesos de deuda para financiarse. Dichos títulos fueron comprados en una parte por el Fondo de Garantía de Sustentabilidad Social (900 millones) y otra parte por el Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares (300 millones).

En tanto, un dato no menos importante a tener en cuenta es la marcada animosidad que ha tenido esta gestión gubernamental hacia las fuerzas armadas. Basta con mencionar el destrato discursivo y la estigmatización social que han recibido por parte de representantes del gobierno nacional, desconociendo cualquier tipo de proceder de las fuerzas armadas, tal como ocurrió con los últimos cambios en las cúpulas militares. Muchos

fueron pasados a retiro efectivo. El hecho de que se tratara de un cambio administrativo, es decir, que no procedió de un mal desempeño de funciones, no ametrataba semejante acción.

Por esa razón consideramos que, antes de propiciar una modificación en la superficie de la pirámide del conflicto, que implica la prestación de las obras sociales, lo que urge es realizar cambios en la base de la misma, es decir, en las remuneraciones que perciben las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad. De lo contrario, será imposible lograr una solución plausible al conflicto y esta modificación, que es objeto del presente DNU, sólo contribuirá a obrar cambios superficiales sin ningún tipo de impacto real entre los beneficiarios.

El decreto 637/2013 pareciera ser una norma lejana a los intereses de los sujetos que dice contemplar. Aquí se han puesto las necesidades gubernamentales por encima de las instituciones y sus integrantes, soslayando las apremiantes reformas en materia salarial y estructural que se deben implementar.

De ninguna manera una visión unilateral de la problemática y la consecuente aplicación de la solución puede tener un resultado satisfactorio. Para ese fin existe el Congreso de la Nación, para la elaboración de proyectos de ley que puedan contemplar las distintas posiciones que, llevadas a un consenso, puedan aportar una salida satisfactoria para las partes y con alcances de largo plazo.

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

*Enrique L. Thomas.*

ANTECEDENTE

### **Mensaje del Poder Ejecutivo**

Buenos Aires, 7 de junio 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 637 del 31 de mayo de 2013, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 303

JUAN M. ABAL MEDINA.

*Agustín A. Rossi.*

Buenos Aires, 31 de mayo de 2013.

Visto el expediente 8.148/12 del Registro del Ministerio de Defensa, las leyes 23.660 y 23.661 y,

## CONSIDERANDO:

Que los servicios de cobertura de la atención médico asistencial, de salud y sociales para el personal de las fuerzas armadas (Ejército Argentino, Armada Argentina y Fuerza Aérea Argentina), de la Prefectura Naval Argentina y de la Gendarmería Nacional Argentina son prestados en la actualidad por el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) –que también comprende al personal de la Gendarmería Nacional–, por la Dirección de Bienestar de la Armada (DIBA) –que incluye al personal de la Prefectura Naval Argentina– y por la Dirección de Bienestar del Personal de la Fuerza Aérea (DIBPFA).

Que la intervención del Poder Ejecutivo nacional adoptada a partir del año 2007, ante la situación de déficit financiero y operativo por el que atravesaban las obras sociales de las fuerzas armadas encaró, a través del Ministerio de Defensa, diversas acciones con el objeto de analizar la situación y determinar sus causas, así como propiciar medidas tendientes a lograr el equilibrio en la ecuación ingresos-egresos y la optimización de los procesos prestacionales, dictando en dicho marco, la resolución MD 301/07.

Que las obras sociales señaladas se desempeñan bajo condiciones jurídicas distintas, el IOSE en un ente autárquico y la DIBA y la DIBPFA se encuentran incorporadas a la estructura de las fuerzas, con escasa o nula articulación, tanto de sus servicios, como de su gestión. Ello a pesar de coincidir en su finalidad institucional y en el ámbito de la autoridad de aplicación, que es el Ministerio de Defensa.

Que este funcionamiento simultáneo y, al mismo tiempo, independiente de los tres (3) organismos, es posible inferir los siguientes condicionantes:

–Segmentación de la población que se agrupa en distintos padrones, sin posibilidad de opción de cambio (cautividad).

–Falta de racionalidad en la utilización de los recursos, promotor de ineficiencia operativa, por el mantenimiento de tres (3) estructuras de administración con modalidades independientes de gestión.

–Inequidad en la cobertura, por diferencias en el catálogo de prestaciones y en las condiciones de accesibilidad, ya que cada obra social opera con planes independientes.

–Fragmentación en la operación de recursos, que actúa dificultando la conformación y desarrollo de un modelo de gestión sistémico, como instrumento indispensable para una relación estructurada entre la población y las instituciones de servicios.

–Vulnerabilidad recurrente para el financiamiento.

Que por ello, se torna institucionalmente necesario contar con la instrumentación adecuada para enfrentar, de un modo integral, el cuadro de situación descrito, haciéndose imperioso adoptar medidas de saneamiento integral y unificado, tendientes a la normalización del

acceso y ejercicio de un derecho tan importante como es el de la salud.

Que por lo tanto, resulta necesaria la creación de una única obra social, el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), con el objetivo de integrar a través de una administración y modelo de gestión unificados, a la totalidad de la población (más de seiscientos mil 600.000 beneficiarios) que hoy se encuentra bajo la cobertura de las tres (3) obras sociales en el ámbito del Ministerio de Defensa. La integración se corresponde con los siguientes objetivos específicos:

–Unificar el padrón de beneficiarios adoptando criterios uniformes de afiliación, aportes y contribuciones.

–Unificar el programa de cobertura de servicios, en cuanto a sus prestaciones y modelo operativo.

–Racionalizar el gasto y optimizar el modelo de gestión, a través del funcionamiento de una estructura de administración central y regional.

–Ponderar la orientación de los recursos destinados a las prestaciones de asistencia, disminuyendo la proporción que hoy se destina al proceso administrativo.

–Conformar una red de servicios integradora de los actuales, asegurando la distribución y accesibilidad equitativa en todo el país.

–Promover la relación del desempeño de los recursos prestacionales y tecnológicos del ámbito del Ministerio de Defensa (hospitales) integrándolos como establecimientos de referencia.

–A través del fortalecimiento institucional producto de la magnitud de la población bajo su responsabilidad y de los recursos resultantes de la fusión de los organismos preexistentes, promover la formalización de acuerdos interinstitucionales, con organismos de afinidad, con la finalidad de acreditar la referida fortaleza.

–Mejorar las condiciones, para el estudio del perfil epidemiológico de la población y la aplicación de programas sanitarios y sociales de alto impacto entre los beneficiarios.

–Ocupar un espacio jerarquizado en el ámbito de las instituciones del sector salud.

Que la unificación de dichas obras sociales dependientes de las fuerzas armadas se inspira en los postulados de la Ley de Defensa Nacional 23.554, que establece criterios de organización y eficiencia conjunta, unificándose las funciones, actividades y servicios cuya naturaleza no sea específica de una sola fuerza, extendiendo este concepto a la actividad de las obras sociales.

Que la nueva institución será una obra social estatal, con carácter de ente autárquico, incluida en el artículo 8°, inciso c), de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional 24.156, bajo la fiscalización y control del Ministerio de Defensa.

Que para su organización y funcionamiento se propone la centralización normativa y administrativa

concentrando todo lo referente a políticas, normas, procedimientos, información, control y evaluación del sistema; y la descentralización operativa, a los efectos de lograr mayor y mejor articulación entre la obra social, las demandas de sus afiliados y las realidades locales, respetando la individualidad de cada afiliado y su lugar de residencia.

Que en cuanto a los aportes y contribuciones, la base de cálculo que se propone contempla todos los conceptos que integran el haber.

Que asimismo, como el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) continuará prestando la cobertura de salud a los afiliados que dejen de estar en actividad, manteniendo el beneficiario su permanencia, el porcentaje de sus aportes y contribuciones, debe ser ingresado al IOSFA no resultando, en consecuencia, de aplicación, respecto del personal civil afiliado como titular a dicho instituto, lo establecido en los incisos a), b), d) y e) del artículo 8° de la ley 19.032.

Que la oferta de la cobertura prestacional médico asistencial será cubierta por un programa integral de prestaciones que toma como base de referencia el catálogo de prestaciones del Programa Médico Obligatorio dispuesto por el Ministerio de Salud (resolución 201/02 y complementarias). El programa atenderá las particularidades epidemiológicas y las características estructurales de la población beneficiaria del IOSFA.

Que el directorio de la nueva obra social se conformará con la representación de todos los afiliados, para que el origen de la afiliación o las diferentes características de la relación laboral no influya en modo alguno en la toma de decisiones.

Que con el objeto de lograr un efectivo control de la gestión institucional, se dispondrá la creación de una (1) unidad de auditoría interna conforme a lo establecido por la ley 24.156, de acuerdo con lo dispuesto en el título VI de la misma.

Que además, se establece que la reglamentación fijará los plazos y modalidades para efectivizar la integración de la nueva obra social, realizar la transferencia patrimonial y de la totalidad de los recursos humanos de los organismos que se fusionan. Durante el período de transición, el Ministerio de Defensa designará a un (1) administrador responsable de llevar a cabo las acciones que requiera el proceso de unificación y ejecución de transferencias. Las actividades estarán sujetas al control de una sindicatura.

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

Que la ley 26.122 regula el trámite y los alcances de la intervención del Honorable Congreso de la Nación respecto de los decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo nacional, en virtud de lo

dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

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

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

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

Que ha tomado intervención la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Defensa.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades que otorga el artículo 99, incisos 1 y 3, de la Constitución Nacional y de los artículos 2°, 19 y 20 de la ley 26.122.

Por ello,

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

DECRETA:

TÍTULO I

### **Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA)**

Artículo 1° – *Creación.* Créase, en el ámbito del Ministerio de Defensa, el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), por el que se integran los servicios de cobertura médico asistencial y sociales de las fuerzas armadas y de las fuerzas de seguridad unificando los preexistentes: el Instituto de Obra Social del Ejército (IOSE), en el que se incluyen los servicios que éste brinda al personal de la Gendarmería Nacional Argentina; la Dirección de Bienestar de la Armada (DIBA), en la que se incluyen los servicios que ésta presta al personal de la Prefectura Naval Argentina y la Dirección de Bienestar del Personal de la Fuerza Aérea (DIBPFA).

Art. 2° – *Naturaleza jurídica. Ámbito. Autoridad de aplicación.* El Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) desarrolla su acción, dentro de todo el territorio de la República Argentina, como ente autárquico, con personería jurídica propia y legitimación procesal, con capacidad para actuar en el ámbito del derecho público y privado, estando encuadrado dentro del régimen del inciso c) del artículo 8° de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional 24.156 y sus modificacio-

nes, bajo la fiscalización y el control del Ministerio de Defensa, el que se constituye como la autoridad de aplicación.

Art. 3° – *De los objetivos y acciones instrumentales.* Son fines del IOSFA:

1. Garantizar la cobertura para la atención médico asistencial y social, a la totalidad de la población beneficiaria, mediante la formulación y operación de un programa integral de prestaciones que incluya, tomando como base el perfil epidemiológico, acciones conducentes a la promoción, prevención, reparación y rehabilitación de la salud física, mental y social de dicha población.
2. Asegurar la vigencia de normas operativas y la elección de estrategias de aplicación a fin que, el acceso a la oferta de sus servicios alcance por igual, a toda la población de beneficiarios.
3. Organizar y operar un sistema de servicios de extensión nacional, adecuado en recursos, calidad y complejidad para atender las verdaderas necesidades de la población, sustentado por los siguientes principios:
  - Integración institucional e instrumental de todos los recursos disponibles, pertenecientes a las organizaciones que, por el dictado del presente, conforman el IOSFA.
  - Articulación, mediante convenios con prestadores institucionales del ámbito público, privado y de la seguridad social, a los fines de cumplir con el Programa Integral de Prestaciones.
  - Operar un modelo de atención, sustentado por la acreditación de los recursos tecnológicos, físicos y humanos.
4. Promover la vinculación formal del IOSFA, con organismos nacionales e internacionales, con el objetivo de proveer a su fortalecimiento institucional.
5. Adecuar el funcionamiento del IOSFA, a través de la instalación de su administración central y dependencias regionales, como ámbitos aptos para la formulación y, según el caso, la elaboración de instrumentos normativos necesarios para la gestión, supervisión y control de su desempeño.

Art. 4° – *De la política nacional. Rol del Estado.* Las actividades a desarrollar por el IOSFA responderán a los enunciados de la Política Nacional de Salud, por lo cual el Estado nacional será responsable de su formulación y de la dirección estratégica general del sector ejerciendo, a su vez, acciones de fiscalización y control para garantizar el cumplimiento de sus funciones.

## TÍTULO II

### De la población beneficiaria

Art. 5° – *Afiliados titulares.* Son afiliados titulares del IOSFA:

- a) El personal militar en actividad de las fuerzas armadas;
- b) El personal civil que se desempeña en relación de dependencia en las fuerzas armadas;
- c) El personal militar en actividad de la Gendarmería Nacional Argentina y el personal policial en actividad de la Prefectura Naval Argentina;
- d) El personal civil que se desempeña en relación de dependencia con las fuerzas de seguridad mencionadas en el inciso anterior;
- e) El personal civil que se desempeña en relación de dependencia en el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA);
- f) El personal civil que se desempeña en relación de dependencia en otros entes empleadores que, a la fecha de creación del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), sean afiliados titulares obligatorios de los organismos preexistentes mencionados en el artículo 1°;
- g) Los titulares de retiros y pensiones de las Fuerzas Armadas, de la Gendarmería Nacional Argentina y de la Prefectura Naval Argentina;
- h) El personal civil jubilado y los pensionados de los organismos mencionados en los incisos anteriores.

Art. 6° – *Categorización.* A los fines de su categorización, los afiliados contemplados en los incisos a) a f) del artículo 5°, adquieren el carácter de “obligatorios”, y aquellos contemplados en los incisos g) y h), del referido artículo se considerarán “voluntarios”.

Art. 7° – *Beneficiarios incorporados al afiliado titular.* Son beneficiarios incorporados al afiliado titular, los integrantes del grupo familiar primario de los titulares mencionados en el artículo 5° del presente.

Se considera que forman parte del grupo familiar primario del titular:

- a) El cónyuge y los hijos solteros menores de veintiún (21) años, no emancipados por habilitación de edad o ejercicio de actividad profesional, comercial o laboral. Se equipara al cónyuge, a la o el conviviente que no tenga otra cobertura de obra social de cualquier jurisdicción, que se encuentre a cargo del titular, acreditado dicho extremo por información sumaria judicial, excepto que tengan hijos reconocidos por ambos;
- b) Los hijos discapacitados, a cargo del afiliado titular, son beneficiarios sin límite de edad y mientras dure la incapacidad;

- c) Los hijos solteros mayores de veintiún (21) años y hasta los veinticinco (25) años inclusive, que estén a exclusivo cargo del afiliado titular, conservan la cobertura si acreditan estar desarrollando estudios en instituciones de enseñanza oficial públicas o privadas reconocidas por la autoridad educativa de la jurisdicción;
- d) Los hijos menores de veintiún (21) años del cónyuge y los menores cuya guarda y tutela haya sido acordada por autoridad judicial o administrativa.

En todos los casos en que los beneficiarios incorporados al afiliado titular tengan una cobertura otorgada por alguno de los agentes incluidos en el Sistema Nacional del Seguro de Salud, serán excluidos de la cobertura del IOSFA.

Art. 8° – *Afiliados adherentes*. Podrán incorporarse como afiliados adherentes al Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), las personas que, perteneciendo al grupo familiar de algún titular, no posean cobertura de salud y cumplan con las condiciones, cuota de afiliación y aranceles que se fijen en el régimen de adherentes del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA). Dicho régimen, aprobado por el directorio, determinará los requisitos de incorporación, baja, renuncia y reincorporación. Pasados tres (3) años desde la publicación del presente, el directorio podrá extender el ingreso de adherentes a otros grupos poblacionales.

### TÍTULO III

#### Del financiamiento

Art. 9° – *Composición de los recursos*. Los recursos del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) se componen de:

- a) Los aportes personales fijados, con aprobación del directorio y ratificados por resolución del ministro de Defensa, de los haberes que perciban los afiliados titulares obligatorios mencionados en el artículo 5°, incisos a), b), c), d), e) y f);
- b) Las contribuciones patronales, fijadas por decreto del Poder Ejecutivo, de los haberes que perciban los afiliados titulares obligatorios mencionados en el artículo 5°, incisos a), b), c), d), e) y f).

El porcentaje de aportes y contribuciones establecido en los incisos anteriores se calcula sobre el sueldo, las asignaciones básicas, adicionales, suplementos generales, suplementos particulares, bonificaciones, incentivos y sueldo anual complementario que percibiera el afiliado titular obligatorio, así como cualquier otra asignación o suplemento que por otras disposiciones legales correspondan a ese personal o que en el futuro se creen, con exclusión de

las correspondientes a asignaciones familiares y compensaciones por gastos efectivamente realizados;

- c) Los aportes fijados, con aprobación del directorio y ratificados por resolución del ministro de Defensa, sobre los haberes brutos de retiros, jubilaciones y pensiones que perciban los afiliados titulares mencionados en el artículo 5°, incisos g) y h), con exclusión de los correspondientes a asignaciones familiares;
- d) El monto de aportes fijados por aprobación del directorio, para los afiliados titulares mencionados en el artículo 5°, inciso g), que perciban haberes reducidos;
- e) Las cuotas de afiliación y aranceles que paguen los afiliados adherentes que se incorporen al Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) con arreglo a lo previsto en el artículo 8°;
- f) Los recursos provenientes de coseguros y de prestaciones de otros servicios de cualquier naturaleza a terceros o afiliados;
- g) Los ingresos producidos por la venta y renta de activos del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA);
- h) Los recursos que anualmente fije la ley de presupuesto general de la administración nacional para su funcionamiento;
- i) Legados, donaciones y otras liberalidades con que fuere beneficiado el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA);
- j) Todo otro aporte de cualquier naturaleza que apruebe la autoridad de aplicación del presente.

Art. 10. – *Gastos en salud, administrativos y en prestaciones sociales*. El Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) destinará, como mínimo, el ochenta por ciento (80 %) de la totalidad de sus recursos a la prestación de los servicios de atención de la salud a la que hacen referencia los artículos 11, 12, 13 y 14 de la presente norma. Destinará, para sus gastos administrativos, hasta un ocho por ciento (8%) de sus recursos brutos y podrá destinar, hasta un doce por ciento (12%) de sus recursos brutos, a otras prestaciones sociales.

### TÍTULO IV

#### Prestaciones de salud

Art. 11. – *Programa médico asistencial*. Todos los afiliados al IOSFA gozarán, igualmente, de los beneficios de un programa integral de prestaciones médico asistenciales y de salud, cuyo acceso quedará garantizado por procedimientos normativos y una red de servicios institucionales propios y contratados, que operarán en todo el ámbito nacional.

Art. 12. – *Elaboración*. La elaboración del programa citado en el artículo anterior, el catálogo de prestaciones, así como la modalidad de acceso, serán definidos

por la administración del IOSFA y requerirán, para su implementación, de la aprobación del directorio.

Art. 13. – *Articulación con el Programa Médico Obligatorio del Ministerio de Salud.* Para el diseño del Programa Integral de Prestaciones del IOSFA, se tendrá como base de referencia el catálogo de prestaciones del Programa Médico Obligatorio (resoluciones 201/02, 310/04 y 1991/05 del Ministerio de Salud y complementarias).

Art. 14. – *Modalidades de atención.* La administración del IOSFA queda facultada para adicionar nuevas prácticas y adaptar y/o formular estrategias para el bienestar social, acordes con el perfil de la población beneficiaria y cuya incorporación deberá fundamentarse por resoluciones del directorio y contar con financiamiento y acreditación de prestadores para el acceso de los afiliados.

#### TÍTULO V

##### De la administración

Art. 15. – *Administración central. Directorio.* A los efectos de la aplicación de los fines del IOSFA, créase la Administración Central, que será conducida por un directorio integrado por:

- Un (1) representante del Ministerio de Defensa, que será su presidente.
- Diez (10) vocales: Tres (3) a propuesta del jefe del Estado Mayor General del Ejército; dos (2) a propuesta del jefe del Estado Mayor General de la Armada; uno (1) a propuesta del jefe del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea; uno (1) a propuesta del director nacional de la Gendarmería Nacional; uno (1) a propuesta del prefecto nacional naval; uno (1) a propuesta del personal civil de las fuerzas armadas del ámbito del Ministerio de Defensa y uno (1) a propuesta del personal civil de la Gendarmería Nacional y de la Prefectura Naval Argentina del ámbito del Ministerio de Seguridad.

Art. 16. – *Designación y permanencia.* Los miembros del directorio serán designados por resolución del ministro de Defensa. La reglamentación establecerá la modalidad, mediante la cual la nominación de los representantes será puesta a consideración del ministro. Todos los miembros del directorio durarán cuatro (4) años en sus cargos. Podrán renovar sus mandatos si se mantiene, al finalizar los mismos la propuesta que dio lugar a su designación.

Para el cumplimiento de sus funciones deberán contar con formación, competencia e idoneidad acreditadas en materias relacionadas con los fines del presente.

Art. 17. – *Representantes suplentes.* Por cada representante en el directorio, corresponderá la designación de un suplente que reemplazará al titular con las mismas atribuciones, en caso de dimisión o ausencia justificada, en la forma y por las causales que se indiquen en la reglamentación. La designación de los

representantes suplentes, lo será simultáneamente con la del miembro titular.

Art. 18. – *Limitaciones.* El directorio del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) no podrá delegar, ceder o de algún modo transferir a terceros las funciones de conducción, administración, planificación, evaluación y control que se le asignan por el presente.

Art. 19. – *Atribuciones del presidente.* Corresponde al presidente del directorio del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA):

1. Ejercer la representación legal del instituto.
2. Decidir con su voto, en el caso de hallarse igualados los votos de los restantes integrantes del directorio presentes en la sesión.
3. Realizar por sí todos los actos que fueren necesarios para la normal y continua gestión del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), llevando al directorio las cuestiones que someterá al mismo, elaborando el orden del día de las reuniones del cuerpo.

Art. 20. – *Facultades del directorio.* Corresponde al directorio del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA):

1. Formular el Reglamento interno de funcionamiento.
2. Formular la estructura orgánico-funcional de la administración central del OSFA y de sus áreas dependientes.
3. Entender en la fijación del valor del régimen arancelario de aportes para cada categoría de beneficiarios y someterlo a consideración del ministro de Defensa.
4. Entender en la definición, planificación y desarrollo del proceso de formulación de acciones para la implementación de los programas de atención médico asistenciales y de salud del IOSFA, en concordancia con los lineamientos de la política nacional y a los fines del presente decreto.
5. Aprobar el Programa Integral de Prestaciones y los programas prestacionales complementarios, el Reglamento de Servicios y el Régimen de Adherentes.
6. Aprobar la creación e instalación de dependencias jurisdiccionales o regionales, con el fin de descentralizar acciones operativas que faciliten la relación entre los beneficiarios y los prestadores.
7. Concretar acuerdos intersectoriales del ámbito sanitario y social, a los fines de fortalecer y garantizar la función prestacional, en coincidencia con la política nacional en la materia.
8. Promover acuerdos de orden institucional en el ámbito del sector salud nacional e internacional.

9. Fortalecer la relación con los recursos asistenciales que dependen de las direcciones generales de salud de las fuerzas armadas, bajo dependencia del Ministerio de Defensa, mediante la designación e incorporación, a las estructuras de conducción de los hospitales centrales, de un funcionario médico, acreditado en administración de salud, con el nivel de director asociado, sin funciones ejecutivas sobre el desempeño hospitalario y cuyas atribuciones se detallarán en la reglamentación que se dicte.
10. Aprobar las normas para las contrataciones de bienes y servicios y de personal que realice el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA).
11. Aprobar el presupuesto del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) y elevarlo al Ministerio de Defensa.
12. Aprobar la memoria y balance general anual del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) y elevarlos a consideración del Ministerio de Defensa para su posterior remisión al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
13. Aprobar las contrataciones y fijar las políticas necesarias para dar cumplimiento a las prestaciones de salud, según las reglamentaciones vigentes a esos fines, controlando el cumplimiento de los programas adoptados.
14. Definir las políticas de inversiones de recursos excedentes.
15. Adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles de toda naturaleza, requiriendo previamente, para los inmuebles, autorización al Ministerio de Defensa.
16. Presentar un informe de gestión anual al Ministerio de Defensa.
17. Ejercer toda otra atribución que le otorgue la autoridad de aplicación.

Art. 21. – *Sede.* La administración central del IOSFA tendrá su sede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el ámbito del Ministerio de Defensa.

Art. 22. – *Fiscalización.* El Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) está sujeto al control y auditoría de una unidad de auditoría interna, de conformidad con lo que establece el título VI de la citada ley 24.156. Será competente, en las tareas de fiscalización, la intervención de la Sindicatura General de la Nación.

La unidad de auditoría interna, estará facultada a realizar auditorías periódicas y deberá brindar toda la información y colaboración que le requiera el Ministerio de Defensa, a través de la dependencia que se establezca, con el objeto, alcance y frecuencia que la reglamentación determine.

Art. 23. – *Incompatibilidades.* Los integrantes del directorio y de la unidad de auditoría interna, y el per-

sonal del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), están sujetos a las mismas disposiciones sobre incompatibilidad que rijen para los agentes de la administración pública nacional. No podrán mantener relación, vinculación directa o indirecta con prestadores, efectores o terceras personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que mantengan relación contractual con el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA).

## TÍTULO VI

### Disposiciones transitorias

Art. 24. – *Integración institucional.* La integración en el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) de los servicios de las fuerzas armadas mencionados en el artículo 1°, se efectiviza, con arreglo al presente, mediante la unificación de los mismos, de sus administraciones, de sus patrimonios, propios o afectados a su funcionamiento, y la transferencia de su personal dependiente. Tal integración será implementada por la autoridad de aplicación.

Art. 25. – *Plazos.* La reglamentación establecerá el plazo, a contar desde la publicación del presente, para la integración del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) en sus niveles directivos, administrativos y de personal, así como para la consolidación de los activos y pasivos de los organismos preexistentes que son objeto de unificación. Dicho plazo será concordante con la prestaciones.

Dentro del mismo lapso, se deberá transferir el dominio de los bienes inmuebles y muebles registrables propios o afectados al funcionamiento de las entidades sujetas a unificación, a favor del instituto que se crea.

Art. 26. – *Período de transición.* El Poder Ejecutivo nacional determinará los inmuebles cuya transferencia se requiere para el cumplimiento de los servicios del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) y determinará aquellos que se excluyen de la transferencia, dentro del ámbito del Ministerio de Defensa. Previo a esta formalidad, se requerirá la intervención y dictamen de la Agencia de Administración de Bienes del Estado, conforme su competencia (decreto 1.382/12, artículo 17).

El ministro de Defensa designará un (1) administrador que será responsable, hasta la constitución efectiva del directorio del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), de las acciones de la transición en el proceso de unificación que se dispone y de la ejecución de las transferencias necesarias a tal fin. Dicho administrador ejercerá las facultades contempladas en el presente, para el directorio del instituto y su presidente.

La Sindicatura General de la Nación designará un (1) síndico a los efectos del control y la auditoría del proceso de transición.

Art. 27. – *Transferencia del personal.* En el plazo referido en el artículo 25, se deberá transferir al IOSFA, la totalidad del personal civil que integra el distributivo

de cargos de las subjurisdicciones correspondientes a las fuerzas armadas y que se desempeña, a la fecha de entrada en vigencia del presente, en los servicios sociales, citados en el artículo 1°.

El personal civil pasará a depender del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), conservando sus respectivas situaciones de revista y de empleo, hasta su reencasillamiento en el instituto que se crea por el presente. El jefe de Gabinete de Ministros aprobará la nómina de los agentes a transferir de los organismos involucrados al mencionado instituto.

En el mismo plazo, se debe transferir al Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), de conformidad con lo que disponga la reglamentación, la totalidad del personal que, con distintos regímenes contractuales, se desempeña actualmente en los servicios citados en el artículo 1°.

Art. 28. – *Personal militar.* El personal militar que se encuentre prestando servicios en la actualidad en los servicios citados en el artículo 1°, así como el que se asigne en el futuro en el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), revistarán en comisión de servicios con destino en el mencionado instituto.

Art. 29. – *Gastos en salud y administrativos.* En atención a lo establecido en el presente título sobre la transferencia patrimonial y de personal, el Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) tiene un plazo de cinco (5) años de publicado el presente decreto, para adaptarse en forma gradual y progresiva a lo establecido en el artículo 10.

#### TÍTULO VII

##### Disposiciones complementarias

Art. 30. – *Disolución, liquidación y supresión de los organismos preexistentes.* Dispónese la disolución y liquidación del Instituto de Obra Social del Ejército (IOSE), la que se efectivizará mediante la transferencia de la totalidad de sus activos y pasivos y de la totalidad de su personal al Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA), con la salvedad de lo mencionado en el artículo 25.

El Poder Ejecutivo nacional dispondrá la supresión de las responsabilidades primarias y acciones asignadas

a la Dirección de Bienestar de la Armada (DIBA) y a la Dirección de Bienestar del Personal de la Fuerza Aérea (DIBPFA), relacionadas con la promoción, prevención y prestación de la salud y de carácter social, transfiriendo previamente al Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) los activos, pasivos, recursos materiales y la totalidad del personal a ellas afectados.

Art. 31. – *Unificación de contribuciones y aportes.* El personal civil comprendido en el artículo 5° no resultará alcanzado por las previsiones de los incisos a), b), d) y e), del artículo 8° de la ley 19.032.

Art. 32. – *Exención impositiva.* El Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas (IOSFA) está exento del pago de impuestos, tasas y contribuciones nacionales.

Se invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a disponer medidas exentivas similares dentro de sus respectivas jurisdicciones.

#### TÍTULO VIII

##### Disposiciones finales

Art. 33. – *Derogación.* Derógase, sin perjuicio de la efectivización del proceso de unificación de los servicios sociales de las fuerzas armadas y de seguridad involucrados en la presente norma y de la disolución y supresión de los mismos, el texto único del artículo 5° de la ley 12.913, reemplazado por la ley 18.683.

Art. 34. – La presente medida entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 35. – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 36. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 637

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

*Juan M. Abal Medina. – Anibal F. Randazzo. – Hernán G. Lorenzino. – Arturo A. Puricelli. – Julio M. De Vido. – Carlos A. Tomada. – Juan L. Manzur. – Alicia M. Kirchner. – Julio C. Alak. – Norberto G. Yauhar. – Carlos E. Meyer.*

Suplemento

Suplemento2