

SESIONES DE PRÓRROGA

2013

ORDEN DEL DÍA N° 3006

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO –LEY 26.122–

Impreso el día 9 de diciembre de 2013

Término del artículo 113: 18 de diciembre de 2013

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 1.416 de fecha 18 de septiembre de 2013. (13-J.G.M.-2013.)

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

I

Dictamen de mayoría

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente 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.-13-J.G.M.-2013 referido al decreto del Poder Ejecutivo 1.416 de fecha 18 de septiembre de 2013, mediante el cual se realiza la transferencia y reasignación de inmuebles de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE). Asimismo se modifican artículos de los decretos 380/2001 y 1.382/2012, y finalmente se deroga el decreto 2.045/1980.

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 1.416 de fecha 18 de septiembre de 2013.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

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

Sala de la comisión, 27 de noviembre de 2013.

Jorge A. Landau. – Pablo G. González. – Luis F. J. Cigogna. – Eduardo E. de Pedro. – María G. de la Rosa. – Marcelo A. H. Guinle. – Beatriz L. Rojkes de Alperovich.

INFORME

Honorable Congreso:

I. Antecedentes

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

La clásica doctrina de la división de los poderes, concebida por el movimiento constitucionalista como una de las técnicas más eficaces para la defensa de las libertades frente a los abusos gestados por la concentración del poder y que fuera complementada con la teoría de los controles formulada por Karl Loewenstein, revestía jerarquía constitucional y era uno de los pilares elementales sobre los cuales se estructuraba la organización gubernamental de la Nación.

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

¹ Joaquín V. González se pronunciaba a favor de la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia siempre que ellos sean sometidos a consideración del Honorable Congreso de la Nación *Manual de la Constitución argentina*, 1980.

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 tipificados en nuestra Constitución Nacional: *a)* los decretos de necesidad y urgencia, *b)* los dictados en virtud de delegación legislativa y *c)* los de promulgación parcial de las leyes.

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

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

Capítulo Tercero. "Atribuciones del Poder Ejecutivo", artículo 99.

"El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

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

"El jefe de Gabinete de Ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato consideraran 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 Cuarto. 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 Quinto: De la formación y sanción de las leyes, artículo 80:

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.

"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 cuarto: Del jefe de Gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo, artículo 100:

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

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

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

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

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

El título II de la ley 26.122 establece el régimen jurídico y la competencia de la Comisión Bicameral Permanente y, en su artículo 50, precisa que ella estará integrada por ocho (8) diputados y ocho (8) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras.

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

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

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho —la necesidad

urgente— habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.²

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

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

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

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

Superado este debate doctrinario, el dictado del Poder Ejecutivo de normas de rango legislativo so pretexto de la existencia de una situación de hecho que impide el pronunciamiento por parte del órgano al cual, según la Constitución, le corresponde actuar, no es un fenómeno novedoso para el derecho político.

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

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

En este sentido, este 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.

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

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

Conforme la postura desarrollada por Germán Bidart Campos, la “necesidad” es algo más que conveniencia, en este caso, parece ser sinónimo de imprescindible. Se agrega “urgencia”, y lo urgente es lo que no puede esperar. “Necesario” y “urgente” aluden, entonces, a un decreto que únicamente puede dictarse en circunstancias excepcionales en que, por ser imposible seguir con el procedimiento normal de sanción de las leyes, se hace imprescindible emitir sin demora alguna el decreto sustantivo.⁴

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

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

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

Asimismo, sostuvo que “no necesariamente el dictado por parte del Poder Ejecutivo de normas como el decreto 36/90 determina su invalidez constitucional por la sola razón de su origen”.

Puede reconocerse la validez constitucional de una norma como la contenida en el decreto 36/90, dictada por el Poder Ejecutivo, fundado en dos razones fundamentales: a) que en definitiva el Congreso Nacional, en ejercicio de poderes constitucionales propios, no adopte decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados; b) porque ha mediado una situación de

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

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

⁵ *La Ley*, 1991-C:158.

grave riesgo social, frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas del tipo de las instrumentadas en el decreto, cuya eficacia no parece concebible por medios distintos a los arbitrados (considerando 24).

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

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

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

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

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

El criterio expuesto por la CSJN respecto de su facultad de ejercer el control de constitucionalidad con relación a los decretos de necesidad y urgencia, ha sido variable.

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

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

En esta oportunidad, la CSJN defendió la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y de su control

político en cabeza del Poder Legislativo. Sostuvo que la jueza de grado carecía de jurisdicción para intervenir en el caso por ausencia de gravamen, caso, causa o controversia, pues decidió sobre un conflicto –que por su naturaleza– es ajeno a la resolución judicial, mediando –en consecuencia– una invasión de la zona de reserva de otro poder (considerando 6°).

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

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

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

En cambio, en el caso “Verrochi”⁸ 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 PEN en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

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

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 30, 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

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

⁷ *La Ley*, 1997-E:884.

⁸ “Verrochi, Ezio D. c/Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1.999/08/19, *Fallos*, 322:1726, *La Ley*, 1999-E, 590.

constitucionales para su ejercicio. Es atribución de este Tribunal en esta instancia evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia”.

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

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

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

De esta forma, la CSJN en el caso precitado agregaba un requisito más a la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia: la protección de intereses generales de la sociedad.

En el caso “Guida”,¹⁰ la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la administración pública.

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

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

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

forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo nacional al enfrentar la crisis” (considerando 6°).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

en la cual el Poder Legislativo no puede inmiscuirse, como consecuencia del principio de separación de los poderes.

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

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

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

Mientras un sector, encabezado por los administrativistas, se inclinaba por su validez constitucional y recibía el apoyo de la realidad jurisprudencial aunque dentro de ciertos límites, otra corriente doctrinaria entendía que resultaban violatorios del sistema de la Constitución de 1853/60 por considerar, sustancialmente, que afectaban el principio de la división de los poderes.¹³

Conforme al análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan “circunstancias excepcionales” que “...hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos”.¹⁴

II. Objeto

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.416 de fecha 18 de septiembre de 2013, mediante el cual se realiza la trans-

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

¹² 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.

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

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

ferencia y reasignación de inmuebles de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE). Asimismo se modifican artículos de los decretos 380/2001 y 1.382/2012 y se deroga el decreto 2.045/1980.

II.a. Análisis del decreto

La ley 26.122, en el título III, capítulo I, referido a los decretos de necesidad y urgencia, establece que: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado”.

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

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

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 8° 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.¹⁵

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 1.416/2013.

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, incisos 1, 2 y 3, de la Constitución Nacional y de los artículos 2°, 19 y 20 de la ley 26.122 y el artículo 2° de la ley 25.413 y sus modificaciones.

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

A través del decreto bajo análisis, se realiza la transferencia y resignación de inmuebles de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE). Asimismo se modifican artículos de los decretos 380/2001 y 1.382/2012, y finalmente se deroga el decreto 2.045/1980.

A través del decreto 1.382/12, se creó la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), con el objetivo de llevar a cabo la ejecución de políticas, normas y procedimientos relacionados con la disposición y administración de inmuebles del Estado nacional en uso, concesionarios y desafectados, posibilitando la puesta a disposición de los mismos de manera ágil y dinámica.

Por otra parte, mediante los decretos 1.722/12 y 1.723/12 fueron desafectados del uso un conjunto de inmuebles pertenecientes al dominio privado del Estado nacional que se encontraban en jurisdicción de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias S.E. y de la Dirección de Construcciones Portuarias y Vías Navegables, ambas actualmente en jurisdicción del Ministerio del Interior y Transporte, con destino a la creación de un polo industrial audiovisual y a proyectos integrales de desarrollo urbano e inmobiliario.

A través del artículo 1° del decreto 1.416/2013, se instruye a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), a transferir en concepto de aporte de capital los inmuebles descritos en los decretos números 1.722/12 y 1.723/12 a favor de las sociedades anónimas que se constituyan en virtud de las normas citadas.

Resulta necesario que la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), en el marco de sus facultades, delimite y registre el espacio designado para el funcionamiento del Ministerio de Ciencia, Tecnología

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

e Innovación Productiva, previo a la transferencia establecida en el decreto 1.723/12.

En consecuencia se establece que la AABE en relación al predio identificado en el decreto 1.723/12 como “Estación Palermo”, procederá a delimitar y registrar la proporción asignada en uso al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, y a transferir a título gratuito a favor de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la proporción de terreno destinado a uso y utilidad pública consignada en el Código de Planeamiento Urbano.

Asimismo en los considerandos del decreto en análisis el Poder Ejecutivo manifiesta que la índole de las medidas adoptadas tornan imperiosa la derogación del decreto 2.045/80.

Por otra parte se destaca en el decreto 1.416/2013 que en el marco del proyecto nacional de crecimiento con inclusión social, es prioridad para el Estado nacional facilitar el acceso a la vivienda para toda la población.

En consecuencia resulta necesario el otorgamiento de avales del Tesoro nacional a favor del fondo fiduciario Procrear a fin de que el fiduciario emita los correspondientes valores fiduciarios de deuda. Del mismo modo resulta necesario eximir del gravamen a los débitos y créditos correspondientes a las cuentas bancarias de las que el fondo fiduciario resulte titular.

Por último, a través del artículo 4° del decreto 1.416/2013, se sustituye el inciso 19 del artículo 8° del decreto 1.382/12 por el siguiente: “19. Desafectar aquellos bienes inmuebles propiedad del Estado nacional que se encontraren en uso y/o concesionados, cuando de su previa fiscalización resultare la falta de afectación específica, uso indebido, subutilización o estado de innecesariedad.”

Y a través del artículo 6° se incorpora en el primer párrafo del artículo 10 de la reglamentación del impuesto sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias y otras operatorias, aprobada por el decreto 380 de fecha 29 de marzo de 2001 y sus modificaciones, como último inciso, el siguiente: “(...) Cuentas bancarias utilizadas en forma exclusiva por el fondo fiduciario público denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Procrear), constituido por el decreto 902 de fecha 12 de junio de 2012”.

Para finalizar, en los últimos considerandos del decreto, el Poder Ejecutivo deja establecido que el conjunto de disposiciones que integran el presente decreto forman parte de políticas centrales de generación de empleo y crecimiento económico con inclusión social, mediante la disposición de activos físicos propiedad del Estado nacional, por lo que deviene necesario ejecutar con carácter de urgencia los programas y planes citados.

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

Asimismo se hace saber que los servicios jurídicos permanentes de la Jefatura de Gabinete de Ministros, del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y de la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación han tomado la intervención que les compete.

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos los requisitos formales y sustanciales establecidos en la Constitución Nacional en lo que respecta al dictado del decreto 1.416/13 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 1.416 de fecha 18 de septiembre de 2013.

Decreto 1.416/2013

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.-0013-J.G.M.-2013 (mensaje 796/2013) referido al decreto de necesidad y urgencia 1.416 de fecha 18 de septiembre de 2013, mediante el cual la Agencia de Administración de Bienes del Estado –AABE– transfiere en concepto de aporte de capital los inmuebles descritos en los decretos 1.722/12 y 1.723/12. 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 1.416 de fecha 18 de septiembre 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, 27 de noviembre de 2013.

Jorge L. Albarracín. – 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 (C.N.) sobre los decretos de necesidad y urgencia (DNU), al sancionar la “ley especial” que rige el trámite y el alcance de la intervención del Congreso y conformar la Comisión Bicameral Permanente, recaudos ambos exigidos por dicha enmienda para dar validez a este tipo de normas.

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

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

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

El artículo 100, incisos 12 y 13, 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. [...] 13. Rerendar juntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente”.

Respecto de la intervención de la Comisión Bicameral Permanente el artículo 2° de la ley 26.122 establece: “La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional se rige por esta ley y las disposiciones de su reglamento interno; y tiene competencia para pronunciarse respecto de los decretos: a) de necesidad y urgencia; b) por delegación legislativa; y c) de promulgación parcial de leyes, dictados por el Poder Ejecutivo nacional en los términos de los artículos 99, inciso 3; 76; 80 y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional”.

El artículo 10 de la ley citada dispone además que: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tra-

tamiento. 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”. “Art. 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”. “Art. 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”. “Art. 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”. “Art. 21. – Elevado por la Comisión el dictamen al plenario de ambas Cámaras, éstas deben darle inmediato y expreso tratamiento”.

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

En función de lo expuesto esta comisión bicameral actúa en el marco de su competencia ejerciendo su control y elevando su despacho,² respecto de lo actuado por el Poder Ejecutivo nacional, para su expreso tratamiento por el plenario de las Cámaras de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Nacional y la ley 26.122.

2. Análisis del DNU

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

¹ 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.

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

2.1. Consideraciones generales.

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

Sentado ello, y de acuerdo a las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por nuestra Carta Magna, corresponde expedirse de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, Constitución Nacional y los artículos 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, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”.

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

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

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

2.1.3. Respecto del rol que debe cumplir el Congreso en el tratamiento de un decreto de necesidad y urgencia

(DNU) que llegare a su seno, es de someterlo a lo que en la doctrina se ha denominado “control político” del decreto.

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

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

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

2.2. Razones formales.

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

DNU, número 1.416/2013, publicado en el Boletín Oficial del 19 de septiembre de 2013, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; establece:

“Artículo 1° – Instrúyese a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), organismo descentralizado en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, a transferir en concepto de aporte de capital los inmuebles descritos en los decretos 1.722/12 y 1.723/12, a favor de las sociedades anónimas que se constituyan en virtud de las normas citadas. Dichos inmuebles serán considerados aportes de los entes públicos designados en los decretos 1.722/12 y 1.723/12 como accionistas de las mencionadas sociedades anónimas, en la proporción de sus respectivas participaciones accionarias.

”Art. 2° – La Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), en el marco de sus facultades y de conformidad con las pautas establecidas en el presente decreto, en relación al predio identificado en el decreto 1.723/12 como ‘Estación Palermo’, procederá a delimitar y registrar la proporción asignada en uso al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, a través de la resolución de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación 469/08, y a transferir a título gratuito a favor de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la proporción de terreno destinado a uso y utilidad pública consignada en el Código de Planeamiento Urbano, conforme lo establecido por la ley 3.146 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

”Art. 3° – Facúltase a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) para reasignar los in-

muebles propiedad del Estado nacional que hayan sido desafectados en los términos del decreto 902/12 a favor del Fondo Fiduciario Público denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Procrear), que no hayan sido comprometidos por éste en forma irrevocable, y con la previa conformidad del Comité Ejecutivo del citado fondo.

”Art. 4° – Sustitúyese el inciso 19 del artículo 8° del decreto 1.382/12 por el siguiente: ‘19. Desafectar aquellos bienes inmuebles propiedad del Estado nacional que se encontraren en uso y/o concesionados, cuando de su previa fiscalización resultare la falta de afectación específica, uso indebido, subutilización o estado de innecesariedad.’

”Art. 5° – La asignación y transferencia de uso de inmuebles de propiedad del Estado nacional a todo organismo integrante del sector público nacional en los términos del artículo 8° de la ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y sus modificaciones, así como a universidades nacionales, serán dispuestas por resolución de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE). Todas las transferencias o asignaciones de uso deberán ser comunicadas en un plazo de cinco (5) días hábiles, contados a partir del dictado de la resolución que así lo disponga, a la Jefatura de Gabinete de Ministros y a la Contaduría General de la Nación, dependiente de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, para su correspondiente registro.

”Art. 6° – Incorpórase en el primer párrafo del artículo 10 de la reglamentación del impuesto sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias y otras operativas, aprobada por el decreto 380 de fecha 29 de marzo de 2001 y sus modificaciones, como último inciso, el siguiente: ‘Cuentas bancarias utilizadas en forma exclusiva por el Fondo Fiduciario Público denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar), constituido por el decreto 902 de fecha 12 de junio de 2012.’

Art. 7° – Facúltase al órgano responsable de la coordinación de los sistemas que integran la administración financiera del sector público nacional a otorgar avales del Tesoro nacional durante el año 2013, a favor del Fondo Fiduciario Público Pro.Cre.Ar a los efectos de garantizar las obligaciones que asuma dicho fondo fiduciario por un monto de hasta pesos quince mil quinientos millones (\$ 15.500.000.000) más los montos necesarios para afrontar el pago de intereses y demás accesorios. Consideranse comprendidos dentro de los conceptos del artículo 2°, inciso 1), de la ley 25.152 y sus modificaciones, a los avales que se otorguen en los términos del presente artículo.

”Art. 8° – Derógase el decreto 2.045 de fecha 24 de septiembre de 1980.

”Art. 9° – El presente decreto comenzará a regir a partir de su publicación en el Boletín Oficial.

”Art. 10. – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

”Art. 11. – 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 decreto de necesidad y urgencia 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 no reúne ni 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 decreto de necesidad y urgencia ha sido publicado en el Boletín Oficial.

El decreto no ha sido tratado por la Comisión en los plazos que establece la Constitución Nacional.

Entendemos que el Congreso de la Nación debe declarar la invalidez del decreto de necesidad y urgencia 1.416/2013 por no cumplirse con los plazos legales previstos en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

El referido artículo expresa que: “El jefe de Gabinete de Ministros personalmente 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”.

Si nos atenemos a las constancias del expediente J.G.M.-013-2013 surge claramente que el Poder Ejecutivo nacional dicta el decreto el 18 de septiembre, el cual es publicado en el Boletín Oficial al día siguiente. El decreto ingresa por mesa de entradas el día 2 de octubre, día de vencimiento del plazo para su ingreso, y es tratado en la comisión el día 27 de noviembre, casi dos meses después de su ingreso al Parlamento, contradiciendo expresamente los tiempos establecidos por la Constitución Nacional y las normas reglamentarias. Entendemos, por lo tanto, que al estar incumplido este plazo no es de interés analizar los requisitos sustanciales.

Conclusión

Por ello, toda vez que el decreto de necesidad y urgencia sometido a estudio, no cumple los requisitos formales 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.

Jorge L. Albarracín. – Juan P. Tunessi.

III

Dictamen de minoría*Honorable Congreso:*

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) ha considerado el mensaje del jefe de Gabinete de Ministros 796 de la fecha 2 de octubre de 2013 por medio del cual se comunica el dictado del decreto de necesidad y urgencia (DNU) 1.416/2013, 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:

1. Declarar la invalidez del decreto de necesidad y urgencia 1.416/2013 por falta de adecuación a los requisitos sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado, todo ello de conformidad con lo establecido por el inciso 3 del artículo 99 de la Constitución Nacional.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

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

Sala de la comisión, 27 de noviembre de 2013.

Enrique L. Thomas.

INFORME

Honorables Congreso:

El rechazo del decreto de necesidad y urgencia 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, Constitución Nacional.

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

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

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

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

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

Midón¹ 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 principiarse por el examen de la necesidad del acto, o sea la comprobación objetiva de que concurre el hecho habilitante tipificado por la Ley Fundamental. Esto es, la existencia de necesidad, más la urgencia, más los acontecimientos que impiden la deliberación del Congreso.

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

2. Análisis del DNU

2.1. Decreto 1.416/2013

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

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

Decreto 1.416/2013

Transferencia y reasignación de inmuebles. Decretos 380/2001 y 1.382/2012. Modificación. Decreto 2.045/1980. Derogación.

Buenos Aires, 18/9/2013

VISTO el expediente 41/2013 del Registro de la Agencia de Administración de Bienes del Estado, organismo descentralizado en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros, las leyes 26.122, 25.413 y sus modificatorias y 26.784, los decretos 2.045 del 24 de septiembre de 1980, 922 del 16 de julio de 2009, 902 del 12 de junio de 2012, 1.382 del 9 de agosto de 2012, 1.722 y 1.723, ambos del 20 de septiembre de 2012 y 380 del 29 de marzo de 2001 y sus modificaciones y la resolución de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación 469 del 15 de abril de 2008, y

CONSIDERANDO:

Que por el decreto 2.045/80 se reglamentaron diversas cuestiones en relación al régimen inmobiliario estatal con el objeto de perfeccionar las prescripciones relativas a la gestión del patrimonio inmobiliario fiscal.

Que por decreto 902/12 se constituyó el Fondo Fiduciario Público denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar), con el objeto de facilitar el acceso a la

vivienda propia de la población y la generación de empleo como políticas de desarrollo económico y social.

Que, asimismo, y en el marco del referido decreto, fueron desafectados de su jurisdicción de origen diversos inmuebles del Estado nacional que no tenían destino específico o eran innecesarios para la gestión del servicio al que se encontraban afectados, para ser destinados a la construcción de viviendas y desarrollo integral de proyectos urbanísticos e inmobiliarios, con el objeto de mejorar y facilitar el acceso a la vivienda a sectores socioeconómicos medios de la población.

Que por decreto 1.382/12 se creó la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), organismo descentralizado en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, con el objetivo de llevar a cabo la ejecución de políticas, normas y procedimientos relacionados con la disposición y administración de inmuebles del Estado nacional en uso, concesionados y desafectados, posibilitando la puesta a disposición de los mismos de manera ágil y dinámica.

Que del estudio de los bienes del Estado nacional que realizara la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) con motivo de su creación, se observa la afectación al Pro.Cre.Ar de un conjunto de inmuebles que fueran oportunamente requeridos a dicho organismo por parte de diversas jurisdicciones o entidades, a los fines de lograr la ejecución de políticas públicas dentro del marco de sus competencias.

Que, por otra parte, mediante los decretos 1.722/12 y 1.723/12 fueron desafectados del uso un conjunto de inmuebles pertenecientes al dominio privado del Estado nacional, que se encontraban en jurisdicción de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias S. E. y de la Dirección de Construcciones Portuarias y Vías Navegables, ambas actualmente en jurisdicción del Ministerio del Interior y Transporte, con destino a la creación de un Polo Industrial Audiovisual y a Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano e Inmobiliario.

Que los decretos mencionados precedentemente prevén la constitución de dos (2) sociedades anónimas, cuyo accionista mayoritario será la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Que por ley 4.477 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se aprobó la rezonificación urbanística de los inmuebles consignados en el anexo I del decreto 1.723/12.

Que en la sección 3, parágrafo 3.1.2, "Proporción de terreno destinado a uso y utilidad pública" del Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se establece que en el parcelamiento de tierras de propiedad del Estado nacional sujetas a privatización o desafectadas del dominio o de un servicio público, se transferirá a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la proporción consignada en dicha norma para uso y utilidad pública.

Que por resolución de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación 469/08 se asignó en uso a favor del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innova-

¹ Midón, Mario A. R., *Decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional y los ordenamientos provinciales*. La Ley, 2001, Bs. As., p. 120.

ción Productiva, un sector de la playa de cargas de la Estación Palermo.

Que por decreto 922/09, se ratificó el convenio urbanístico “Polo Científico y Tecnológico Predio ex-Bodegas Giol y ex Bodegas Santa Ana”, celebrado entre el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y el Ministerio de Desarrollo Urbano de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de fecha 30 de octubre de 2008, por el cual el segundo autorizó el desarrollo de los usos correspondientes al primero, para la refuncionalización de los edificios existentes y la construcción de nuevas obras para la localización de las restantes dependencias.

Que por ley 3.146 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se aprobó el convenio mencionado precedentemente y se estableció que el Estado nacional debería dar cumplimiento a lo establecido en el Código de Planeamiento Urbano, parágrafo 3.1.2.

Que resulta necesario que la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), en el marco de sus facultades, delimite y registre el espacio designado para el funcionamiento del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, previo a la transferencia establecida en el decreto 1.723/12.

Que la índole de las medidas adoptadas tornan imperiosa la derogación del decreto 2.045/80.

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

Que el artículo 8° del decreto 902/12 prevé una exención genérica para el referido fondo fiduciario de todos los impuestos, tasas y contribuciones nacionales existentes y a crearse en el futuro.

Que la ley 25.413 y sus modificatorias establece el impuesto sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias y otras operatorias, cuya alícuota será fijada por el Poder Ejecutivo nacional, hasta un máximo del seis por mil (6 ‰).

Que al mismo tiempo, el artículo 2° de la citada ley faculta al Poder Ejecutivo nacional para establecer exenciones totales o parciales de dicho impuesto, en aquellos casos en que lo estime pertinente.

Que, a los fines de coadyuvar a los objetivos del Pro.Cre.Ar, resulta necesario eximir del gravamen a los débitos y créditos correspondientes a las cuentas bancarias de las que el fondo fiduciario resulte titular.

Que el fondo fiduciario Pro.Cre.Ar se encuentra en condiciones de emitir valores fiduciarios de deuda conforme lo establecido en el artículo 4°, inciso c), del decreto 902/12, que deberán contar con aval del Tesoro nacional, con el objetivo de financiar su actividad en relación con la construcción de viviendas y desarrollo integral de proyectos urbanísticos e inmobiliarios para el acceso a la vivienda familiar, única y permanente y el otorgamiento de créditos para la adquisición o cons-

trucción de viviendas familiares, únicas y permanentes u otros destinos relacionados al acceso a la vivienda.

Que en consecuencia, resulta necesario el otorgamiento de avales del Tesoro nacional a favor del fondo fiduciario Pro.Cre.Ar a fin de que el fiduciario emita los correspondientes valores fiduciarios de deuda.

Que conforme a lo establecido en los artículos 43 y 44 de la ley 26.784, es facultad del órgano responsable de la coordinación de los sistemas que integran la administración financiera del sector público nacional, ejercido conjuntamente, según artículo 6° del reglamento de la ley 24.156 y sus modificatorias aprobado por el decreto 1.344/07, por la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Finanzas, ambas del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el otorgamiento de los avales del Tesoro nacional.

Que el conjunto de disposiciones que integran el presente decreto forma parte de políticas centrales de generación de empleo y crecimiento económico con inclusión social, mediante la disposición de activos físicos propiedad del Estado nacional, por lo que deviene necesario ejecutar con carácter de urgencia los programas y planes citados.

Que el presente decreto incluye disposiciones que modifican el texto del decreto 1.382/12, a fin de adecuar las funciones que desempeña la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE).

Que la urgencia en la adopción de la presente medida hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

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

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

Que el artículo 22 de la ley 26.122 dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

Que los servicios jurídicos permanentes de la Jefatura de Gabinete de Ministros, del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y de la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación han tomado la intervención de su competencia.

Que la presente medida se dicta en ejercicio de las facultades emergentes del artículo 99, incisos 1, 2 y 3, de la Constitución Nacional y de los artículos 2°, 19 y

20 de la ley 26.122 y el artículo 2° de la ley 25.413 y sus modificaciones.

Por ello,

La presidenta de la Nación Argentina en Acuerdo General de Ministros

DECRETA:

Artículo 1° – Instrúyese a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), organismo descentralizado en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, a transferir en concepto de aporte de capital los inmuebles descritos en los decretos 1.722/12 y 1.723/12, a favor de las sociedades anónimas que se constituyan en virtud de las normas citadas. Dichos inmuebles serán considerados aportes de los entes públicos designados en los decretos 1.722/12 y 1.723/12 como accionistas de las mencionadas sociedades anónimas, en la proporción de sus respectivas participaciones accionarias.

Art. 2° – La Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), en el marco de sus facultades y de conformidad con las pautas establecidas en el presente decreto, en relación al predio identificado en el decreto 1.723/12 como “Estación Palermo”, procederá a delimitar y registrar la proporción asignada en uso al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, a través de la resolución de la Secretaria General de la Presidencia de la Nación 469/08, y a transferir a título gratuito a favor de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la proporción de terreno destinado a uso y utilidad pública consignada en el Código de Planeamiento Urbano, conforme lo establecido por la ley 3.146 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Art. 3° – Facúltase a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) para reasignar los inmuebles propiedad del Estado nacional que hayan sido desafectados en los términos del decreto 902/12 a favor del Fondo Fiduciario Público denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar), que no hayan sido comprometidos por éste en forma irrevocable, y con la previa conformidad del Comité Ejecutivo del citado fondo.

Art. 4° – Sustitúyese el inciso 19 del artículo 8° del decreto 1.382/12 por el siguiente: “19. Desafectar aquellos bienes inmuebles propiedad del Estado nacional que se encontraren en uso y/o concesionados, cuando de su previa fiscalización resultare la falta de afectación específica, uso indebido, subutilización o estado de innecesariedad.”

Art. 5° – La asignación y transferencia de uso de inmuebles de propiedad del Estado nacional a todo organismo integrante del sector público nacional en los términos del artículo 8° de la ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y sus modificaciones, así como a universidades nacionales, serán dispuestas por

resolución de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE).

Todas las transferencias o asignaciones de uso deberán ser comunicadas en un plazo de cinco (5) días hábiles, contados a partir del dictado de la resolución que así lo disponga, a la Jefatura de Gabinete de Ministros y a la Contaduría General de la Nación, dependiente de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, para su correspondiente registro.

Art. 6° – Incorpórase en el primer párrafo del artículo 10 de la reglamentación del impuesto sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias y otras operatorias, aprobada por el decreto 380 de fecha 29 de marzo de 2001 y sus modificaciones, como último inciso, el siguiente:

“... Cuentas bancarias utilizadas en forma exclusiva por el fondo fiduciario público denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar), constituido por el decreto 902 de fecha 12 de junio de 2012.”

Art. 7° – Facúltase al órgano responsable de la coordinación de los sistemas que integran la administración financiera del sector público nacional a otorgar avales del Tesoro nacional durante el año 2013, a favor del fondo fiduciario público Pro.Cre.Ar a los efectos de garantizar las obligaciones que asuma dicho fondo fiduciario por un monto de hasta pesos quince mil quinientos millones (\$ 15.500.000.000) más los montos necesarios para afrontar el pago de intereses y demás accesorios. Consideráanse comprendidos dentro de los conceptos del artículo 2°, inciso 1, de la ley 25.152 y sus modificaciones, a los avales que se otorguen en los términos del presente artículo.

Art. 8° – Derógase el decreto 2.045 de fecha 24 de septiembre de 1980.

Art. 9° – El presente decreto comenzará a regir a partir de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 10. – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 11. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

*Juan M. Abal Medina. – Anibal F. Randazzo.
– Héctor M. Timerman. – Hernán G.
Lorenzino. – Débora A. Giorgi. – Norberto
G. Yauhar. – Julio C. Alak. – Carlos A.
Tomada. – Alicia M. Kirchner. – Juan L.
Manzur. – Alberto E. Sileoni. – José L. S.
Barañao. – Carlos E. Meyer. – Arturo A.
Puricelli. – Agustín O. Rossi. – Julio M.
De Vido.*

2.2. Razones formales

El decreto de necesidad y urgencia, objeto de análisis, desde el punto de vista formal reúne y cumplimenta

a nuestro entender los requisitos exigidos por la Constitución Nacional.

A saber:

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

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

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

La Comisión Bicameral ha verificado que el decreto de necesidad y urgencia ha sido publicado en el Boletín Oficial.

2.3. Requisitos sustanciales

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

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

–Excepción: “Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos juntamente 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 es clarificador el criterio de la Corte en el caso “Verrocchi”² 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 decreto de necesidad y urgencia, 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.³

Sometiendo a esta prueba (test) de constitucionalidad al decreto de necesidad y urgencia 1.416/2013 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 “(...) por el decreto 2.045/80 se reglamentaron diversas cuestiones en relación al régimen inmobiliario estatal con el objeto de perfeccionar las prescripciones relativas a la gestión del patrimonio inmobiliario fiscal. (...)

(...) Que por decreto 902/12 se constituyó el fondo fiduciario público denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro. Cre.Ar), con el objeto de facilitar el acceso a la vivienda propia de la población y la generación de empleo como políticas de desarrollo económico y social (...)

(...) Que, asimismo, y en el marco del referido decreto, fueron desafectados de su jurisdicción de origen diversos inmuebles del Estado nacional que no tenían destino específico o eran innecesarios para la gestión del servicio al que se encontraban afectados, para ser destinados a la construcción de viviendas y desarrollo integral de proyectos urbanísticos e inmobiliarios, con el objeto de mejorar y facilitar el acceso a la vivienda a sectores socioeconómicos medios de la población (...)

(...) Que por decreto 1.382/12, se creó la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), organismo descentralizado en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, con el objetivo de llevar a cabo la ejecución de políticas, normas y procedimientos relacionados con la disposición y administración de inmuebles del Estado nacional en uso, concesionarios y desafectados, posibilitando la puesta a disposición de los mismos de manera ágil y dinámica (...)

³ Fallos, 322-1726, considerando 7; en igual sentido: Badeni, Gregorio, *Tratado de derecho constitucional*, tomo II, La Ley, 2004, Buenos Aires, p. 1259.

² Fallos 322: 1726, considerando 9, párrafo 1.

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

(...) Que el conjunto de disposiciones que integran el presente decreto forman parte de políticas centrales de generación de empleo y crecimiento económico con inclusión social, mediante la disposición de activos físicos propiedad del Estado nacional, por lo que deviene necesario ejecutar con carácter de urgencia los programas y planes citados (...)

(...) Que el presente decreto incluye disposiciones que modifican el texto del decreto 1.382/12, a fin de adecuar las funciones que desempeña la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) (...)

(...) Que la urgencia en la adopción de la presente medida hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes (...)

De los argumentos planteados en el decreto de necesidad y urgencia se desprende que no existe un presupuesto habilitante para el dictado de esta norma de excepción ya que no se trata de una situación de naturaleza excepcional y en ningún momento siquiera se intenta dar algún motivo suficiente para justificar dicha urgencia. El Congreso está en pleno y normal funcionamiento, así como también todos los órdenes institucionales del Estado. Cuestiones de carácter central y estratégicas como las planteadas deberían tener un debate en el Congreso de la Nación, tal cual lo estipula la Constitución Nacional. Resulta una situación que no reviste novedad y se ha convertido en una práctica sistemática que lesiona los principios republicanos. El Gobierno nacional no puede disponer discrecionalmente de los recursos nacionales, saltando deliberadamente las instancias constitucionales correspondientes.

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

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

3. Conclusión

El presente decreto de necesidad y urgencia bajo análisis comunica que la Agencia de Administración de Bienes del Estado transfiere en concepto de aportes de capital los inmuebles descriptos en los decretos 1.722/2012 y 1.723/2013.

Sintéticamente, los decretos “desafectaban” terrenos fiscales para promover la creación de un Polo Industrial Audiovisual y a Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano e Inmobiliario, respectivamente.

La falta de precisión que han suscitado dichos decretos llevan a plantear serias dudas sobre su verdadera aplicación y la naturaleza de su redacción. Por un lado, se promueve que “en el marco del proyecto nacional de crecimiento con inclusión social, es prioridad para el Estado nacional facilitar el acceso a la vivienda para toda la población”. Sin embargo, por otro lado se fomenta el desarrollo de sociedades anónimas y construcciones inmobiliarias a las cuales no se les exigen demasiados requisitos para promover las viviendas accesibles al grueso de la población. Es decir, se están liberando terrenos fiscales para la explotación comercial con casi nulos requisitos de contraprestación.

Ambos decretos han avanzado sin siquiera haber escuchado la voz de los afectados por las normas. Por un lado, los casi mil trabajadores de la Dirección Nacional de Vías Navegables de la República Argentina, ubicados en la isla Demarchi, donde funcionaría el Polo Audiovisual. Trabajadores que fueron ignorados en el discurso presidencial que consideraba el predio como abandonado.

Por otro lado, la innumerable cantidad de asociaciones vecinales de los barrios de Palermo, Caballito y Liniers, donde se asientan una serie de predios de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado (ADIFSE), que han presentados escritos judiciales reclamando por que se tengan en cuenta sus derechos.

De esta manera, un proyecto que debería haberse debatido por el Congreso de la Nación, escuchando a todas las partes implicadas, e impartiendo una normativa clara de regulación, es dictado apresuradamente por un decreto de necesidad y urgencia, por el cual no sólo se violan principios constitucionales sino derechos fundamentales de trabajadores y vecinos.

Por otra parte, es nuestro deber insistir en oponernos a todo proyecto que utilice el Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSES para la financiación de todo tipo de emprendimientos estatales y privados. Es aberrante la ligereza con la que se tratan los supuestos retornos que darán los emprendimientos inmobiliarios establecidos en el decreto 1.723/2013. El dinero de los jubilados no puede ser tomado para jugar una tómbola de especulación financiera como expresa con una vaguedad llamativa dicho decreto.

Resulta poco claro que también con los fondos que se obtengan luego se “evaluará la posibilidad de su reinversión en el financiamiento de las obras de soterramiento del Ferrocarril Sarmiento. Es decir, el Estado debe promover una planificación firme y clara de lo que se hace con los bienes sobre los cuales debe rendir cuentas detalladas.

Por último, resta decir que el mentado proyecto anunciado a través del decreto 1.722/2012 donde funcionaría el Polo Audiovisual aún carece de la infraestructura anunciada. Quizá funcione como una metáfora de la falta de planificación estratégica promovida desde el gobierno donde se hacen anuncios fastuosos

que rápidamente quedan en el olvido. Las medidas apresuradas que no cuentan con el debido consenso ni con el debido régimen legal no tienen otro destino que quedar presas del abandono y la ineficacia. Sobran los ejemplos de anuncios y abunda la falta de acciones concretas. En tanto, iniciativas como éstas sólo contribuyen a generar más imprevisibilidad a un Estado cada vez más grande, más ineficaz y más ineficiente.

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, 1° de octubre 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 1.416 del 18 de septiembre de 2013, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 796

Anibal F. Randazzo.

Buenos Aires, 18 de septiembre de 2013.

VISTO, el expediente 41/2013 del Registro de la Agencia de Administración de Bienes del Estado, organismo descentralizado en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros, las leyes 26.122, 25.413 y sus modificatorias y 26.784, los decretos 2.045 del 24 de septiembre de 1980, 922 del 16 de julio de 2009, 902 del 12 de junio de 2012, 1.382 del 9 de agosto de 2012, 1.722 y 1723, ambos del 20 de septiembre de 2012 y 380 del 29 de marzo de 2.001 y sus modificaciones y la resolución de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación 469 del 15 de abril de 2008, y

CONSIDERANDO:

Que por el decreto 2.045/80 se reglamentaron diversas cuestiones en relación al régimen inmobiliario estatal con el objeto de perfeccionar las prescripciones relativas a la gestión del patrimonio inmobiliario fiscal.

Que por decreto 902/12 se constituyó el fondo fiduciario público denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar), con el objeto de facilitar el acceso a la

vivienda propia de la población y la generación de empleo como políticas de desarrollo económico y social.

Que, asimismo, y en el marco del referido decreto, fueron desafectados de su jurisdicción de origen diversos inmuebles del Estado nacional que no tenían destino específico o eran innecesarios para la gestión del servicio al que se encontraban afectados, para ser destinados a la construcción de viviendas y desarrollo integral de proyectos urbanísticos e inmobiliarios, con el objeto de mejorar y facilitar el acceso a la vivienda a sectores socioeconómicos medios de la población.

Que por decreto 1.382/12, se creó la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), organismo descentralizado en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, con el objetivo de llevar a cabo la ejecución de políticas, normas y procedimientos relacionados con la disposición y administración de inmuebles del Estado nacional en uso, concesionados y desaceitados, posibilitando la puesta a disposición de los mismos de manera ágil y dinámica.

Que del estudio de los bienes del Estado nacional que realizara la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) con motivo de su creación, se observa la afectación al Procrear de un conjunto de inmuebles que fueran oportunamente requeridos a dicho organismo por parte de diversas jurisdicciones o entidades, a los fines de lograr la ejecución de políticas públicas dentro del marco de sus competencias.

Que, por otra parte, mediante los decretos 1.722/12 y 1.723/12 fueron desafectados del uso un conjunto de inmuebles pertenecientes al dominio privado del Estado nacional, que se encontraban en jurisdicción de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias S.E. y de la Dirección de Construcciones Portuarias y Vías Navegables, ambas actualmente en jurisdicción del Ministerio del Interior y Transporte, con destino a la creación de un Polo Industrial Audiovisual y a Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano e Inmobiliario.

Que los decretos mencionados precedentemente prevén la constitución de dos (2) sociedades anónimas, cuyo accionista mayoritario será la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Que por ley 4.477 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se aprobó la rezonificación urbanística de los inmuebles consignados en el Anexo I del decreto 1.723/12.

Que en la Sección 3, parágrafo 3.1.2, "Proporción de terreno destinado a uso y utilidad pública" del Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se establece que en el parcelamiento de tierras de propiedad del Estado nacional sujetas a privatización o desafectadas del dominio o de un servicio público, se transferirá a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la proporción consignada en dicha norma para uso y utilidad pública.

Que por resolución de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación 469/08 se asignó en uso a favor del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innova-

ción Productiva, un sector de la playa de cargas de la Estación Palermo.

Que por decreto 922/09, se ratificó el Convenio Urbanístico “Polo Científico y Tecnológico Predio ex Bodegas Giol y ex Bodegas Santa Ana”, celebrado entre el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y el Ministerio de Desarrollo Urbano de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de fecha 30 de octubre de 2008, por el cual el segundo autorizó el desarrollo de los usos correspondientes al primero, para la refuncionalización de los edificios existentes y la construcción de nuevas obras para la localización de las restantes dependencias.

Que por ley 3.146 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se aprobó el convenio mencionado precedentemente y se estableció que el Estado nacional debería dar cumplimiento a lo establecido en el Código de Planeamiento Urbano, parágrafo 3.1.2.

Que resulta necesario que la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), en el marco de sus facultades, delimite y registre el espacio designado para el funcionamiento del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, previo a la transferencia establecida en el decreto 1.723/12.

Que la índole de las medidas adoptadas tornan imperiosa la derogación del decreto 2.045/80.

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

Que el artículo 8° del decreto 902/12 prevé una exención genérica para el referido fondo fiduciario de todos los impuestos, tasas y contribuciones nacionales existentes y a crearse en el futuro.

Que la ley 25.413 y sus modificatorias establece el impuesto sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias y otras operatorias, cuya alícuota será fijada por el Poder Ejecutivo nacional, hasta un máximo del seis por mil (6%).

Que, al mismo tiempo, el artículo 2° de la citada ley faculta al Poder Ejecutivo nacional para establecer exenciones totales o parciales de dicho impuesto, en aquellos casos en que lo estime pertinente.

Que a los fines de coadyudar a los objetivos del Pro.Cre.Ar, resulta necesario eximir del gravamen a los débitos y créditos correspondientes a las cuentas bancarias de las que el fondo fiduciario resulte titular.

Que el fondo fiduciario Pro.Cre.Ar se encuentra en condiciones de emitir valores fiduciarios de deuda conforme lo establecido en el artículo 4°, inciso c), del decreto 902/12, que deberán contar con aval del Tesoro nacional, con el objetivo de financiar su actividad en relación con la construcción de viviendas y desarrollo integral de proyectos urbanísticos e inmobiliarios para el acceso a la vivienda familiar, única y permanente y el otorgamiento de créditos para la adquisición o construcción de viviendas familiares,

únicas y permanentes u otros destinos relacionados al acceso a la vivienda.

Que, en consecuencia, resulta necesario el otorgamiento de avales del Tesoro nacional a favor del fondo fiduciario Pro.Cre.Ar a fin de que el fiduciario emita los correspondientes valores fiduciarios de deuda.

Que conforme a lo establecido en los artículos 43 y 44 de la ley 26.784 es facultad del órgano responsable de la coordinación de los sistemas que integran la Administración Financiera del Sector Público Nacional, ejercido conjuntamente, según artículo 60 del reglamento de la ley 24.156 y sus modificatorias aprobado por el decreto 1.344/07, por la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Finanzas, ambas del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el otorgamiento de los avales del Tesoro nacional.

Que el conjunto de disposiciones que integran el presente decreto forman parte de políticas centrales de generación de empleo y crecimiento económico con inclusión social, mediante la disposición de activos físicos propiedad del Estado nacional, por lo que deviene necesario ejecutar con carácter de urgencia los programas y planes citados.

Que el presente decreto incluye disposiciones que modifican el texto del decreto 1.382/12, a fin de adecuar las funciones que desempeña la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE).

Que la urgencia en la adopción de la presente medida hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

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

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

Que el artículo 22 de la ley 26.122 dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

Que los servicios jurídicos permanentes de la Jefatura de Gabinete de Ministros, del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y de la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación han tomado la intervención de su competencia.

Que la presente medida se dicta en ejercicio de las facultades emergentes del artículo 99, incisos 1, 2 y 3, de la Constitución Nacional y de los artículos 2°, 19 y

20 de la ley 26.122 y el artículo 2° de la ley 25.413 y sus modificaciones.

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Instrúyese a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), organismo descentralizado en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, a transferir en concepto de aporte de capital los inmuebles descritos en los decretos 1.722/12 y 1.723/12, a favor de las sociedades anónimas que se constituyan en virtud de las normas citadas. Dichos inmuebles serán considerados aportes de los entes públicos designados en los decretos 1.722/12 y 1.723/12 como accionistas de las mencionadas sociedades anónimas, en la proporción de sus respectivas participaciones accionarias.

Art. 2° – Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), en el marco de sus facultades y de conformidad con las pautas establecidas en el presente decreto, en relación al predio identificado en el decreto 1.723/12 como “Estación Palermo”, procederá a delimitar y registrar la proporción asignada en uso al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, a través de la resolución de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación 469/08, y a transferir a título gratuito a favor de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la proporción de terreno destinado a uso y utilidad pública consignada en el Código de Planeamiento Urbano, conforme lo establecido por la ley 3.146 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Art. 3° – Facúltase a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) para reasignar los inmuebles propiedad del Estado nacional que hayan sido desafectados en los términos del decreto 902/12 a favor del fondo fiduciario público denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro. Cre.Ar), que no hayan sido comprometidos por éste en forma irrevocable, y con la previa conformidad del comité ejecutivo del citado fondo.

Art. 4° – Sustitúyese el inciso 19 del artículo 8° del decreto 1.382/12 por el siguiente:

19. Desafectar aquellos bienes inmuebles propiedad del Estado nacional que se encontraren en uso y/o concesionados, cuando de su previa fiscalización resultare la falta de afectación específica, uso indebido, subutilización o estado de innecesariedad.

Art. 5° – La asignación y transferencia de uso de inmuebles de propiedad del Estado nacional a todo organismo integrante del sector público nacional en los términos del artículo 8° de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control

del sector público nacional y sus modificaciones, así como a universidades nacionales, serán dispuestas por resolución de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE).

Todas las transferencias o asignaciones de uso deberán ser comunicadas en un plazo de cinco (5) días hábiles, contados a partir del dictado de la resolución que así lo disponga, a la Jefatura de Gabinete de Ministros y a la Contaduría General de la Nación, dependiente de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, para su correspondiente registro.

Art. 6° – Incorpórase en el primer párrafo del artículo 10 de la reglamentación del impuesto sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias y otras operatorias, aprobada por el decreto 380 de fecha 29 de marzo de 2001 y sus modificaciones, como último inciso, el siguiente:

“...Cuentas bancarias utilizadas en forma exclusiva por el fondo fiduciario público denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar), constituido por el decreto 902 de fecha 12 de junio de 2012.

Art. 7° – Facúltase al órgano responsable de la coordinación de los sistemas que integran la Administración Financiera del Sector Público Nacional a otorgar avales del Tesoro nacional durante el año 2013, a favor del fondo fiduciario público Procrear a los efectos de garantizar las obligaciones que asuma dicho fondo fiduciario por un monto de hasta pesos quince mil quinientos millones (\$ 15.500.000.000) más los montos necesarios para afrontar el pago de intereses y demás accesorios. Considéranse comprendidos dentro de los conceptos del artículo 2°, inciso f), de la ley 25.152 y sus modificaciones, a los avales que se otorguen en los términos del presente artículo.

Art. 8° – Derógase el decreto 2.045 de fecha 24 de septiembre de 1980.

Art. 9° – El presente decreto comenzará a regir a partir de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 10. – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 11. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 1.416.

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

Juan M. A. Medina. – Arturo A. Puricelli. – Héctor M. Timerman. – Anibal F. Randazzo. – Hernán G. Lorenzino. – Julio M. De Vido. – Norberto G. Yauhar. – Alicia M. Kirchner. – Carlos A. Tomada. – Agustín O. Rossi. – José L. S. Barañao. – Julio C. Alak. – Alberto E. Sileoni. – Juan L. Manzur. – Débora A. Giorgi. – Carlos E. Meyer.