



PROYECTO DE RESOLUCIÓN

LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN

RESUELVE

Rechazar el DNU 4/2025 publicado en el Boletín Oficial el día 6 de enero de 2025 que dispone medidas en materia tributaria que son facultades exclusivas del Honorable Congreso de la Nación dada la zona de reserva de Ley que dispone la Constitución Nacional.

FIRMA: DIPUTADO PAULÓN ESTEBAN
ACOMPañAN: DIPUTADA MÓNICA FEIN

Fundamentos

Sr. Presidente

El presente proyecto tiene como objetivo rechazar el Decreto de Necesidad y Urgencia 4/2025, por ser manifiestamente inconstitucional. El Poder Ejecutivo Nacional no tiene atribuciones constitucionales para legislar, y aún en aquellos casos excepcionales que la Carta Magna prevé, veda que lo haga en materia tributaria, por cuanto no tiene facultades para renovar el Fondo Nacional de Turismo, lo que supone automáticamente la prórroga del Impuesto a los pasajes aéreos y marítimos al exterior; y los fluviales al exterior.

Nuestro país está cimentado constitucionalmente con el sistema republicano, el cuál establece la clara separación de poderes, recayendo exclusivamente en el Congreso de la Nación el poder de legislar. En ese sentido, el principio de reserva de ley es el primer argumento por el cual el DNU en cuestión debe ser rechazado por inconstitucional. Siguiendo a Rodolfo Spisso¹, encontramos que nuestra Constitución hace referencia al principio de reserva de ley en diversos artículos: artículo 4, al establecer que “entre los recursos integrantes del Tesoro Nacional se encuentran *las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General*. Por su parte, el artículo 17 establece que “*solo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 4*”. En concordancia con dichos artículos, encontramos el Artículo 75 inc 1 y 2 los cuales establecen respectivamente que “*Corresponde al Congreso legislar sobre aduanas exteriores y establecer los derechos de importación y exportación*”; “*Corresponde al Congreso imponer contribuciones indirectas en concurrencia con las provincias, directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan*”. Por su parte, el artículo 52 establece que “*A la Cámara de Diputados le corresponde **exclusivamente** la iniciativa de las leyes sobre contribuciones(...)*”.

En igual línea, María Angélica Gelli nos señala que “El principio de legalidad o de reserva de ley en materia tributaria es absoluto -por lo que no admite o no debiera admitir excepción alguna- y alcanza tanto a la creación de impuestos, tasas o contribuciones, como a la modificación de los elementos esenciales que lo componen (...). La Competencia del Congreso es exclusiva en la materia, no puede ser ejercida por ninguno de los otros dos poderes, ni siquiera en situaciones de emergencia”.² En la misma línea, la autora señala que el Poder Ejecutivo solamente puede actuar “en ejercicio de sus funciones referidas a la promulgación de leyes, reglamentación de las mismas, o en cumplimiento de funciones delegadas y en tanto la delegación no afecte el principio de legalidad tributaria al establecer la ley, con claridad el parámetro impositivo”.³

¹ Spisso, Rodolfo R. Derecho Constitucional Tributario - Ed. Abeledo Perrot, 7a edición actualizada.

² María Angélica Gelli, Constitución de la Nación Argentina, Segunda Parte Autoridades de la Nación, Quinta Edición, Ed La Ley.

³ Idem.

Tal y como se desprende de lo anteriormente expuesto, el Poder Ejecutivo Nacional no tiene ningún tipo de facultad para prorrogar la vigencia de un impuesto cuya ley de creación le otorgó expresamente un plazo de caducidad.

Por otro lado, entrando en el análisis puntual de la herramienta utilizada por el Poder Ejecutivo Nacional para prorrogar el impuesto constitutivo del Fondo Nacional del Turismo, esto es, el Decreto de Necesidad y Urgencia, vemos que también es inconstitucional al ser la propia Constitución Nacional la que veda su utilización en materia tributaria. En ese sentido, el propio artículo 99 al establecer las atribuciones del Presidente de la Nación, dispone en su inc 3 párrafo 2do que *“el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo”*; y el tercer párrafo al referirse a los DNU continúa diciendo que podría utilizarlos *“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 régimen de partidos políticos”*.

Es por ello, que la utilización del DNU en materia tributaria debe considerarse inconstitucional debido a las limitaciones específicas que la Constitución Nacional establece sobre su uso. No estamos en presencia de circunstancias de manifiesta “necesidad y urgencia”, situaciones que además deben ser interpretadas de manera restrictiva. La cuestión tributaria, por su naturaleza, no siempre se presenta como una situación de "necesidad y urgencia" que justifique la omisión del proceso legislativo. En este caso, dado que se debe a una renovación de un impuesto podría ser discutible la urgencia. Lo que no es discutible es la competencia del Ejecutivo dada la zona de reserva de ley.

Cuando el Poder Ejecutivo se arroga la facultad de legislar en materia tributaria mediante DNU, se elude el control legislativo que debe existir en una democracia. El Congreso Nacional tiene la responsabilidad de debatir y sancionar leyes que afectan la vida económica y social de la Nación. La posibilidad de que el Ejecutivo imponga modificaciones tributarias sin el debate público correspondiente socava el principio de representación democrática y limita la capacidad de los legisladores para expresar la voluntad del pueblo. La transparencia y el debate son esenciales en el proceso legislativo, y el uso de DNU en esta área impide que la ciudadanía participe en la discusión sobre políticas que impactan directamente en su vida económica.

A su vez, hay que tener en cuenta que la legislación tributaria por DNU genera un clima de incertidumbre jurídica que impacta negativamente en la planificación económica de los ciudadanos y las empresas. La estabilidad en el marco tributario es esencial para el desarrollo de la inversión, el consumo y la confianza en el sistema económico. Cuando el Ejecutivo puede modificar las normas tributarias de manera arbitraria y sin el adecuado control legislativo, se crea un entorno de inestabilidad que puede desincentivar la inversión y perjudicar la actividad económica. La previsibilidad en las reglas tributarias es un elemento clave para el crecimiento económico y el bienestar de la población.

Permitir que el Poder Ejecutivo legisle en materia tributaria mediante DNU sienta un precedente peligroso para la separación de poderes y el equilibrio institucional, el cual está

absolutamente roto desde la asunción de este nuevo gobierno. La concentración de poder en el Ejecutivo puede llevar a un debilitamiento del Legislativo, que es fundamental en un sistema democrático. Este debilitamiento puede abrir la puerta a abusos de poder y a la erosión de los controles y balances que garantizan la protección de los derechos de los ciudadanos. La historia muestra que la concentración de poder en manos del Ejecutivo puede llevar a situaciones de autoritarismo y a la violación de derechos fundamentales.

En conclusión, el uso de decretos de necesidad y urgencia por parte del Poder Ejecutivo Nacional en materia tributaria es incompatible con los principios de reserva de ley, control legislativo, justicia fiscal y separación de poderes. La legislación tributaria debe ser objeto de un proceso deliberativo en el Congreso, donde se garantice la participación ciudadana y se respeten los derechos fundamentales de la población. Es por eso que, sin negarnos a discutir una necesaria financiación de las políticas públicas sobre el Turismo, consideramos que su prórroga es definición exclusiva e inalienable del Congreso de la Nación.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares acompañen el presente proyecto.

FIRMA: DIPUTADO PAULÓN ESTEBAN

ACOMPaña: DIPUTADA FEIN MÓNICA