



H. Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

La Honorable Cámara de Diputados de la Nación ...

RESUELVE:

Declarar nulo de nulidad absoluta e insanable el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N° 4/2025 por falta de adecuación a los requisitos sustanciales y formales para su dictado de conformidad con el Artículo 99 inciso 3° de la Constitución Nacional.

JUAN MANUEL LÓPEZ

MAXIMILIANO FERRARO - MARCELA CAMPAGNOLI - PAULA OLIVETO LAGO



H. Cámara de Diputados de la Nación

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El presente proyecto de resolución, que es representación del Expediente N° 7506-D-2024, tiene por finalidad declarar nulo de nulidad absoluta e insanable el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N° 4/2025 que dispuso la prórroga de la vigencia del Fondo Nacional de Turismo hasta el 31 de diciembre de 2027. Este Fondo fue creado por la Ley N° 25.997 (Ley Nacional de Turismo) en el año 2004, con el objetivo de promover el turismo nacional, estableciendo un plazo de vigencia inicial de diez años, que luego fue prorrogado por diez años adicionales, fijándose su fecha de vencimiento el 5 de enero de 2025.

Los recursos que integran el Fondo fueron determinados por la ley que lo constituyó disponiendo, a tales efectos, la creación del Impuesto a los Pasajes al Exterior. Este impuesto grava los pasajes aéreos y marítimos al exterior y los fluviales al exterior para residentes argentinos en viajes que se inicien en el territorio nacional con una alícuota que originalmente fue del 5% y luego fue elevada al 7%.

A su vez, la ley 25.997 establece el destino de la recaudación del Impuesto a los Pasajes al Exterior: un 40% fue asignado al financiamiento del Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR) y el 60% restante a la Subsecretaría de Turismo que actualmente se encuentra en el ámbito de la Secretaría de Turismo, Ambiente y Deportes a cargo de Daniel Scioli.

Una de las particularidades del Impuesto a los Pasajes al Exterior es que fue concebido como una fuente de financiamiento con el único objetivo de integrar el Fondo Nacional de Turismo, de modo tal que la vigencia de dicho impuesto quedó ligada directamente con la vigencia del Fondo. De esta manera, el vencimiento del Fondo Nacional de Turismo implicaba, de forma automática, el vencimiento del impuesto.

Por tal motivo, la prórroga del Fondo Nacional del Turismo dispuesta por el Poder Ejecutivo mediante el DNU N° 4/2025, en realidad, tuvo por finalidad producir la prórroga del Impuesto a los Pasajes al Exterior, que de lo contrario habría perdido vigencia el 5 de enero de 2025. Es por ello que la decisión resulta de una clara inconstitucionalidad al tratarse de una disposición de carácter tributario cuya competencia es exclusiva del Congreso de la Nación y se encuentra expresamente vedada para el dictado de DNUs en el inciso 3° del artículo 99 de nuestra ley fundamental.

En el diseño institucional plasmado en nuestra Constitución Nacional, que establece el principio de división de poderes, el Poder Ejecutivo no puede emitir disposiciones de carácter legislativo bajo pena de nulidad. Esta facultad recae, exclusivamente, en el Congreso de la Nación. Únicamente cuando éste se vea imposibilitado de cumplir su función, o cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible el abordaje de situaciones de extrema gravedad a través de su actuación, el Poder Ejecutivo podría excepcionalmente, y sujeto a convalidación por el Congreso, emitir decretos de carácter legislativo.



H. Cámara de Diputados de la Nación

El artículo 99 inciso 3º comienza afirmando que *"El Poder Ejecutivo de la Nación no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo"*. Pero en el siguiente párrafo señala que *"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 de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros"*. De esta forma, el dictado de decretos de necesidad y urgencia se encuentra autorizado desde la reforma constitucional de 1994, pero con límites sumamente precisos.

Una interpretación restrictiva del artículo 99 inciso 3º impone considerar que la regla general es la prohibición del Poder Ejecutivo para emitir disposiciones de carácter legislativo, bajo pena de nulidad absoluta e insanable. Los casos excepcionales que permitirían al Ejecutivo emitir estas disposiciones deben estar acompañados por el estricto cumplimiento de los requisitos fijados en la propia Constitución. Esta interpretación sistemática ha sido sostenida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que ha enfatizado la necesidad de armonizar todas las normas del sistema constitucional.

El primer requisito sustantivo es la existencia de "circunstancias excepcionales" que hagan imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de leyes. Doctrinarios como Bidart Campos, Comadira y Pérez Hualde han sostenido que esta imposibilidad debe ser fáctica y no política. La mera conveniencia no justifica el dictado de un DNU. Por ejemplo, situaciones de cierre del Congreso por guerra o catástrofes podrían habilitar un DNU, pero no así un contexto donde el debate parlamentario retrase la sanción de una ley, como lo es la interrupción del año parlamentario, contando el Presidente con la facultad de convocar a sesiones extraordinarias de ser necesario.

El segundo requisito sustantivo es la prohibición de dictar DNU sobre materias penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos; estas materias constituyen una reserva legal, garantizando el principio de legalidad. La prohibición expresa de estas materias, la cual se ve trasgredida por el decreto 4/2025 es una garantía del rol del Congreso como el ámbito institucional de plena representación popular, de carácter deliberativo y predilecto en la tarea de reglamentar los derechos constitucionales. Esto se ve firmemente reflejado en el principio de reserva de ley en materia tributaria el cual garantiza que decisiones que afectan de manera directa a los ciudadanos cuenten con un proceso de discusión amplio y democrático, consolidando así la antigua máxima liberal y republicana que reza que no puede haber tributos sin representación.

El tercer requisito es la motivación suficiente, que debe explicitar las circunstancias de hecho y de derecho que justifican el acto, evitando vaguedades o expresiones genéricas, circunstancias que de manera alguna se verifican toda vez que el Gobierno Nacional y sus bloques parlamentarios impidieron el tratamiento de la cuestión afectada por el decreto



H. Cámara de Diputados de la Nación

cuestionado, así como de todo el Presupuesto 2025, durante el año parlamentario que concluyó el pasado 30 de noviembre.

El cuarto requisito es la razonabilidad del decreto, que implica una relación proporcional entre los medios empleados y los fines perseguidos, esa razonabilidad tienen que estar ajustada, por último, a la temporalidad que es esencial: la validez del decreto está condicionada a la duración de la emergencia que lo originó. La Corte ha sostenido que *"la emergencia dura el tiempo que duran las causas que la han originado"*. En dicho sentido se torna evidente que el DNU 4/2025 no cumple con los requisitos sustantivos y formales establecidos por la Constitución Nacional, configurando una vulneración del principio de división de poderes y de las garantías democráticas.

Es relevante señalar que el gobierno de La Libertad Avanza recurrió al uso del DNU tras el fracaso de su intento por prorrogar el Fondo Nacional de Turismo mediante el proyecto de ley de Presupuesto 2025 presentado al Congreso. Ante la imposibilidad de lograr la prórroga a través del canal institucional dispuesto por la Constitución y la proximidad del vencimiento del impuesto, el oficialismo optó por el DNU como mecanismo para eludir la intervención del Congreso, lo que pone de manifiesto la inconstitucionalidad de la medida y su gravedad institucional.

Adicionalmente, resulta fundamental distinguir entre la vigencia del impuesto y la de sus asignaciones específicas, en caso de que las tuviera. Mientras que el vencimiento de las asignaciones específicas implica que la recaudación del impuesto se distribuya conforme a los criterios establecidos por la Constitución, en caso de vencimiento del impuesto, el Estado pierde la facultad de exigir su pago a los contribuyentes.

En el caso particular del Impuesto a los Pasajes al Exterior, el vencimiento del impuesto estaba previsto para el 5 de enero de 2025, en concordancia con el vencimiento del Fondo Nacional de Turismo. En cambio, la vigencia de las asignaciones específicas del impuesto se encuentra prevista hasta el 31 de diciembre de 2027. De esta manera, aunque el plazo de las asignaciones específicas continuara vigente, el vencimiento del impuesto implica el cese de la facultad del Estado para perseguir su cobro.

El DNU 4/2025 no solo no supera el más mínimo análisis de constitucionalidad sino que la conveniencia de prorrogar el Impuesto a los Pasajes al Exterior también es cuestionable. En este sentido, la forma en que se fiscaliza el cumplimiento del pago del impuesto por parte de los sujetos obligados ha sido objeto de importantes críticas debido a los altos costos que implica. Tal es así que, en el Congreso de IDEA celebrado en octubre de 2024, el Ministro de Desregulación y Transformación del Estado, Federico Sturzenegger, planteó que, para la recaudación del impuesto, existe un "SWAT team" que, en tres turnos de 8 horas, realiza auditorías en los counters de embarque de los vuelos, para verificar si el impuesto ha sido pagado, señalando que no deseaba mencionar el número de personas que realizan esta labor debido a lo "escandaloso" del dato.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Por otro lado, el uso de los recursos obtenidos por el Impuesto a los Pasajes al Exterior también resulta cuestionable en un contexto de restricciones presupuestarias y ajustes en áreas esenciales como jubilaciones y educación. Según las estimaciones contenidas en el proyecto de Presupuesto 2025 presentado por el Ejecutivo, la recaudación del Impuesto a los Pasajes al Exterior ascenderá a \$359.620 millones, lo que equivale al 0,05% del Producto Bruto Interno (PIB).

Se trata de una importante masa de recursos que podría ser utilizada para atenuar el ajuste sobre los más vulnerables pero que, en cambio, se utiliza para el financiamiento de instrumentos de promoción del turismo nacional de dudosa eficacia. A modo de ejemplo, las campañas llevadas adelante por el Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR) que demanda el 40% de los recursos obtenidos por el impuesto, van desde la promoción de un documental sobre la ruta 40 a descuentos en vuelos de las empresas aéreas Jetsmart y Aerolíneas Argentinas y la difusión piezas audiovisuales en los Juegos Olímpicos y en el show de Paul McCartney en Buenos Aires, entre otras.¹ Por su parte, el 60% de los recursos restantes son administrados por la Subsecretaría de Turismo y han sido utilizados para financiar programas tales como el Promover Turismo Argentina, a través del cual se otorgan incentivos a municipios del país para el fortalecimiento de la oferta turística o el Previaje que concedía reintegros en pasajes, restaurantes y alojamientos.

De lo aquí expresado se concluye que el decreto emitido este 6 de enero es una muestra más de un gobierno que ha perdido el rumbo en materia institucional, abusando nuevamente de los decretos de necesidad y urgencia en circunstancias donde le son claramente vedadas por nuestra Constitución Nacional toda vez que viola el ámbito de reserva del Congreso, motivo por el cual le corresponde ser rechazado y, de creerlo necesario, reencauzar la discusión por los canales parlamentarios que nuestro ordenamiento le indica.

JUAN MANUEL LÓPEZ

MAXIMILIANO FERRARO - MARCELA CAMPAGNOLI - PAULA OLIVETO LAGO

¹ Ver sitio web oficial del INPROTUR, Campañas de promoción turística internacional, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/campanas-de-promocion-turistica-internacional>