

SESIONES ORDINARIAS

2024

Supl. (1) al Orden del Día N° 7

SUMARIO: **Observaciones** formuladas al dictamen de las comisiones de Legislación General, de Asuntos Constitucionales y de Presupuesto y Hacienda, contenido en el Orden del Día N° 7. **Acevedo**. (2-D.O.-2024.)

Buenos Aires, 26 de abril de 2020.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Martín Menem.

S/D.

Me dirijo a Usted en mi carácter de diputado de la Nación que no integra ninguna de las comisiones a las que fue girado el proyecto denominado “Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos”, expediente 25-P.E.-2023, Orden del Día N° 7 (en adelante, el proyecto de ley de “Bases”), a fin de formular observaciones al dictamen de mayoría en los términos de los artículos 113 y concs. del Reglamento de la Honorable Cámara.

En primer lugar, advierto que el proyecto no fue debidamente considerado por las comisiones conforme a las competencias que les asigna el Reglamento de la Cámara. Nótese, a modo de ejemplos, que se ha dictaminado una reforma del Código Penal, lo que supone la más seria restricción de la libertad en el Estado moderno, sin opinión de la comisión correspondiente; se pretende modificar el régimen de hidrocarburos sin opinión de la comisión de Energía y que se pone el riesgo la fuente de trabajo y el sistema de pesca desarrollado durante décadas, sin que dictamine la comisión especializada.

Es manifiesto que, de ese modo, se restringe el debate democrático porque no solo no ha habido un estudio y un debate serio, sino que en algunos casos parecería que los funcionarios que vinieron a defender el texto ni siquiera habían leído el texto completo.

En suma, se tramita y despacha el proyecto por razones de política general sin el menor estudio y conciencia respecto de qué se pretende legislar..

FUNDAMENTOS

Honorable Congreso:

I. *Observaciones al dictamen*

El proyecto de Ley de “Bases” viene a cambiar y sustituir a los sectores económicos favorecidos por la

intervención del Estado. No viene a suprimir “privilegios”. Viene a sustituir a sus destinatarios. Los nuevos destinatarios de los beneficios implícitos o explícitos en las regulaciones que se modifican son las grandes corporaciones económicas vinculadas a la industria petrolera, energética, minera, etcétera.

Y no en su formulación ninguna búsqueda de un mercado en donde los actores económicos principales queden sujetos al riesgo empresario. Basta ver en el proyecto el llamado RIGI o la modificación a la Ley de Concesiones, 17.520. Toda la responsabilidad al Estado y nada de riesgo empresario. Otro ejemplo claro de ello resulta la modificación al régimen de hidrocarburos, ley 17.319; aquí se manifiesta abiertamente el objetivo de maximización de ganancias, eliminación de obligaciones para las petroleras respecto del mercado interno, y el avasallamiento de las competencias provinciales.

En el título I “Declaración de emergencia”, el art. 1 dispone: “Declárase la emergencia pública en materia administrativa, económica, financiera y energética por el plazo de un (1) año. Deléganse en el Poder Ejecutivo nacional las facultades dispuestas por la presente ley, vinculadas a materias determinadas de administración y de emergencia, en los términos del artículo 76 de la Constitución Nacional, con arreglo a las bases aquí establecidas y por el plazo dispuesto en el párrafo precedente. El Poder Ejecutivo nacional informará mensualmente y en forma detallada al Honorable Congreso de la Nación acerca del ejercicio de las facultades delegadas y los resultados obtenidos.”

Se parte de una declaración de emergencia que, en gran parte, se superpone y colisiona con lo establecido en el DNU 70/2023.

Por su parte, no existe especificación alguna de las “materias administrativas” objeto de delegación. Lo que conlleva que las supuestas “bases” para las delegaciones no sean tales.

Estas bases se han reducido, por lo demás, a lo establecido en el capítulo I del título II sobre “Reorganización administrativa”. Y en el título VI “Energía”, Capítulo V “Adecuación de las leyes 15.336 y 24.065”, artículo 159.

Todo el resto del proyecto de ley de “Bases” viene, en realidad, a modificar (como en el caso de las leyes

19.549; 17.520; 25.164; ley de Contrato de Trabajo 20.744; ley 17.3019 sobre Hidrocarburos; o 24.065 y 24.076), sustituir o crear (como en el caso del RIGI), normas o disposiciones legales ya vigentes.

Desde ya que ello no correspondería hacerlo en el marco de una ley de emergencia, que supone la sanción de normas legislativas sujetas a un plazo de vigencia acotado y vinculado con la emergencia declarada.

Cabe recordar que, en el ejercicio de la función legislativa, pueden darse situaciones anormales que involucren tanto la actuación del Poder Legislativo como del Ejecutivo.

En primer lugar, pueden dictarse leyes de emergencia, que son sancionadas por el propio Poder Legislativo bajo algunos requisitos o condiciones que han sido desarrollados por la jurisprudencia de la Corte Suprema desde principios del siglo XX.

En segundo lugar, el Congreso puede efectuar una delegación de facultades legislativas en el Poder Ejecutivo por razones de “emergencia pública”, conforme lo indica el artículo 76 de la Constitución, dando lugar a la emisión de reglamentos “delegados”.

En tercer lugar, pueden darse situaciones excepcionales que hagan imposible seguir el trámite normal de sanción de las leyes, habilitando al Poder Ejecutivo a dictar reglamentos de necesidad y urgencia bajo los términos y condiciones del artículo 99, inciso 3, de la Constitución.

En todos los casos estaremos ante situaciones anormales; especialmente en el caso del ejercicio de las competencias de tipo legislativas por parte del Poder Ejecutivo que deben considerarse siempre de carácter excepcional, en tanto alteran el sistema de división de poderes y funciones estatales previsto en la Constitución (conforme el artículo 29 de la Constitución Nacional; y la doctrina de la CSJN, *in re*: “Colegio Público de Abogados de Capital Federal c/ EN - PEN - ley 25.414- decreto 1.204/01 s/ amparo”, sentencia del 4/11/2008). Además de que la restricción de derechos (individuales o colectivos) por vía de decretos y no de leyes formales, resulta contraria al principio establecido en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que cuenta con rango constitucional (artículo 75, inciso 22, CN).

Ahora bien, declarada una situación de “emergencia”, ésta será la que motive y de lugar a la emisión de normas con sustancia y rango legal (leyes en sentido formal o material, como en el caso de los reglamentos de necesidad y urgencia y delegados), que tendrán como misión tratar de evitar o revertir las consecuencias que estén directamente vinculadas con aquella.

Las normas que se dicten en consecuencia, en todos los casos, sea por el Congreso o por del Poder Ejecutivo, deben respetar los estándares constitucionales fijados para las leyes de “emergencia” por la Corte Suprema de la Nación.

En efecto, la Corte Suprema tiene establecido como doctrina (que fluye sin cambios hasta el presente), que la utilización del poder de policía de “emergencia” requiere el cumplimiento de cuatro requisitos: *a*) situación de emergencia definida por el Congreso; *b*) persecución de un fin público que consulte los superiores y generales intereses del país; *c*) transitoriedad de la regulación excepcional impuesta a los derechos individuales o sociales; *d*) razonabilidad del medio elegido por el legislador, o sea adecuación de ese medio al fin público perseguido y respeto del límite trazado en el artículo 28 de la Constitución (CSJN, *in re*: “Russo, Angel, y otra c/ C. de Delle Donne, E.”, 1959, *Fallos*, 243:467. Doctrina retomada en: CSJN, P. 137. XXIII, *in re*: “Peralta, Luis Arcenio y otro c/ Estado Nacional (Mrio. de Economía BCRA.) s/ amparo”, sentencia del 27/12/1990, *Fallos*, 313:1513; y reiterada en: CSJN, B. 139. XXXIX.REX. *in re*: “Bustos, Alberto Roque y otros c/ Estado nacional y otros s/ amparo”, sentencia del 26/10/2004, *Fallos*, 327:4495; entre otros).

De esta manera, los reglamentos delegados y los de necesidad y urgencia, en caso de estar habilitados por razones de emergencia, deben evitar el dictado de normas o medidas de carácter permanente.

Eventualmente, aunque de manera restrictiva, podría aceptarse que los reglamentos delegados y los de necesidad y urgencia contengan disposiciones de carácter permanente, es decir, sin un plazo de vigencia acotado o transitorio. Ello, especialmente en el caso de los reglamentos de necesidad y urgencia porque, como ha dicho la Corte Suprema, normalmente y, en general, su ejercicio debe traducirse en la toma de “[...] una decisión de tipo coyuntural destinada a paliar una supuesta situación excepcional [...]” no pudiendo, al contrario, simplemente presentarse como decisiones o medidas que “[...] revisten el carácter de normas permanentes modificatorias de leyes del Congreso Nacional [...]” (CSJN, P. 30. XLIX. REX, *in re*: “Pino Seberino y otros c/Estado nacional -Ministerio del Interior- s/Personal militar y civil de las FFAA y de Seg.”, sentencia del 7/10/2021, *Fallos*, 344:2690).

La regla general, pues, será que la situación excepcional o de emergencia que los justifique, hará que estos reglamentos deban respetar los mismos requisitos que las leyes de emergencia dictadas por el propio Congreso, dentro de los cuales está su temporalidad o transitoriedad.

En lo que hace a las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas por delegación legislativa o por necesidad y urgencia, debe decirse que las mismas serán respetadas sin límite temporal alguno, incluso en el caso de que los reglamentos sean rechazados (conf. artículo 76 de la CN; y artículo 24 de la ley 26.122).

Cabe recordar que, en lo que hace a las “bases” de una delegación legislativa, la Corte Suprema ha establecido que: “[...] a partir del sentido que se bus-

có asignar al texto constitucional argentino y de las características del modelo seguido, se desprende que: 1°) la delegación sin bases está prohibida y 2°) cuando las bases estén formuladas en un lenguaje demasiado genérico e indeterminado, la actividad delegada será convalidada por los tribunales si el interesado supera la carga de demostrar que la disposición dictada por el Presidente es una concreción de la específica política legislativa que tuvo en miras el Congreso al aprobar la cláusula delegatoria de que se trate. Esta conclusión resulta ineludible apenas se advierte que la delegación sin bases está prohibida precisamente porque bloquea la posibilidad de controlar la conexión entre la delegación del Congreso y la actividad desplegada por la autoridad administrativa. Así, por ser amplia e imprecisa, la delegación no confiere atribuciones más extensas, sino, al revés, a mayor imprecisión, menor alcance tendrá la competencia legislativa que podrá el Ejecutivo ejercer válidamente. En otros términos, el principio constitucional contrario al dictado de disposiciones legislativas por el Presidente tiene, en el plano de las controversias judiciales, una consecuencia insoslayable: quien invoque tales disposiciones en su favor deberá al mismo tiempo justificar su validez, o sea, demostrar que se hallan dentro de alguno de los supuestos excepcionales en que el Ejecutivo está constitucionalmente habilitado. En materia de delegaciones legislativas, dicha carga se habrá cumplido si los decretos, además de llenar los diversos requisitos constitucionales ya referidos, son consistentes con las bases fijadas por el Congreso (conforme artículos 76 y 100, inciso 12 de la Constitución Nacional; conf. causas CSJ 2701/2004 [40-C] /CS1 y CSJ 767/2004 [40-C] /CS1, citadas)...” (CSJN, S. 539. XLV. ORI, in re: “Santa Fe, Provincia de c/ Estado nacional / acción declarativa de inconstitucionalidad”, sentencia del 24/11/2015, *Fallos*, 338:13899).

Desde nuestro punto de vista, en el presente caso el Congreso nacional no está poniendo ningún tipo de límite al contenido de las delegaciones que efectúa a favor del Poder Ejecutivo nacional.

Las supuestas “bases” enumeradas en el proyecto, no son más que una muestra de un “ideario” de gobierno, de un “programa” que se pretende abraza el Congreso Nacional. Ello no puede equipararse, en lo más mínimo, a lo que exige el artículo 76 de la CN. Allí se exige que el Congreso autorice excepcionalmente al Poder Ejecutivo para dictar normas de carácter legislativo, sólo “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”.

Si las “bases de la delegación” son en realidad una suma de vagos principios, como en el presente caso, no cumplen con la exigencia constitucional.

Y por ello es que debemos rechazar la delegación legislativa solicitada por el Poder Ejecutivo.

En el título II sobre “Reforma del Estado” se incluye el capítulo I “Reorganización administrativa”. El artículo 2° establece las “Bases de delegación” pero sólo para el capítulo I sobre “Reorganización administrativa.”

En el artículo 2°, entre los organismos que Poder Ejecutivo nacional no podrá disolver, al menos, al Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).

Por el artículo 5° se autoriza al Poder Ejecutivo nacional a modificar, transformar, unificar, disolver o liquidar los fondos fiduciarios públicos. En concreto, la autorización para disolver y liquidar los fondos fiduciarios públicos sólo debería alcanzar a aquellos que los que ya no tengan una función vigente o han cumplido su objeto.

En el capítulo II sobre “Privatización de Empresas Públicas”, el artículo 7° y sig. pretenden reeditar, sobra la base de la misma ley 23.696, un modelo de reforma del Estado, basado exclusivamente en “privatizaciones” que ya fracasó en la década de 1990.

En efecto, el artículo 10 indica: “Encomiéndese al Poder Ejecutivo nacional a llevar adelante las privatizaciones autorizadas por la presente según los procedimientos y modalidades dispuestos en los capítulos II y III de la ley 23.696, debiendo cumplir, a tales efectos, con las prescripciones que surgen dicha norma y las establecidas por la presente.”

Cabe recordar que la ley 23.696 propuso un sistema prestacional basado en la disociación entre el titular del servicio (o de la actividad económica) y el prestador o proveedor del mismo.

En base al capítulo II de la ley 23.696 “De las privatizaciones y participación del capital privado”, se inició un proceso por el cual se delegaría en particulares la prestación de los distintos servicios públicos que fueron declarados “sujetos a privatización” en sus Anexos, o, posteriormente, por el Poder Ejecutivo nacional, con conocimiento del Congreso Nacional.

En efecto, por el artículo 10 de la ley 23.696 se estableció: “El acto que declare “sujeta a privatización” puede referirse a cualesquiera de las formas de privatización, sea total o parcial, pudiendo comprender tanto a una empresa como a un establecimiento, bien o actividad determinada. Con el mismo régimen que el indicado en el artículo anterior, el decreto del Poder Ejecutivo nacional podrá disponer, cuando fuere necesario, la exclusión de todos los privilegios y/o cláusulas monopólicas y/o prohibiciones discriminatorias aún cuando derivaren de normas legales, cuyo mantenimiento obste a los objetivos de la privatización o que impida la desmonopolización o desregulación del respectivo servicio.” Y por el artículo 11: “Facúltase al Poder Ejecutivo nacional para proceder a la privatización total o parcial, a la concesión total o parcial de servicios, prestaciones a obras cuya gestión actual se encuentre a su cargo, o a la liquidación de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente

al Estado nacional, que hayan sido declaradas “sujeta a privatización” conforme con las previsiones de esta ley. En el decreto de ejecución de esta facultad se establecerán, en cada caso, las alternativas, los procedimientos y modalidades que se seguirán.”

Ahora bien, este proceso general de privatizaciones incluyó no sólo a empresas estatales que desarrollaban actividades de prestación de servicios públicos sino, también, a otras que producían bienes o, en su caso, servicios, pero fuera de un régimen de servicio público. Esto llevó a considerar los distintos alcances que, en el sistema de la ley 23.696, podría tener una privatización.

Así, el artículo 15 de la ley 23.696 estableció respecto de las alternativas de los procedimientos de privatización, que: “Para el cumplimiento de los objetivos y fines de esta ley, el Poder Ejecutivo, a través de la autoridad de aplicación o en forma directa en su caso, podrá: 1) Transferir la titularidad, ejercicio de derechos societarios o administración de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas declaradas “sujeta a privatización”. 2) Constituir sociedades: transformar, escindir o fusionar los entes mencionados en el inciso anterior. 3) Reformar los estatutos societarios de los entes mencionados en el inciso 1 de este artículo. 4) Disolver los entes jurídicos preexistentes en los casos en que por transformación, escisión, fusión o liquidación, corresponda. 5) Negociar retrocesiones y acordar la extinción o modificación de contratos y concesiones, formulando los arreglos necesarios para ello. 6) Efectuar las enajenaciones aun cuando se refieran a bienes, activos o haciendas productivas en litigio, en cuyo caso el adquirente subrogará al Estado nacional en las cuestiones, litigios y obligaciones. 7) Otorgar permisos, licencias o concesiones, para la explotación de los servicios públicos o de interés público a que estuvieren afectados los activos, empresas o establecimientos que se privaticen, en tanto los adquirentes reúnan las condiciones exigidas por los respectivos regímenes legales, así como las que aseguren la eficiente prestación del servicio y por el término que convenga para facilitar la operación. En el otorgamiento de las concesiones, cuando medien razones de defensa nacional o seguridad interior, a criterio de la Autoridad de Aplicación, se dará preferencia al capital nacional. En todos los casos se exigirán una adecuada equivalencia entre la inversión efectivamente realizada y la rentabilidad...”.

Y por el artículo 17 que: “Las privatizaciones reguladas por esa ley podrán materializarse por alguna de las modalidades que a continuación se señalan o por combinaciones entre ellas, sin que esta enumeración pueda considerarse taxativa: 1) Venta de los activos de las empresas, como unidad o en forma separada. 2) Venta de acciones, cuotas partes del capital social o, en su caso, de establecimientos o haciendas productivas en funcionamiento. 3) Locación con o sin opción a compra, por un plazo determinado, estableciéndose previamente el valor del precio de su venta. 4) Administración con o sin opción a comprar por un plazo

determinado estableciéndose previamente el valor del precio de su venta. 5) Concesión, licencia o permiso.”

En función de las normas reseñadas, la privatización de una actividad económica (en el marco de la ley 23.696) podría ser absoluta o relativa, en base a dos tipos de variables.

En primer lugar, las privatizaciones absolutas, en el campo de actividades que involucraran la prestación de servicios públicos, sólo podrían darse en el caso de que, a través de la aprobación del marco regulatorio respectivo, se estableciera, de manera expresa, que toda la actividad o sólo una parte de ella, dejaba considerarse un servicio público. En segundo lugar, podía darse el caso de la privatización de una empresa estatal que monopolizara una actividad económica que no estuviera vinculada a la prestación de servicios públicos.

En este supuesto, la privatización también debe considerarse absoluta. Es, por ejemplo, el caso de SOMISA; de YPF; Radio y Televisión; empresas militares.

Fuera de estos casos, toda privatización de una actividad económica desarrollada por el Estado, a través de las empresas estatales que pasaban a manos privadas, y que involucrara la prestación de servicios públicos, debe considerarse relativa. En efecto, siguiendo la tradicional jurisprudencia nacional (recordada en aquella época en el voto de los jueces Barra y Fayt en el conocido caso “Davaro”), en estos casos, la titularidad de la actividad permanece en manos del Estado, el cual solo delega en particulares, a través de una habilitación especial (concesión o licencia) la prestación del servicio correspondiente.

Tesis que será luego confirmada por la Corte Suprema, al sostener que: “...todo servicio público reconoce un titular, pero nada más que uno: el Estado o poder concedente, que tan sólo delega la prestación. El servicio, pues, se halla bajo la inspección y el control de ese poder concedente, con exclusión de toda voluntad extraña, lo cual resulta comprensible o, más bien, inevitable, por cuanto dentro de la coordinación armónica de intereses entre concedente –o titular– y concesionario –o delegado– no cabe la intromisión de otra autoridad soberana (*Fallos*, 188:247; 183:429; 189:272, y 316:2892, considerando 6°)...” (CSJN, in re: “Davaro, Saúl v. Telecom S.A.”, sentencia del 8 de setiembre de 1992, voto de los jueces Fayt y Barra, considerando 3°, segundo párrafo).

Y, posteriormente, que: “...las actividades o servicios esenciales para la sociedad, reservados a la titularidad pública mediante la calificación de servicio público, son aquellos cuyas prestaciones se consideran vitales e indispensables para el conjunto de los ciudadanos, con el fin de asegurar su prestación. Se trata de sectores y actividades esenciales para la comunidad pues en ellos los ciudadanos satisfacen el contenido sustancial de los derechos y libertades constitucionalmente protegidos...” (Del voto de los jueces Lorenzetti

y Highton de Nolasco, concurrentes con la mayoría, en la causa FLP 8399/2016/CSI, “Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros el Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo”, sentencia del 18 de agosto de 2016).

Por ello, las “privatizaciones” de los servicios públicos de provisión de agua potable y cloacas (Conforme Decreto 999/92), de transporte ferroviario de pasajeros (decretos 666/89, 20.74/90, 1.141/91, 1.143/91), de telecomunicaciones (decretos 731/89, 59/90 y 62/90), de correos y de transporte y distribución de electricidad y gas natural, entre otros servicios, deben considerarse como relativas en tanto el Estado nacional mantuvo la titularidad de la actividad.

Esto debe ser complementado, a su vez, con la consideración de las distintas modalidades adoptadas por el Estado nacional al proceder a privatizar las empresas declaradas “sujetas a privatización”. Esto, en tanto, el sistema general fue el de la venta de activos (para lo cual, dichas empresas fueron transformadas en sociedades por acciones) que, en algunos casos, sería total y en otros parcial. Ello dependió de si el Estado permanecía, luego de la venta de los distintos paquetes accionarios, o no, como accionista de la empresa privatizada. Algo que, efectivamente, ocurrió en varios casos muy importantes: a) YPF; b) Aerolíneas Argentinas; entre otros.

En definitiva, y combinando ambas clasificaciones, podía darse el caso de privatizaciones absolutas y totales o parciales; y de privatizaciones relativas, totales o parciales.

Han transcurrido más de tres décadas desde la sanción de la ley 23.696. Se han aprobado nuevos marcos regulatorios para los servicios de correos y de transporte ferroviario de pasajeros y cargas (leyes 26.352 y 27.132). La ley 26.100, aprobatoria del nuevo marco regulatorio para la prestación de los servicios públicos de agua potable y cloacas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y casi una veintena de partidos de la Provincia de Buenos Aires. Y la ley 26.741 en materia de política nacional de hidrocarburos. Entre otras.

Sin hablar del largo y penoso proceso de renegociación de contratos de concesión iniciado en el marco de la Ley de Emergencia, 25.561. Proceso en el que no pudieron “salvarse” justamente muchas de las concesiones otorgadas en el marco de la ley 23.696 (Ferroviarias de cargas y pasajeros; el correo argentino; agua y cloacas; corredores viales; entre otras).

No puede, por ello, decirse que estamos en el mismo lugar o situación que en 1989, cuando se sancionó la ley 23.696. No estamos, tampoco, en el mismo lugar o situación que luego de la sanción de la convertibilidad del peso argentino.

¿Qué es, entonces, aquello que anima esta reedición del proceso de privatizaciones? Sólo puede pensarse que, eventualmente, se pretende achicar el gasto o bien hacer negocios con el patrimonio de todos los

argentinos, sin ningún tipo de beneficio o contraprestación.

El dictamen, por su parte, carece de toda claridad en relación con el procedimiento de privatización que pretende autorizar. Así, se habla de “privatización” y de “privatización/concesión”

En el artículo 7° se establece: “Decláranse “sujetas a privatización”, en los términos y con los efectos de los capítulos II y III de la ley 23.696, las empresas y sociedades de propiedad total o mayoritaria del Estado nacional enumeradas en el Anexo I que forman parte de la presente ley. Para proceder a la privatización de tales empresas y sociedades, se podrá considerar la transferencia a las Provincias de contratos que se encuentren en ejecución.”

En el referido Anexo I “Privatización” se incluye a: Aerolíneas Argentinas S.A., Energía Argentina S.A., Radio y Televisión Argentina S. E., Intercargo SAU.” Y bajo la figura “Privatización / Concesión” a: “Agua y Saneamientos Argentinos S.A., Correo Oficial de la República Argentina S.A., Belgrano Cargas y Logística S.A., Sociedad Operadora Ferroviaria S. E. (SOFSE), Corredores Viales S.A.”

Luego, el dictamen en su artículo 8° establece: “Artículo 8°: Declárase “sujeta a privatización”, en los términos y con los efectos de los capítulos II y III de la ley 23.696, a Nucleoeléctrica Argentina Sociedad Anónima (NASA). Ésta podrá únicamente: (i) organizar un programa de propiedad participada y colocar una clase de acciones para ese fin; y (ii) incorporar la participación del capital privado debiendo el Estado nacional mantener el control o la participación mayoritaria en el capital social. Además, deberá requerirse indudablemente el voto afirmativo del Estado nacional para la toma de decisiones que signifiquen: a) la ampliación de capacidad de una central de generación nucleoelectrica existente y/o la construcción de una nueva; b) la salida de servicio por motivos no técnicos, ya sea temporal o definitiva, de una central de generación nucleoelectrica; y c) a incorporación de accionistas en la Sociedad que le otorguen el control en los términos del artículo 33 de la ley 19.550, Ley General de Sociedades.”

Y en el artículo 9°: Declárase “sujeta a privatización”, en los términos y con los efectos de los capítulos II y III de la ley 23.696, a Yacimientos Carboníferos Río Turbio (YCRT). Ésta podrá únicamente: (i) organizar un programa de propiedad participada y colocar una clase de acciones para ese fin; y (ii) incorporar la participación del capital privado debiendo el Estado Nacional mantener el control o la participación mayoritaria en el capital social.”

Como puede apreciarse, los artículos 8° y 9° del dictamen, por un lado, declaran “sujetas a privatización”, en los términos y con los efectos de los capítulos II y III de la ley 23.696, a las empresas Nucleoeléctrica Argentina Sociedad Anónima (NASA) y Yacimientos Carboníferos Río Turbio (YCRT), y luego, en cada

caso, sólo permite "...incorporar la participación del capital privado debiendo el Estado nacional mantener el control o la participación mayoritaria en el capital social...".

¿Los artículos 8° y 9° del dictamen se refieren, entonces, a un tipo de "privatización" parcial? ¿Bajo cualquiera de las modalidades establecidas en los capítulos II y III de la ley 23.696?

¿Cuál sería la necesidad y la conveniencia de privatizar parcialmente a Nucleoeléctrica Argentina Sociedad Anónima (NASA) y a Yacimientos Carboníferos Río Turbio (YCRT)?

Por otra parte, y en lo que hace al Anexo I sobre la autorización de "Privatización / Concesión" para "Agua y Saneamientos Argentinos S.A., Correo Oficial de la República Argentina S.A., Belgrano Cargas y Logística S.A., Sociedad Operadora Ferroviaria S.E. (SOFSE), y Corredores Viales S.A.

¿Se utilizará la figura concesional para el Correo Oficial de la República Argentina S.A. cuando en el marco regulatorio de la actividad se han impuesto las licencias? ¿En el caso de Belgrano Cargas y Logística S.A. y Sociedad Operadora Ferroviaria S.E. (SOFSE), se utilizará la figura concesional al margen de lo establecido en la ley 27.132 que creó el "Registro de Operadores de Cargas y Pasajeros"? Además: ¿se encuentra en la misma situación el transporte de cargas que el de pasajeros?

¿Se volverá a "privatizar" bajo el modelo concesional a Agua y Saneamientos Argentinos S.A., prestadora de un servicio público caracterizado como esencial y como un derecho humano luego del fracaso estrepitoso de la concesión a la empresa Aguas Argentinas S.A.? ¿Cuál puede ser el sentido de pasar de un prestador monopólico público a uno privado? Porque está claro que en la prestación de los servicios de provisión de agua potable y cloacas no puede haber competencia. ¿Cómo se va a reemplazar el marco regulatorio aprobado por la ley 26.100? ¿Por un decreto de necesidad y urgencia? Porque en el dictamen no se establece ninguna delegación puntual al efecto.

En definitiva, la falta de claridad y de justificación del sistema de "privatizaciones" que intenta reeditarse, hacen que resulte imperioso dotar a la Ley propuesta de un procedimiento que garantice –al menos– contar con un mecanismo que asegure la discusión parlamentaria de cada privatización que pretenda efectivizarse. Caso por caso. Ello podría lograrse modificando la redacción de varios artículos del dictamen que impactan en el sistema de la ley 23.696, de manera tal que la Comisión Bicameral creada por el artículo 14 de aquella ley, pueda discutir cada caso, luego del dictamen de la SIGEN, con la facultad de aprobarlo o rechazarlo en un plazo máximo de 90 días, vencido el cual, se considerará que el Poder Ejecutivo se encontrará facultado a continuar con el proceso de privatización.

Por el capítulo III se proyecta la reforma de la ley 19.549, ¿Cuál sería la emergencia involucrada aquí que justificara su modificación?

Lo mismo ocurre con el capítulo IV sobre Empleo público, por el cual se introducen modificaciones a la ley 25.164. En este caso, puntualmente, con serio retroceso de los derechos y garantías que los empleados públicos cuentan, tal como ha sido puesto de manifiesto por la Asociación de Abogados y Abogadas Laboristas, en documento al que adherimos in totum y que nos lleva a rechazar de plano este capítulo IV del dictamen.

En efecto, el dictamen introduce considerables modificaciones al régimen legal del Empleo Público Nacional previsto en la ley 25.164 (LEP).

Las modificaciones pretendidas apuntan a regular las consecuencias sobre aquellos trabajadores y trabajadoras de Planta Permanente que se verán afectados por los despidos y por la modificación de la estructura del Estado nacional, como consecuencia de la eliminación o supresión de organismos dentro de la Administración Pública Nacional.

El Proyecto modifica el artículo 11 de la LEP estableciendo el pase automático a disponibilidad por un plazo máximo de 12 meses de las personas trabajadoras de Planta Permanente cuyos cargos hayan sido suprimidos por medidas de reestructuración, eliminando de este modo el procedimiento de reubicación en cargos vacantes y reconversión laboral como se contempla actualmente.

En estos casos, los trabajadores y las trabajadoras afectadas, como condición para continuar percibiendo sus remuneraciones deberán recibir la capacitación que se les imparta y/o desarrollar tareas en servicios tercerizados del Estado. La obligación de tener que prestar tareas en servicios tercerizados del Estado, implica de por sí un giro radical del actual paradigma del Derecho del Trabajo en la materia, pasando de la protección legal del trabajador y la trabajadora contra la tercerización laboral a la obligatoriedad legal de tener que aceptar esa forma de precarización laboral.

Por otra parte, se modifica el artículo 12 de la LEP eliminando el párrafo que establece que las personas que se encuentren en licencia por enfermedad o accidente, por embarazo o por matrimonio, hasta vencido el período de su licencia, no podrán ser puestas en situación de disponibilidad. Es decir, habilita a que la persona trabajadora que se encuentra usufructuando una licencia pueda ser puesta a disponibilidad, lo que representa una grave vulneración a Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos con Jerarquía Constitucional (artículo 75, inciso 22 de la CN) que imponen el deber de proteger a la persona trabajadora frente a tales contingencias.

Por otro lado, si bien el proyecto mantiene la cláusula que establece que los/as delegados/as del personal con mandato vigente o dentro del período de tutela de un año no pueden ser puestos en situación de dispo-

nibilidad, se elimina la cláusula que establece que en el caso de supresión del organismo estos/as deberán ser afectados/as a otro, dentro de la misma jurisdicción y zona de actuación. Esta eliminación genera un vacío legal respecto de la situación de estos delegados y delegadas gremiales, que habilitaría al Estado empleador a adoptar medidas discrecionales y abusivas, contrarias al principio de libertad sindical y a la garantía de cumplimiento de la gestión sindical para los representantes sindicales previsto en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

El dictamen establece que, durante el período de disponibilidad, quienes trabajan en el Estado Nacional tendrán las siguientes opciones: 1) aceptar cubrir una vacante en la Administración Pública Nacional, en caso que la hubiera y cumplieren los requisitos para ello; 2) ser contratados/as si fueran requeridos por empleadores privados dentro de los beneficios que se establezcan a esos fines; o 3) formalizar otro vínculo laboral por sus propios medios.

Si se cumple el plazo del periodo de disponibilidad de 12 meses sin que se hubiera formalizado una nueva relación laboral, la persona afectada quedará automáticamente desvinculada del sector público nacional, teniendo derecho a percibir una indemnización. Esta indemnización será igual a un mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres meses, tomando como base la mejor remuneración mensual, normal y habitual percibida durante el último año o durante el tiempo de prestación de servicios si éste fuera menor, salvo el mejor derecho que se estableciere en el Convenio Colectivo de Trabajo y las indemnizaciones especiales que pudieren regularse por dicha vía.

Del texto del proyecto en análisis se puede inferir que aquellas personas en disponibilidad que formalicen dentro de ese período una nueva relación laboral en el sector privado, serán privadas de la indemnización allí prevista, pese a haber finalizado su relación de empleo con el Estado nacional y sin que haya mediado causa alguna imputable a aquella. Esta situación importa una violación flagrante al mandato constitucional de protección contra el despido arbitrario y a la estabilidad en el empleado/a público previsto en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

Por otro lado, se modifica el artículo 15 de la LEP eliminando la necesidad del consentimiento expreso de la persona para poder ser trasladada geográficamente a otras dependencias. Esto habilitaría los traslados compulsivos de trabajadores y trabajadoras.

También se modifica el artículo 32 de la LEP reduciendo los días de inasistencia injustificada y el número de calificaciones insuficientes para poder cesantear al trabajador y a la trabajadora. En efecto, se pasa de 10 inasistencia injustificadas discontinuas en el año a 5, y de 5 inasistencia injustificadas continuas a 3.

En cuanto a las calificaciones insuficientes para poder ser pasible de la sanción de cesantía, se reducen

de 3 calificaciones continuas a 2, y de 4 calificaciones alternadas en los últimos 10 años servicios a 3.

El proyecto modifica el artículo 37 de la LEP duplicando el plazo de prescripción de las sanciones.

Para aplicar un apercibimiento o suspensión la eleva a 1 año el plazo de prescripción desde la comisión de la falta, cuando actualmente es de 6 meses. Para la cesantía se eleva el plazo de prescripción a 2 años, cuando actualmente es de 1 año. En cuanto a la exoneración, eleva el plazo de prescripción a 4 años, cuando actualmente es de 2 años.

Asimismo, modifica el artículo 18 de la LEP, eliminando la posibilidad que los convenios colectivos de trabajo deban prever los mecanismos de participación y de control de las asociaciones sindicales en los procesos de selección para cubrir cargos vacantes.

Se incorpora al artículo 24 de la LEP un inciso *j*) que prohíbe a los trabajadores y a las trabajadoras: “Dedicar sus horas laborales del servicio público a hacer cualquier tipo de tareas vinculadas a campañas electorales y/o partidarias”. La amplitud de este inciso puede llegar a entenderse comprendidas también a las elecciones sindicales, como puede ser la elección de delegados y delegadas, por lo que puede ser limitativo de la actividad sindical en los lugares de trabajo.

Se puede observar que las principales modificaciones a la LEP son tendientes a facilitar la aplicación de cesantías y demás sanciones, como así también a reducir la participación sindical en los procesos de selección de vacantes y limitar la actividad sindical en los lugares de trabajo.

En materia de régimen de las convenciones colectivas de trabajo del sector público nacional, el proyecto modifica el artículo 13 de la ley 24.185 y establece que las cuotas de solidaridad que se acuerden en los convenios colectivos de trabajo a favor de las asociaciones sindicales participantes de la negociación, tendrán validez sólo para las personas afiliadas a esas asociaciones sindicales. En el caso de no afiliadas/as, se establece que se requerirá autorización expresa de la persona para que se le efectúen los descuentos. En la actualidad las cláusulas que establecen cuotas de solidaridad son válidas tanto para afiliados/as como no afiliados/as, bastando que se encuentren dentro del ámbito de aplicación del convenio colectivo de trabajo y gocen así de los beneficios allí previstos. La justificación de ello radica en que quien no está afiliado/a también se benefician con el convenio colectivo de trabajo, siendo justo por eso que contribuyan económicamente con la asociación sindical que lo negoció.

Esta modificación de los alcances de las cuotas de solidaridad tiene por finalidad desfinanciar a las organizaciones sindicales para intentar reducir su grado de acción, lo que importa una violación al principio de libertad sindical reconocido en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos con igual jerarquía (artículo

lo 75, inciso 22, CN) y Convenios OIT 87 y 98, entre otros.

Finalmente, se introduce a la ley 24.185 un artículo 16 bis, que establece: “El ejercicio regular del derecho a huelga no dará causa a ningún tipo de sanción administrativa y el descuento en la remuneración será proporcional al tiempo no trabajado”.

Se trata de una disposición que tiene la apariencia de ser positiva para el ejercicio del derecho constitucional de huelga, pero lo cierto es que tiene eso, sólo la apariencia, porque autoriza la aplicación de sanciones administrativas y descuentos salariales cuando la parte empleadora considere “irregular” el ejercicio del derecho de huelga. Sin perjuicio de que el derecho de huelga no puede constituir un ilícito y mucho menos ser motivo de sanciones para quienes ejercen ese derecho, el proyecto no precisa qué considera como un irregular ejercicio de ese derecho, lo que deposita enteramente en manos de la parte empleadora el significado de esa expresión, dando vía libre con ello para que pueda aplicar sanciones y realizar descuentos salariales.

Por todo ello, rechazamos las modificaciones propuestas a la ley 25.164.

Por el título III sobre “Contratos vigentes y acuerdos transaccionales”, se proyecta la modificación de la ley 17.520 de “concesiones de obra pública”.

En efecto, por el artículo 66 del dictamen, se sustituye el artículo 1° de la ley 17.520. Allí se establece que la concesión podrá ser de “plazo variable” Frente a ello cabe preguntarse, ¿cómo se compondría la ecuación económico financiera de un contrato de concesión cuyo el plazo es “variable”? Por otra parte, se alude a que sólo podrán ser concesionarios “sociedades privadas” ¿Ello significa que no pueden participar de dichas concesiones el Estado o cualquier tipo de aporte público?

En todos los casos, además, debería exigirse que los concesionarios estén –al menos– asociados a un operador técnico que pueda demostrar experiencia y solvencia técnica y económica.

La norma, por otra parte, señala que “Podrán otorgarse concesiones de obras o infraestructuras públicas para la explotación, administración, reparación, ampliación, conservación o mantenimiento de obras ya existentes, con la finalidad de obtención de fondos para la construcción o conservación de otras obras que tengan vinculación física, técnico o de otra naturaleza con las primeras, sin perjuicio de las inversiones previas que deba realizar el concesionario.”

¿Qué puede significar, en este contexto, la referencia a “vinculación física, técnico o de otra naturaleza”? ¿De qué otra naturaleza puede ser la vinculación?

El artículo 68 del dictamen sustituye el artículo 7° de la ley 17.520. En esta norma no queda claro ni puede deducirse del articulado quiénes serían los “terceros” aludidos.

En el inciso e) se incluyen las causales de extinción del contrato por cumplimiento del objeto, vencimiento del plazo, mutuo acuerdo, culpa de alguna de las partes, razones de interés público u otras causales con indicación del procedimiento a seguir.

No se entiende allí, ni puede justificarse, la exclusión general de “norma que establezca una limitación de responsabilidad” estatal.

En definitiva, debe señalarse que no existe justificación constitucional y legal para proponer la modificación al texto de la ley 17.520 de concesión de obra pública, dejando al Estado sin potestades de control e intervención sobre los contratos de concesión, incluyendo la no aplicación a los mismos del decreto 1.023/01, y –al mismo tiempo– se elimina prácticamente por completo el riesgo empresario. Ello, en tanto, no hay justificación constitucional y legal para determinar que el Estado nacional termine asumiendo la responsabilidad de la casi totalidad de los riesgos a los que deben someterse los empresarios en un contrato de concesión.

En el título IV sobre “Promoción del empleo registrado”, se proyecta incluir el artículo 76 que señala que: “El Poder Ejecutivo nacional reglamentará los efectos que producirá la regularización de las relaciones laborales indicadas en el artículo precedente. Esos efectos podrán comprender: a) La extinción de la acción penal prevista por la ley 27.430 y condonación de las infracciones, multas y sanciones de cualquier naturaleza correspondientes a dicha regularización, previstas en las leyes 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones, 17.250 y sus modificatorias, 22.161 y sus modificatorias, el artículo 32 de la ley 24.557 y sus modificatorias, delitos relativos a los Recursos de la Seguridad Social de la ley 24.769 y sus modificatorias, la ley 25.212 y su modificatoria, firmes o no, siempre que se encuentren impagas o incumplidas a la fecha de entrada en vigencia de esta ley.”

Como puede claramente apreciarse, por esta norma se pretende delegar en el Poder Ejecutivo Nacional el dictado de disposiciones legislativas de carácter penal. Lo que resulta totalmente inconstitucional (artículo 76 y 99, inciso 3, de la Constitución Nacional).

El título V sobre “Modernización laboral” incluye la reforma de las leyes 24.013 y de Contrato de Trabajo, 20.744.

Así, por el artículo 88 del dictamen se sustituye el artículo 92 bis de la ley 20.744, por el siguiente: “Artículo 92 bis: *Periodo de prueba*. El contrato de trabajo por tiempo indeterminado se entenderá celebrado a prueba durante los primeros seis (6) meses de vigencia. Las convenciones colectivas de trabajo podrán ampliar dicho periodo de prueba: a) hasta ocho (8) meses, en las empresas de seis (6) y hasta cien (100) trabajadores; y b) hasta un (1) año en las empresas de hasta cinco (5) trabajadores...”

Por el artículo 92, se incluye el capítulo III sobre “Fondo de cese” que establece: “Mediante conve-

nio colectivo de trabajo, las partes podrán sustituir la indemnización prevista en el artículo 245 de la ley 20.744 por un fondo o sistema de cese laboral conforme los parámetros que disponga el Poder Ejecutivo nacional. Los empleadores podrán optar por contratar un sistema privado a su costo, a fin de solventar la indemnización prevista en el presente artículo y/o la suma que libremente se pacte entre las partes para el supuesto de desvinculación por mutuo acuerdo conforme artículo 241 de la presente ley. En todos los casos, las empresas podrán auto-asegurarse en el sistema que se defina.”

Tal como se ha expedido la Asociación de Abogados y Abogadas Laboralistas, en posición a la que remitimos y adherimos, el dictamen contiene profundas y significativas reformas en materia laboral, muchas de las cuales se encuentran también previstas en el DNU 70/2023, que merecieron serios cuestionamientos de inconstitucionalidad en sede judicial y el rechazo explícito de gran parte de la sociedad y de organizaciones sindicales, sociales y de derechos humanos.

Lejos de introducir una “modernización” de las relaciones laborales como anuncia su título V, o de implementar medidas para generar empleo o reducir el empleo no registrado, como se argumentó para fundamentarlo, el proyecto introduce viejas reivindicaciones del sector empresarial haciendo recaer en la clase trabajadora las consecuencias de la durísima crisis económica y social que nos encontramos atravesando.

Ello se evidencia claramente en los aspectos centrales de la actual legislación laboral que son modificados por el proyecto: reducción de las indemnizaciones por despido, eliminación de las indemnizaciones por trabajo no registrado, promoción de la tercerización y el fraude laboral, y legalización del despido discriminatorio, entre otros.

Así, en materia de tercerización, resulta imprescindible determinar grados de responsabilidad solidaria frente a incumplimientos por parte del empleador. Esto con la finalidad de proteger a los trabajadores y a las trabajadoras en el marco de la descentralización de los procesos productivos y frente a situaciones de fraude a la legislación laboral. En este sentido, la modificación del artículo 7° de la ley 24.013 (incorporando el artículo 7° bis) y artículos 29 y 136 de la LCT implican un retroceso en materia de responsabilidad, así como una violación al principio de primacía de la realidad que rige las relaciones laborales.

La modificación considera empleados directos de quienes registren la relación laboral, aun cuando la persona trabajadora preste tareas en beneficio de un tercero (conf. el nuevo artículo 7° bis de la ley 24.013).

Por su parte, la ampliación del plazo del período de prueba dispuesta por el proyecto resulta excesiva para considerar el contrato a prueba, lo que vulnera la garantía constitucional de protección contra el despido arbitrario previsto en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y el principio de continuidad

laboral. Sin dudas se trata de una modificación tendiente a flexibilizar la entrada y salida al contrato de trabajo, impidiendo la formación profesional, la capacitación, generando inestabilidad laboral y habilitando despidos.

En lo que hace a la introducción del artículo 245 bis en la LCT en materia de despido “discriminatorio”, ¿cuál es la razón de ser de introducir semejante retroceso en la ley de contrato de trabajo? Cabe considerar que nos encontramos ante despidos doblemente ilícitos en los que, a la violación del derecho constitucional a la protección contra el despido arbitrario (artículo 14 bis, CN) y al trabajo (artículo 75.22, CN) se agrega la afectación de la prohibición de discriminar y/o la violación de otros derechos fundamentales del/a trabajador o trabajadora (la libertad sindical, la opinión política, la salud, la protección de la maternidad, etcétera).

El proyecto avanza también en la habilitación, a través de la negociación colectiva –convenio colectivo de trabajo– que las partes sustituyan el actual régimen indemnizatorio por un fondo o sistema de cese laboral conforme los parámetros que disponga el Poder Ejecutivo nacional. Dicho fondo de cese de ninguna manera satisface los estándares constitucionales vigentes, ya que no sólo no repara adecuadamente el daño que genera la extinción del vínculo, sino que al no establecer ninguna sanción al empleador que despide, tampoco opera como disuasivo frente a esta conducta ilícita.

El proyecto pretende aumentar el plazo del período de prueba y autorizar la implementación de un régimen de Fondo de Cese Laboral en reemplazo de la indemnización por despido del artículo 245 LCT, así como también la derogación de la ley 25.323 cuyo artículo 2° prevé un incremento del 50 % de las indemnizaciones previstas en los artículos 232, 233 y 245 LCT, para el caso en que no sean abonadas y el trabajador y la trabajadora deban demandar su pago judicialmente. Derogación que alienta la falta de pago en término de las indemnizaciones por despido, incumpliendo con dicho mandato constitucional y alentando la judicialización de los reclamos laborales.

El proyecto deroga la totalidad de las indemnizaciones por trabajo no registrado o incorrectamente registrado previstas en los artículos 8°, 9°, 10 y 15 de la ley 24.013, artículo 1° de la ley 25.323 y artículo 50 de la ley 26.844, dejando sin ninguna indemnización especial al trabajador y a la trabajadora que debió afrontar una relación laboral sin la debida registración. Esto resulta de suma gravedad si tomamos en consideración que el trabajo no registrado en nuestro país ronda el 40%, situación que implica para estos trabajadores y trabajadoras estar desprovistos de todos los beneficios previstos en la ley laboral y en los convenios colectivos de trabajo.

Por ello, y los demás fundamentos argüidos en el documento “Posición de la Asociación de Abogados y Abogadas Laboralistas sobre el capítulo laboral de la

Ley de Bases”, no podemos acompañar las reformas legislativas propuestas.

Por su parte, en el título VI “Energía”, puede claramente observarse cómo los “objetivos” de la política nacional de hidrocarburos, reforzados con las modificaciones introducidas a la ley 26.741 (artículo 156 del dictamen), se encuentran expresados en el artículo 99 del dictamen que establece: “Sustitúyese el artículo 3° de la ley 17.319 de Hidrocarburos, por el siguiente: “Artículo 3°: El Poder Ejecutivo nacional fijará la política nacional con respecto a las actividades mencionadas en el artículo 2°, teniendo como objetivos principales, además de los dispuestos por el artículo 3° de la ley 26.741, maximizar la renta obtenida de la explotación de los recursos y satisfacer las necesidades de hidrocarburos del país.”

Estos “objetivos”, en la sistemática de la reforma a la ley 17.319, implican una profunda transformación del sistema y espíritu del régimen de hidrocarburos que impacta en varias cuestiones centrales.

En primer lugar, redundante en la incorporación de actividades y la liberalización del ingreso de nuevos actores al mercado. Así, el dictamen determina que la ley comprende a las actividades de explotación, procesamiento, transporte, almacenaje, industrialización y comercialización de hidrocarburos; incluye permisos, concesiones, autorizaciones y habilitaciones; señala que el concesionario de explotación tiene derecho a una “autorización” de transporte; elimina las prórrogas por 10 años para las concesiones vigentes, previstas en el artículo 35 de la ley 17.319; entre otras cuestiones.

Ninguna de estas modificaciones ha sido suficientemente justificada ni explicada por el Poder Ejecutivo durante la reunión plenaria de comisión.

Cabe resaltar que entre los nuevos “actores” del sector, se incorpora a los “autorizados” para el transporte y almacenaje, y a los “habilitados” para el procesamiento de hidrocarburos.

En efecto, el Estado puede otorgar, conforme el dictamen: permisos de exploración y concesiones de explotación, autorizaciones de transporte y almacenaje, y habilitaciones de procesamiento de hidrocarburos.

Luego, se establece en el artículo 103, que “Los permisionarios, concesionarios, refinadores y/o comercializadores podrán exportar hidrocarburos y/o sus derivados libremente...”

Por su parte, está claro el objetivo de “Maximizar la renta obtenida de la explotación de los recursos”. Ello, en tanto el artículo 99 del dictamen lo establece como objetivo principal.

En el dictamen se elimina el porcentaje de regalía mínimo del 12 %.

Cabe recordar que la norma actualmente vigente de la ley 17.319 señala: “El concesionario de explotación pagará mensualmente al Concedente, en concepto de regalía sobre el producido de los hidrocarburos líqui-

dos extraídos en boca de pozo, un porcentaje del doce por ciento (12 %). Idéntico porcentaje del valor de los volúmenes extraídos y efectivamente aprovechados, pagará mensualmente la producción de gas natural, en concepto de regalía. Para el pago de esta regalía el valor del gas será fijado conforme al procedimiento indicado para el petróleo crudo en el artículo 61.” Asimismo, se propone eliminar del mismo artículo que: “...corresponderá el pago de una regalía adicional de hasta tres por ciento (3 %) respecto de la regalía aplicable al momento de la primera prórroga y hasta un máximo total de dieciocho por ciento (18 %) de regalía para las siguientes prórrogas. En los casos de las concesiones de explotación referidas en el último párrafo del artículo 35, corresponderá el pago de una regalía total que no podrá superar el dieciocho por ciento (18 %). Por la realización de las actividades complementarias de explotación convencional de hidrocarburos, a las que se hace referencia en el artículo 27 bis de la presente ley, a partir del vencimiento del período de vigencia de la concesión oportunamente otorgada y dentro de la Concesión de Explotación No Convencional de Hidrocarburos, la Autoridad de Aplicación podrá fijar asimismo una regalía adicional de hasta tres por ciento (3 %) respecto de la regalía vigente hasta un máximo de dieciocho por ciento (18 %) según corresponda conforme al mecanismo establecido en el artículo 35.”

Situación que afectará potencialmente a las Provincias, y que –por ello– debe ser rechazada.

Por otra parte, se propone desregular los controles estatales en diversas cuestiones. Como, por ejemplo, en lo relativo a los precios del mercado interno; las obligaciones de los concesionarios de explotación; y la prohibición de establecer en el futuro nuevas áreas reservadas, sea por el Estado nacional o las Provincias.

Desregulación que no ha sido lo suficientemente justificada, ni sustituida por otras normas de control. Lo que nos lleva a rechazarla.

Se pretende asegurar la libre disponibilidad de los hidrocarburos para los concesionarios, y la eliminación de las obligaciones de los concesionarios en materia de abastecimiento del mercado interno. Ello, en tanto el dictamen contiene la modificación propuesta al artículo 3° de la ley 17.319 que elimina la obligación de mantener “reservas” en los yacimientos de hidrocarburos.

Se pretende derogar diversas disposiciones de la ley 17.319. A saber, el dictamen deroga los artículos 11 (Declara como estratégicas a las empresas estatales), 13 (establece un beneficio para Tierra del Fuego), 15 (establece la obligación de previa aprobación de la autoridad de aplicación para efectuar reconocimientos superficiales), 51 (establece que no podrán inscribirse ni presentar ofertas válidas para optar a permisos y concesiones regidas por esta ley, las personas jurídicas extranjeras de derecho público en calidad de tales), 9°

(Indica que las zonas inicialmente reservadas para ser exploradas y explotadas por las empresas estatales se detallan en el Anexo Único de la ley), 96 (establece que a los efectos de la ley se entenderá por empresas estatales a Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Gas del Estado y aquellas que, con cualquier forma jurídica y bajo contralor permanente del Estado, las sucedan o reemplacen en el ejercicio de sus actuales actividades), 101 (Faculta al Poder Ejecutivo para efectuar concursos con la participación exclusiva de empresas de capital predominantemente argentino, conforme a la reglamentación que se dicte. Asimismo podrá establecer normas y franquicias, incluso impositivas que promueven la participación de dichas empresas en la actividad petrolera del país), 103 (establece que el Poder Ejecutivo podrá reducir hasta en ocho (8) puntos el porcentaje fijado en el artículo 56 inciso c) apartado VI y durante los diez (10) años siguientes a la respectiva adjudicación, en favor de las empresas que dentro de los dieciocho (18) meses de la fecha de vigencia de esta ley obtengan permisos de exploración y las concesiones de explotación que sean su consecuencia, cualquiera fuera la fecha de estas últimas); y 104 (Establece que el Poder Ejecutivo dictará, dentro de los ciento ochenta (180) días de sancionada esta ley, la reglamentación a que se alude en el párrafo final del artículo 6°. Mientras tanto se mantendrá la modalidad y régimen actual de comercialización y distribución de hidrocarburos gaseosos).

Finalmente, se efectúan “delegaciones” legislativas en el Poder Ejecutivo. Así, queda autorizado para establecer el régimen de importación y exportación de hidrocarburos y sus derivados. Esto ya estaba presente en el artículo 7° de la ley 17.319, condicionado a que se cumpliera con los principios y reglas impuestos en el artículo 6° respecto al destino de los hidrocarburos. En el contexto actual no hay dudas que resulta una delegación legislativa en favor del Poder Ejecutivo.

Cuestiones, todas, que nos llevan a rechazar in totum las modificaciones propuestas a la ley 17.319.

En el capítulo VI sobre “Legislación ambiental uniforme conforme la ley 27.007”, se incluye el artículo 160 por el cual se establece: “Facúltese al Poder Ejecutivo nacional a elaborar, con el acuerdo de las Provincias, una legislación ambiental armonizada a los fines del cumplimiento del artículo 23 de la ley 27.007, la que tendrá como objetivo prioritario aplicar las mejores prácticas internacionales de gestión ambiental a las tareas de exploración, explotación y/o transporte de hidrocarburos a fin de lograr el desarrollo de la actividad con un adecuado cuidado del ambiente.”

La norma resulta totalmente sobreabundante en función de que el citado artículo 23 de la ley 27.007 establece que: “El Estado nacional y los Estados provinciales, de conformidad con lo previsto por el artículo 41 de la Constitución Nacional, propenderán al establecimiento de una legislación ambiental uniforme, la que tendrá como objetivo prioritario aplicar

las mejores prácticas de gestión ambiental a las tareas de exploración, explotación y/o transporte de hidrocarburos a fin de lograr el desarrollo de la actividad con un adecuado cuidado del ambiente.”

¿Qué se pretende en con la norma incluida en el dictamen? ¿Alterar las competencias comprendidas en los artículos 41 y 124 de la Constitución nacional?

El proyecto, por ello, debe rechazarse.

Por último, el título VIII incluye el “Régimen de incentivo para grandes inversiones (RIGI).”

En el capítulo I, en lo que hace a la creación y ámbito de aplicación del “Régimen de incentivo para grandes inversiones (RIGI)”, debe señalarse una palmaria y manifiesta inconstitucionalidad en los artículos 161 y 162 del proyecto.

En primer lugar, el artículo 161 establece que: “Créase el Régimen de incentivo para grandes inversiones (RIGI) por el que se establecen, para vehículos titulares de un único proyecto que cumplan con los requisitos previstos en el presente, ciertos incentivos, certidumbre, seguridad jurídica y un sistema eficiente de protección de derechos adquiridos a su amparo. El RIGI será de aplicación en todo el territorio de la República Argentina y regirá con los alcances y limitaciones establecidas el presente Título y en las normas reglamentarias que en su consecuencia dicte el Poder Ejecutivo nacional.”

Y el artículo 162 que: “Declárese, en el marco del artículo 75, inciso 18, de la Constitución Nacional, que las “Grandes Inversiones” que califiquen y se concreten bajo el RIGI son de interés nacional y resultan útiles y conducentes para la prosperidad del país, el adelanto y bienestar de todas las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios. Sin perjuicio del ejercicio legítimo de las jurisdicciones y competencias locales, cualquier norma o vía de hecho, nacional o local, por la que se limite, restrinja, vulnere, obstaculice o desvirtúe lo establecido en el presente título, será nula de nulidad absoluta e insanable y la Justicia federal deberá, en forma inmediata, impedir su aplicación. Lo expuesto aplica de manera plena respecto de todas las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios desde la entrada en vigencia de la presente ley independientemente de que dichas jurisdicciones decidan adherir o no al RIGI en los términos del artículo 237.”

A su vez, resulta necesario destacar que las “Grandes Inversiones” a que se refiere el propuesto régimen legal de fomento, sólo están delimitadas y definidas en el mismo, exclusivamente, por su monto. Es decir, no existe uno o varias clases o tipos de Actividades económicas que se quieran fomentar o beneficiar a los largo y ancho de todo el país, sino solamente la voluntad de atraer y subsidiar, de manera directa o indirecta, a través de la eximición de tributos, de obligaciones aduaneras, cambiarias y fiscales, por un plazo que se extiende por 30 años.

¿Cuál es la razonabilidad o proporcionalidad que, entre inversión y rentabilidad esperada o proyectada, exige el Proyecto de RIGI? Ninguna.

¿Cuál es el beneficio directo para el mercado nacional si lo beneficiarios no se encontrarán obligados, bajo ningún aspecto, a comercializar los bienes y servicios que produzcan en nuestro país y podrán, además, girar sin control alguno al exterior los beneficios que obtengan?

¿Cuál es la razonabilidad de la distribución territorial de los beneficios? Ninguna.

¿Cuál es la medida de adecuación a las necesidades regionales y provinciales de los beneficios que se proponen? Ninguna.

¿Cuáles son las medidas y beneficios que alcanzarán a las Medianas y Pequeñas Empresas? Ninguna.

Las normas transcritas producen un avasallamiento inconstitucional a las competencias provinciales y municipales, establecidas en el artículo 121 y siguiente de la Constitución nacional, como asimismo a las funciones propias de la justicia federal.

La reforma constitucional de 1994, ha introducido una serie de modificaciones trascendentales en esta materia. Así, incluyó en el artículo 75 a los incisos 19 y 23, y aclaró, en el mismo artículo 75, inciso 30, que corresponde al Congreso: “Ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la capital de la Nación y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines.”

El mencionado artículo 75, inciso 19, de la Constitución nacional establece que corresponde al Congreso: “19. Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento. Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen...”

Del juego de estas normas constitucionales puede colegirse, con meridiana claridad, que las competencias del Congreso de la Nación en materia de “fomento”, están enmarcadas y limitadas, por las normas del artículo 75, incisos 18, 19 y 30, debiendo entenderse, en este sentido, que deberá “Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias... por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo.” (artículo 75, inciso 18), te-

niendo como objetivo prioritario el desarrollo humano y el progreso económico con justicia social, el crecimiento armónico de la Nación con políticas diferenciadas que tiendan a “equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones” (artículo 75, inciso 19), y sin menoscabar indebidamente el ejercicio, por parte de las autoridades provinciales y municipales, de sus “poderes de policía e imposición” (artículo 75, inciso 30).

Nada de ello se ve reflejado en el “Título VIII. Régimen de incentivo para grandes inversiones (RIGI)” incluido en el proyecto de ley.

Dentro de las técnicas de intervención del Estado, el fomento tiene dos facetas bien marcadas. Una general y otra, más específica, enfocada en un tipo de actividad estatal.

Por un lado, de manera general, es una de las formas que asume, en el accionar estatal, el principio de solidaridad. Principio que, cabe recordar, hace al auxilio —por parte del Estado— de aquellas personas o entidades (públicas o privadas) que se encuentren atravesando momentos de necesidad o penuria. Incluyéndose, aquí a algunos auxilios tributarios (facilidades para pagar impuestos, tasas, cargos, etc.) y los subsidios a las tarifas de los servicios públicos. Entre muchos otros.

Por otra parte, puede afirmarse que el fomento que resulta la actividad administrativa que se dirige a satisfacer indirectamente ciertas necesidades consideradas de carácter o interés público, protegiendo o promoviendo, sin emplear coacción, las actividades de los particulares —o de otros entes públicos— que directamente las desarrollen. Así, el fomento resulta la acción de la Administración consistente en promover, normalmente mediante incentivos económicos o fiscales, que los particulares realicen —por sí mismos— actividades consideradas de utilidad general o, en su caso, que puedan cumplir con determinadas obligaciones con el auxilio de algún beneficio o ayuda.

En cualquier tipo de actividad de fomento el origen es la subvención o el subsidio; es decir el apoyo económico —directo o indirecto— desde el presupuesto del Estado (ayuda pública) hacia algún particular beneficiario (persona física o jurídica) para el desarrollo de alguna actividad (pública o privada) o, directamente, para su auxilio personal.

He aquí una primera gran clasificación. Si la subvención estatal requiere o exige el despliegue o desarrollo de determinada actividad por parte del sujeto que la recibe, estaremos frente a una ayuda pública. En cambio, si la acción estatal se dirige solo a socorrer a quienes, por distintos motivos, se encuentran en una situación de necesidad o penuria, estaremos frente a una función de asistencia pública. A diferencia del anterior, en este último caso, se procura satisfacer de forma directa las necesidades finales de las personas y no se origina para ellos la carga de desarrollar algún

tipo de actividad, sino que se les otorga auxilio por su sola condición de necesitados.

La subvención puede –a su vez– ser directa (transferencia de recursos del tesoro a particulares) o indirecta (exenciones fiscales; planes de regularización impositiva; aplicación de tasas de interés disminuidas; preferencias para el consumo de determinados bienes y servicios; etc.)

La Corte Suprema nacional ha señalado, desde antiguo, que: “...El impuesto debe responder fundamentalmente, según nuestro sistema institucional, a la finalidad de proveer de recursos al Estado para atender a los servicios de la administración; pero ello no excluye la función subsidiaria de fomento y asistencia social, siempre que no sea arbitraria o sectaria...” (CSJN, *in re*: “Cobo de Macchi Di Cellere Dolores c/ Provincia de Córdoba.”, 1941, *Fallos*, 190:231). Y que: “...Las exenciones fiscales configuran un privilegio que sólo en situaciones de verdadera excepción y beneficio general admiten respaldo constitucional, por agravar el principio de igualdad de las cargas públicas...” (CSJN, S 481 XXIX, *in re*: “Superinox S.A. c/ Estado nacional (Ministerio de Economía de la Nación - Secretaría de Hacienda) s/ inconstitucionalidad.”, sentencia del 31/08/1999, *Fallos*, 322:1926).

Resulta indudable que el marco constitucional para este tipo de actividad estatal está dado por el artículo 75, incisos 18 y 19.

En efecto, en materia de aplicación de este tipo de medidas, se ha señalado que “...los planes de fomento y desarrollo económico...”, son aquellas medidas que “...encuentran sustento genérico en el artículo 75, incisos 9, 18 y 19 de la Constitución Nacional...”, y que implican –en su definición y ejecución– el “...ejercicio de una “sana discrecionalidad” en el marco de políticas de interés nacional...” (CSJN, E.152.XXIV, *in re*: “Ecomad Construcciones Portuarias S.A.C.I.F.I. c/ Chubut, Provincia del y otro (Estado Nacional) s/ cobro de pesos.”, sentencia del 2/12/1999, *Fallos*, 322:2966).

Ahora bien, dicho encuadre constitucional supone, desde ya, el respeto de las autonomías provinciales.

Tal como lo ha afirmado la Corte Suprema: “...si bien el Tribunal ha admitido ...la atribución con que cuenta el Congreso de la Nación para conferir naturaleza federal a normas que regularmente pertenecen al orden común, no ha dejado de subrayar que el ejercicio de dicha función calificadora no debe estar apoyada en el mero arbitrio del legislador sino en necesidades reales y en fines federales legítimos- como son las razones de policía, fomento, prosperidad, paz social, defensa, bien común-, cuya seriedad está sometida a un severo escrutinio de parte del Poder Judicial...” (CSJN, A. 164. XLII. ORI, *in re*: “Asociación de Maestros y Profesores (A.M.P.) c/ La Rioja, Provincia de s/ejecución fiscal”, sentencia del 3/2/2009, *Fallos*, 332:33).

Agregándose allí que: “...Los actos del Poder Legislativo Nacional que impliquen apartar determinadas instituciones de la esfera del artículo 75, inciso 12, de la Constitución Nacional, por razones de policía, de fomento, de prosperidad, de paz social o, en general, de bien común, están sujetos a control judicial destinado a asegurar la fundamental razonabilidad de esos actos e impedir que a través de ellos se restrinjan indebidamente las facultades jurisdiccionales de las provincias, que son inherentes al concepto jurídico de autonomía y cuyo resguardo representa un deber indeclinable de la Corte...”

Por su parte, el ejercicio de este tipo de competencias estará sujeto al control jurisdiccional destinado a asegurar la fundamental razonabilidad de tales actos y a impedir que a través de ellos se establezcan desigualdades zonales irritantes o se restrinjan indebidamente las facultades jurisdiccionales de las provincias, que son inherentes al concepto jurídico de autonomía y cuyo resguardo es deber indeclinable de la Corte Suprema. (CSJN, *in re*: “Geberovich Hnos.”, 1980, *Fallos*, 302:1552).

Una de las cuestiones problemáticas que suscita la actividad de fomento es que, en muchas ocasiones, no está dirigida a grupos indeterminados de personas (como en el caso de la policía o el servicio público) sino que, justamente, podrá establecer beneficios sólo a favor de ciertos particulares. Es decir que, por línea de principio, permite quebrar la regla constitucional del trato igualitario. Situación que, bajo ciertas condiciones, ha sido admitida por la jurisprudencia nacional.

Así, por ejemplo, y en relación con el establecimiento de condiciones de trato desigualitarias entre regiones del país, se ha dicho que: “...Cabe admitir un tratamiento tributario diferencial por zonas geográficas, atendiendo al fomento de determinada región con relación a otra (artículo 75, inciso 18, de la Constitución Nacional) siempre que se salve la inequívoca intención constitucional de eliminar los gravámenes discriminatorios a efectos de evitar una múltiple tributación dependiente de estados provinciales diversos...” (CSJN, A. 463. XXXV, *in re*: Argentini, Héctor M. y otros s/ contrabando.”, sentencia del 13/2/2001, *Fallos*, 324:187).

Agregándose, en materia tributaria, que: “...Las exenciones fiscales configuran un privilegio que sólo en situaciones de verdadera excepción y beneficio general admiten respaldo constitucional, por agravar el principio de igualdad de las cargas públicas...” (CSJN, S 481 XXIX, *in re*: “Superinox S.A. c/ Estado Nacional (Ministerio de Economía de la Nación - Secretaría de Hacienda) s/ inconstitucionalidad.”, sentencia del 31/8/1999, *Fallos*, 322:1926).

Advirtiéndose, además, que: “...Si bien los beneficios tributarios tienen fundamento en la Constitución Nacional, artículo 67, inciso 16 (Cláusula de progreso), el mismo texto del inciso aludido, los califica

como “privilegios”, desde que los mismos importan alterar la generalidad con que deben ser aplicados los gravámenes, para conjugarlos con el artículo 16 de nuestra Ley Fundamental, en el sentido de que la igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas, debiendo aplicarse abarcando íntegramente las categorías de personas o bienes previstos por la ley, y no a una parte de ellas...” (CSJN, *in re*: “Maderas Martini, S.A.C.I.F.”, Fallos: 307:1083; en igual sentido, ver: CSJN, A. 274. XXIII, *in re*: “Autolatina Argentina S.A. c/ Resolución N° 54/90 Subsecretaría de Transportes Marítimos y Fluviales s/ recurso de apelación”, sentencia del 19/12/1991, Fallos, 314:1824; como, asimismo: Fallos, 314:1088).

En clara violación de principios y reglas constitucionales, el proyecto de ley establece en su capítulo IV sobre “Incentivos tributarios y aduaneros”, art. 185 que: “Los VPU adheridos al RIGI que estén conformados por uniones transitorias u otros contratos asociativos, de conformidad con lo previsto en el inciso d) del párrafo tercero del artículo 166, tendrán el tratamiento tributario previsto en el presente Capítulo conforme a las siguientes disposiciones: ...b) Demás tributos provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y/o municipales: No podrán alcanzarse con ningún tributo local las operaciones, transferencias, ventas, locaciones, prestaciones ni ninguna otra relación económica entre el VPU y sus miembros. Cualquier imposición en tal sentido será considerada como una violación a lo establecido en el artículo 162 de esta ley.

En el capítulo XI sobre “Jurisdicciones locales. Declaración de interés nacional”, en el artículo 221: “Invítase a las provincias, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a los municipios a adherir al RIGI en todos sus términos y condiciones”.

Y, en el artículo 222, que: “Déjase establecido que las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios que adhieran al RIGI no podrán imponer a los VPU nuevos gravámenes locales, salvo las tasas retributivas por servicios efectivamente prestados. A los efectos del presente régimen, se entenderá que existe un nuevo gravamen local cuando se cree un nuevo hecho imponible respecto de los existentes al 31 de diciembre de 2023 o, asimismo, cuando se modifique el hecho imponible, la base imponible, la alícuota, las deducciones, las exenciones y/o desgravaciones y/o cualquier otro aspecto de los tributos existentes a dicha fecha, que en los hechos implique una mayor carga fiscal. En el caso de tasas retributivas por servicios prestados, existentes o a crearse en el futuro, éstas no podrán exceder el costo específico del servicio efectivamente prestado a los sujetos individualmente considerados. Se entenderá que una tasa excede el costo específico del servicio efectivamente prestado cuando su base imponible se determine sobre la base de ventas, ingresos brutos, ganancias o

parámetros análogos. Cualquier incumplimiento a lo mencionado en el presente artículo será considerado como una violación a lo establecido en el artículo 203 de esta ley.”

Las normas transcritas resultan claramente violatorias de los principios y reglas establecidos en el artículo 75, incisos 18, 19 y 30, 121 y sig., de la Constitución nacional.

Por último, en el título IX sobre materia “Previsional”, se propicia en el artículo 226 del dictamen la derogación de la ley 27.705, que aprobara el “Plan de pago de deuda previsional que tendrá como objeto el ingreso de aportes previsionales por parte de personas físicas para el acceso a las prestaciones previsionales, en las condiciones que se establecen por la presente ley.”

A su vez, el artículo 227 del dictamen señala: “Créase la Prestación de Retiro Proporcional, para aquellas personas que hubieran alcanzado los sesenta y cinco (65) años de edad y que no cumplan con el requisito previsto en el artículo 19, inciso c) de la ley 24.241 y sus modificaciones. El haber mínimo para los beneficiarios de esta prestación de retiro será el establecido en el artículo 14 de la ley 27.260 y alcanzará únicamente a aquellas personas que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 13 de dicha ley. El Poder Ejecutivo reglamentará el presente artículo, en un plazo no mayor a treinta (30) días y establecerá los parámetros objetivos para el acceso a porcentajes que reconozcan los aportes efectivamente realizados al Sistema Integrado Previsional Argentino, y las condiciones por las que se regirá la prestación.”

Debe tenerse presente que el artículo 14 de la ley 27.260 establece: “La Pensión Universal para el Adulto Mayor consistirá en el pago de una prestación mensual equivalente al ochenta por ciento (80 %) del haber mínimo garantizado a que se refiere el artículo 125 de la ley 24.241, sus complementarias y modificatorias, y se actualizará de conformidad a lo establecido en el artículo 32 de la misma ley.”

De esta manera, se propone derogar la moratoria previsional aprobada en marzo de 2023 y su reemplazo por una “Prestación de Retiro Proporcional”, destinada a personas que cumplieron 65 años y no completaron 30 años de aportes necesarios para jubilarse. En los hechos, esto eleva la edad jubilatoria para la mayoría de las mujeres que solo logran acceder a los beneficios de la seguridad social a través de estos regímenes especiales. Pero, además, quienes queden bajo esta figura pasarían a cobrar a partir de esa edad un haber mínimo equivalente a la Prestación Universal al Adulto Mayor (PUAM), que equivale al 80 por ciento de una jubilación mínima: una prestación de pobreza que ni siquiera permite a los beneficiarios acceder a una canasta básica de consumo.

Razón por la cual debemos rechazar in totum el título IX del dictamen.

II. Propuestas de modificaciones al dictamen

II. 1. Propuestas de modificación a la redacción del título II sobre “Reforma del Estado”, capítulo I, “Reorganización administrativa”

Se propone la inclusión, en el artículo 2° del dictamen, entre los organismos que Poder Ejecutivo nacional no podrá disolver, del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).

Se propone la inclusión, como segundo párrafo del artículo 5° del dictamen, del siguiente texto: “El Poder Ejecutivo nacional sólo podrá disolver y liquidar los fondos fiduciarios públicos que ya no tengan una función vigente o hayan cumplido su objeto.”

II. 1. 1. Propuestas de modificación a la redacción del capítulo II “Privatización”

En primer lugar, resulta necesario incluir un párrafo final al artículo 10 del dictamen con el siguiente texto: “En las empresas, sociedades de propiedad total o mayoritaria y/o cualquier otro ente del Estado nacional que hayan sido declaradas “sujetas a privatización” por esta ley, y donde la relación de empleo se rija por la Ley de Contrato de Trabajo, 20.744, queda suspendida la facultad de despedir sin causa por el término de 24 meses desde la sanción de esta Ley.”

Por su parte, resulta necesario modificar la redacción de los artículos 13 y 17 del dictamen, a efectos de que la Comisión Bicameral creada por el artículo 14 de la ley 23.696 tenga un rol diferente, y pueda, en su caso, evaluar la conveniencia o no de llevar adelante cada privatización en concreto.

Se propone como nueva redacción del artículo 13 del dictamen la siguiente: Sustitúyase el artículo 20 de la ley 23.696 por el siguiente:

“Artículo 13: La Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones, creada por el artículo 14 de la ley 23.696, intervendrá en las privatizaciones que se lleven adelante en virtud de las disposiciones de la presente ley.

A los efectos de cumplir con su cometido, la referida Comisión Bicameral deberá ser informada de:

a) la modalidad y procedimiento seleccionado conforme lo dispuesto por los artículos 15, 16, 17 y 18 de la ley 23.696;

b) cualquier preferencia concedida a un potencial adquirente por parte del Poder Ejecutivo nacional en el marco de lo dispuesto por el artículo 17 de la ley 23.696;

c) las medidas adoptadas a fin de garantizar los principios de transparencia, competencia, máxima concurrencia, igualdad, publicidad y gobierno abierto en los procesos de toma de decisión; y

d) toda otra circunstancia de relevancia vinculada al proceso de privatización aquí previsto.

La Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación actuarán en colaboración permanente con esta comisión.

Luego de presentado el Informe de la Sindicatura General de la Nación previsto en el artículo 20 de la presente ley, la Comisión Bicameral contará con 90 (noventa) días hábiles administrativos para estudiar y discutir cada propuesta de privatización en particular presentada por el Poder Ejecutivo nacional, pudiendo aprobarla o rechazarla. Vencido dicho plazo sin que la Comisión Bicameral se haya expedido, se considerará que el Poder Ejecutivo nacional se encuentra autorizado para proceder a la privatización propuesta.”

Se propone como nueva redacción del artículo 17 del dictamen la siguiente: Sustitúyase el artículo 20 de la ley 23.696 por el siguiente:

“Artículo 20: *Control*. La Sindicatura General de la Nación tendrá intervención previa a la formalización de las contrataciones indicadas en los artículos 17, 18, 19 y 46 de la presente y en todos los otros casos en que esta ley expresamente lo disponga, a efectos de elaborar y hacer público un informe integral sobre la empresa pública en cuestión, que contendrá información detallada sobre sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, debiendo formular las observaciones y sugerencias que estime pertinentes.

El plazo para la emisión del informe será de quince (15) días hábiles a contar desde la recepción de las actuaciones remitidas por el Poder Ejecutivo nacional. Las observaciones o sugerencias formuladas deberán ser expresamente consideradas por el Poder Ejecutivo nacional y remitidas a la Comisión Bicameral creada por el artículo 14, y a los efectos de lo establecido en el artículo 13, ambos de la presente ley.”

II. 1. 2. Propuestas de modificación a la redacción del capítulo III, sobre “Procedimiento administrativo”.

En lo que hace al “procedimiento administrativo”, resulta necesario clarificar la redacción del artículo 24 del dictamen que propicia modificaciones al artículo 1° de la ley 19.549. En efecto, allí se establece que “[...] c) La presente ley no se aplicará a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras sociedades y demás organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga, directa o indirectamente, participación total o mayoritaria, en el capital o en la formación de las decisiones societarias. Los entes mencionados en este inciso c), así como el Banco de la Nación Argentina y cualquier otra entidad financiera o bancaria de titularidad del Estado nacional, se regirán en sus relaciones con terceros por el derecho privado. El Jefe de Gabinete de Ministros, previo dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación, podrá, a petición del interesado, someter la controversia al ámbito del derecho público siempre que, para la solución del caso, conforme con el derecho en juego, resulte relevante la aplicación de una norma o principio de derecho público.”

Además de introducir un procedimiento totalmente discrecional y engorroso, no puede dejarse establecido que el ámbito de aplicación de la Ley 19.549, en relación con las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras sociedades y demás organizaciones empresariales donde el Estado Nacional tenga, directa o indirectamente, participación total o mayoritaria, en el capital o en la formación de las decisiones societarias, quede en manos de un funcionario como es el Jefe de Gabinete de Ministros. Debe eliminarse el inciso c) propuesto para el artículo 1° de la ley 19.549, modificando el texto del inciso b) del mismo artículo.

Se propone como nueva redacción del artículo 24 del dictamen la siguiente: “Sustitúyese el artículo 1° de la ley 19.549 por el siguiente:

“Artículo 1°: *Ámbito de aplicación.*

”a) Las disposiciones de esta ley se aplicarán directamente a:

”(i) la Administración Pública nacional centralizada y descentralizada, sin perjuicio de lo que dispongan las leyes especiales;

”(ii) los órganos del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Ministerio Público de la Nación, cuando ejerzan actividad materialmente administrativa.

”b) También se aplicará, en forma supletoria, a:

”(i) los entes públicos no estatales, a las personas de derecho público no estatales y a personas privadas, cualquiera sea su forma de creación y organización, inclusive las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras sociedades y demás organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga, directa o indirectamente, participación total o mayoritaria, en el capital o en la formación de las decisiones societarias, cuando ejerzan actividad materialmente administrativa; en el resto de sus relaciones con terceros, estos entes, empresas y sociedades, se regirán, conforme sus normas de creación, por el derecho privado;

”(ii) los procedimientos administrativos regidos por leyes especiales que se desarrollen ante los órganos y entes indicados en los sub-incisos (i) y (ii) del inciso a) precedente.

”c) La presente ley será de aplicación a los organismos militares y de defensa y seguridad, salvo en las materias regidas por leyes especiales y en aquellas cuestiones que el Poder Ejecutivo excluya por estar vinculados a la disciplina y al desenvolvimiento técnico y operativo de las respectivas fuerzas, entes u organismos.”

Corresponde eliminar del artículo 31 del dictamen, la frase: “La estimación por silencio administrativo

tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento.

De esta manera, se propone como nueva redacción del artículo 31 del dictamen la siguiente: “Sustitúyese el artículo 10 de la ley 19.549 por el siguiente:

“Artículo 10: El silencio o la ambigüedad de la administración se regirá de conformidad con las siguientes normas:

”a) Cuando se tratare de pretensiones que requieran de ella un pronunciamiento concreto, se interpretarán como negativa. Sólo mediando disposición expresa podrá conferirse al silencio sentido positivo. Si las normas especiales no previeren un plazo determinado para el pronunciamiento, éste no podrá exceder de sesenta (60) días. Vencido el plazo que corresponda, el interesado podrá dar por configurado el silencio de la Administración.

”b) Cuando una norma exija una autorización u otra conformidad administrativa para que los particulares puedan llevar a cabo una determinada conducta o acto, al vencimiento del plazo previsto para resolver sin haberse dictado resolución expresa, el silencio tendrá sentido positivo. Este inciso no será de aplicación en materia de salud pública, medio ambiente, prestación de servicios públicos o derechos sobre bienes de dominio público, excepto cuando la norma específica aplicable otorgue sentido positivo al silencio. La reglamentación podrá determinar otros supuestos específicos en los cuales no sea de aplicación este inciso. Configurado el silencio en sentido positivo, el interesado podrá exigir la inscripción registral, emisión de certificado o autorización correspondiente en sede administrativa.”

Corresponde eliminar del artículo 33 del dictamen el siguiente párrafo: “La Administración sólo podrá utilizar la fuerza contra la persona o sus bienes, sin intervención judicial, cuando deba protegerse el orden público, el dominio público o tierras fiscales de propiedad del Estado Nacional, incautarse bienes muebles peligrosos para la seguridad o salubridad de la población o, en el caso de las Fuerzas Policiales o de Seguridad, ante la comisión de delitos flagrantes.”

Ello, en tanto, las facultades para que la Administración actúe en casos de protección de bienes del dominio público o ante la comisión de delitos flagrantes, se encuentran reguladas en normas específicas que no pueden ser sustituidas de manera general.

Por ello, se propone como nueva redacción del artículo 33 del dictamen la siguiente: “Sustitúyese el artículo 12 de la ley 19.549 por el siguiente:

Artículo 12: El acto administrativo goza de presunción de legitimidad; su fuerza ejecutoria faculta a la Administración a ponerlo en práctica por sus propios medios, a menos que la ley o la naturaleza del acto exigieren la intervención judicial.

Los recursos que interpongan los administrados contra los actos administrativos no suspenderán su

ejecución y efectos, salvo norma expresa que disponga lo contrario. Sin embargo, la Administración podrá, de oficio o a pedido de parte y mediante resolución fundada, suspender la ejecución por razones de interés público, cuando la ejecución del acto traiga aparejados mayores perjuicios que su suspensión o cuando se alegare fundadamente una nulidad absoluta.”

Corresponde eliminar del artículo 36 del dictamen el siguiente párrafo: “No podrán suspenderse en sede administrativa los efectos de los actos administrativos que se consideren afectados de nulidad absoluta cuando no se admita su revocación en dicha sede.”

Esta limitación que intenta imponerse a la Administración frente a actos que se consideren afectados de nulidad absoluta, no tiene asidero. En cualquier caso, declarada la suspensión de sus efectos por parte de la Administración, el particular afectado podrá discutirla en sede judicial.

Por otra parte, la norma debe respetar el principio de la indemnización integral establecido en el Código Civil y Comercial de la Nación.

Por ello, se propone como nueva redacción del artículo 36 del dictamen la siguiente: “Sustitúyese el artículo 17 de la ley 19.549 por el siguiente:

“Artículo 17: El acto administrativo de alcance particular afectado de nulidad absoluta se considera irregular y debe ser revocado o sustituido por razones de ilegitimidad en sede administrativa. No obstante, una vez notificado, si hubiere generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo o se hubiere cumplido totalmente su objeto, no procederá su revocación, modificación o sustitución en sede administrativa, y sólo se podrá obtener su declaración de nulidad en sede judicial, salvo en el supuesto previsto en el cuarto párrafo de este artículo. La sentencia que anule el acto tendrá el efecto previsto en el artículo 14, último párrafo.

”El acto administrativo regular de alcance particular, del que hubieren nacido derechos subjetivos a favor de los administrados, no puede ser revocado, sustituido o suspendido en sede administrativa una vez notificado.

”Tanto el acto administrativo regular como irregular podrán ser revocados, modificados, sustituidos o suspendidos de oficio en sede administrativa si la revocación, modificación, sustitución o suspensión del acto favorece al administrado sin causar perjuicio a terceros, si se acreditara dolo del administrado o si el derecho se hubiere otorgado expresa y válidamente a título precario.

”También podrá ser revocado, sustituido o suspendido por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, indemnizando los perjuicios producidos, de conformidad con la metodología dispuesta por la reglamentación. En esos supuestos, la indemnización será integral, comprendiendo el lucro cesante debidamente acreditado.”

Corresponde agregar al artículo 37 del dictamen la palabra “integral”.

En efecto, la indemnización debida a los particulares como consecuencia de la derogación de actos de alcance general, debe respetar el principio de la indemnización integral establecido en el Código Civil y Comercial de la Nación.

Así, se propone como nueva redacción del artículo 37 del dictamen la siguiente: “Sustitúyese el artículo 18 de la ley 19.549 por el siguiente:

“Artículo 18: Los actos administrativos de alcance general podrán ser derogados, total o parcialmente, y reemplazados por otros, de oficio o a petición de parte. Todo ello sin perjuicio de los derechos adquiridos que pudieran haber nacido al amparo de las normas anteriores y con indemnización integral de los daños efectivamente sufridos por sus titulares.”

Debe eliminarse la posibilidad de que ante el rechazo expreso de un reclamo administrativo puedan interponerse recursos administrativos. Las vías reclamatorias y recursivas son distintas, no se confunden entre sí en relación con su objeto y la falta de impugnación de un acto administrativo previo, y deben permanecer así.

Por ello, se propone como nueva redacción del artículo 50 del dictamen la siguiente: “Sustitúyese el artículo 31 de la ley 19.549, por el siguiente:

“Artículo 31: El pronunciamiento acerca del reclamo deberá efectuarse dentro de los noventa (90) días de formulado. Vencido ese plazo, el interesado podrá requerir pronto despacho y, si transcurrieren otros cuarenta y cinco (45) días, podrá aquél iniciar la demanda, la que podrá ser interpuesta en cualquier momento, sin perjuicio de lo que fuere pertinente en materia de prescripción. El Poder Ejecutivo, a requerimiento del organismo interviniente, por razones de complejidad o emergencia pública, podrá ampliar fundadamente los plazos indicados, se encuentren o no en curso, hasta un máximo de ciento veinte (120) y sesenta (60) días respectivamente. La denegatoria expresa del reclamo no podrá ser recurrida en sede administrativa.”

II. 2. Propuestas de modificación a la redacción del título III, capítulo II, sobre “Concesiones”.

En lo relativo a las modificaciones propuesta en el dictamen a la ley 17.520, deben modificarse varias cuestiones.

Así, deben eliminarse: *a)* la posibilidad de que existan concesiones de “plazo variable”; *b)* la limitación para que sólo puedan ser concesionarios “sociedades privadas”; *c)* la aplicación supletoria de normas que establezcan criterios de limitación de la responsabilidad estatal; y *d)* la facultad, frente a supuestos de fuerza mayor o actuaciones de la Administración que resulten determinantes de la ruptura sustancial de la economía del contrato de concesión, de poder prorrogar

gar el plazo de la concesión “por hasta igual término al de su duración inicial.”

Por ello, se propone como nueva redacción del artículo 66 del dictamen la siguiente: “Sustitúyese el artículo 1° de la ley 17.520 por el siguiente:

“Artículo 1°: El Poder Ejecutivo nacional podrá otorgar concesiones de obras e infraestructuras públicas para la construcción, conservación o explotación de obras o infraestructuras públicas mediante el cobro de tarifas, peajes u otras remuneraciones conforme los procedimientos que fija la presente ley.

”Las bases de la contratación respectiva podrán contemplar la constitución de una sociedad de propósito específico que deberá constituirse como sociedad anónima en los términos y condiciones previstos en la Ley General de Sociedades.

”Podrán otorgarse concesiones de obras o infraestructuras públicas para la explotación, administración, reparación, ampliación, conservación o mantenimiento de obras ya existentes, con la finalidad de obtención de fondos para la construcción o conservación de otras obras que tengan vinculación física y técnica con las primeras, sin perjuicio de las inversiones previas que deba realizar el concesionario. Para ello se tendrá en cuenta la ecuación económico-financiera de cada emprendimiento.

”La tarifa, peaje y/o remuneración compensará la ejecución, modificación, ampliación y/o o los servicios de administración, reparación, conservación, o mantenimiento de la obra existente y la ejecución, explotación y mantenimiento de la obra nueva.”

Se propone como nueva redacción del artículo 68 del dictamen la siguiente: “Sustitúyese el artículo 7° de la ley 17.520 por el siguiente:

“Artículo 7°: El contrato de concesión deberá definir: el objeto de la concesión; su modalidad, de acuerdo a lo establecido en el artículo 2° de esta ley; el plazo; las bases tarifarias y procedimientos a seguir para la fijación y los reajustes del régimen de tarifas; las garantías a acordar por el Estado; los alcances de la desgravación impositiva, si la hubiere; el procedimiento de control contable y/o económico financiero y de fiscalización de los trabajos técnicos; las obligaciones recíprocas al término de la concesión; las causales y las bases de valuación para el caso de rescisión.

”La documentación licitatoria y contractual en virtud de la cual se adjudiquen las concesiones de obra pública deberá contemplar los siguientes aspectos:

”a) los mecanismos de control de cumplimiento de las obligaciones asumidas y las sanciones por incumplimiento contractual, sus procedimientos de aplicación y formas de ejecución, y el destino de las sanciones de índole pecuniaria;

”b) la forma, modalidad y oportunidades de pago de la remuneración que podrá ser percibida, según los casos, de los usuarios y/o del Estado, así como también, los procedimientos de revisión del precio del contrato

con el fin de preservar su ecuación económico-financiera;

”c) los instrumentos que permitan adaptar las modalidades de ejecución a los avances tecnológicos y a las necesidades y exigencias de financiamiento que se produzcan a lo largo de su vigencia;

”d) la facultad de la Administración Pública nacional para establecer unilateralmente variaciones al contrato sólo en lo referente a la ejecución del proyecto, y ello por hasta un límite máximo, en más o en menos, del veinte por ciento (20 %) del valor total del contrato, compensando adecuadamente la alteración, preservando el equilibrio económico-financiero original del contrato y las posibilidades y condiciones de financiamiento;

”e) las causales de extinción del contrato por cumplimiento del objeto, vencimiento del plazo, mutuo acuerdo, culpa de alguna de las partes, razones de interés público u otras causales con indicación del procedimiento a seguir, las compensaciones procedentes en los casos de extinción anticipada, sus alcances y método de determinación y pago;

”f) la facultad de ceder, total o parcialmente, el contrato a un tercero siempre que éste reúna similares requisitos que el cedente y haya transcurrido, al menos, el veinte por ciento (20 %) del plazo original del contrato o de la inversión comprometida, lo que antes ocurra. Previo a la autorización de la cesión por parte de la autoridad contratante, deberá contarse con un dictamen fundado del órgano que ejerza el control de la ejecución del contrato sobre el cumplimiento de las condiciones antes mencionadas, así como respecto del grado de cumplimiento de las obligaciones asumidas por el concesionario cedente. Previo al perfeccionamiento de cualquier cesión se deberá obtener la aceptación lisa y llana de los financistas, fiadores, garantes y avalistas, y la autorización de la Administración. Toda cesión que se concrete conforme con los recaudos antes referidos en este inciso producirá el efecto de liberar al cedente de toda obligación originalmente asumida bajo el contrato, salvo que en el pliego se disponga una solución distinta.”

Se propone como nueva redacción del artículo 69 del dictamen la siguiente: “Incorpórase como artículo 7° bis de la ley 17.520, el siguiente:

“Artículo 7° bis: A lo largo del plazo de vigencia de los contratos de concesiones de obras e infraestructuras públicas, la Administración deberá garantizar el mantenimiento del equilibrio de la ecuación económico-financiera tenida en cuenta al momento de su perfeccionamiento.

”Generada una distorsión de dicho equilibrio por causas no imputables a ninguna de las partes, las mismas estarán facultadas para renegociar el contrato con el fin de alcanzar su recomposición o convenir su extinción de común acuerdo, conforme al plazo que será establecido en la reglamentación o en la documentación licitatoria. De no arribarse a un acuerdo, las par-

tes deberán someter la controversia a consideración de un Panel Técnico y, si correspondiere, al Tribunal Arbitral respectivo. En caso de extinción por mutuo acuerdo, la reglamentación determinará el plazo desde la fecha de suscripción del convenio de extinción dentro del cual deberá realizarse la liquidación de créditos y débitos y, en su caso, el pago del crédito resultante a favor de alguna de las partes.

”Los oferentes deberán consignar en sus propuestas la ecuación económico-financiera por medio de la explicitación del Valor Actual Neto (VAN) y/o la Tasa Interna de Retorno (TIR), conforme a los parámetros que deberán establecerse en la documentación licitatoria.

”La documentación licitatoria y contractual establecerá los mecanismos de recomposición del equilibrio económico-financiero del contrato.”

Por su parte, se propone la eliminación del artículo 70 del dictamen que propicia la incorporación del artículo 7° ter de la ley 17.520.

A su vez, se propone una nueva redacción para el artículo 71 del dictamen en materia de jurisdicción arbitral.

Así, se propone redactar el artículo 71 del dictamen de la siguiente manera. “Incorpórase como artículo 12 de la ley 17.520, el siguiente:

“Artículo 12: Todos los contratos podrán prever mecanismos de prevención y solución de controversias, conciliación y/o arbitraje. Las discrepancias de carácter técnico o económico que se produzcan entre las partes durante la ejecución del contrato de concesión podrán ser sometidas a consideración de un Panel

Técnico o Tribunal Arbitral a solicitud de cualquiera de ellas. Los Paneles Técnicos estarán integrados por profesionales independientes e imparciales, en todos los casos de acreditada idoneidad y trayectoria en la materia. Estos órganos tendrán competencia para intervenir, componer y resolver las controversias de índole técnica, de interpretación del contrato y económica o patrimonial que pudieran suscitarse durante su ejecución o extinción, aplicando a tal fin criterios de celeridad y eficacia en la tramitación de los conflictos que resulten compatibles con los tiempos de ejecución de los contratos.

”En todos los casos, contra las decisiones de los Paneles o los Laudos de los Tribunales Arbitrales que resuelvan las controversias, podrán interponerse el recurso de apelación y nulidad ante la Cámara Federal en lo Contencioso Administrativo Federal y, en caso de corresponder, el recurso extraordinario previsto por el artículo 14 de la ley 48.

”En el caso de optarse por la vía del arbitraje con prórroga de jurisdicción, deberá incluirse la respectiva cláusula arbitral que será aprobada en forma expresa e indelegable por el Poder Ejecutivo nacional e informado inmediatamente al Honorable Congreso de la Nación.”

Finalmente, se propone la eliminación del artículo 72 del proyecto que propicia la incorporación del artículo 12 bis de la ley 17.520.

Pido por lo expuesto que se tenga por realizada la observación al dictamen de mayoría contenido en la Orden del Día N° 7, Sesiones Ordinarias, 2024.

Sergio E. Acevedo.