

CONGRESO NACIONAL  
CÁMARA DE SENADORES  
SESIONES ORDINARIAS DE 2018  
ANEXO AL ORDEN DEL DÍA N° 166  
Impreso el día 28 de mayo de 2018

SUMARIO

COMISION DE ASUNTOS ADMINISTRATIVOS Y MUNICIPALES, Y  
DE INFRAESTRUCTURA, VIVIENDA Y TRANSPORTE

Dictamen en el proyecto de ley venido en revisión de simplificación y desburocratización para el desarrollo de la Infraestructura. (CD.-6/18)

DICTAMEN DE COMISIÓN  
(Minoría)

Honorable Senado:

Vuestras Comisiones de Asuntos Administrativos y Municipales y de Infraestructura, Vivienda y Transporte han considerado el proyecto de ley venido en revisión, sobre Simplificación y Desburocratización para el Desarrollo de la Infraestructura, registrado bajo el Expediente CD–6/18; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará la miembro informante, aconsejan su rechazo.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 110 del Reglamento del Honorable Senado, este Dictamen pasa directamente al Orden del Día.

Sala de la comisión, 08 de mayo de 2018.

Nancy S. González.

INFORME

I). Antecedentes normativos del proyecto de ley.

El presente proyecto de ley tiene como antecedente directo e inmediato el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 27 sobre “Desburocratización y Simplificación”, firmado el día 10 de enero de 2018, publicado en el Boletín Oficial el día 11 de enero del corriente y, de conformidad con lo normado por los artículos 99, inciso 3° y 100, inciso 13 de la Constitución Nacional y lo establecido en la Ley N° 26.122 - Régimen legal de los Decretos de Necesidad y Urgencia, de

Delegación Legislativa y de Promulgación Parcial de Leyes, elevado al Honorable Congreso de la Nación el día 25 de enero de 2018.

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, creada por la Ley N° 26.122, en la reunión de fecha 06 de febrero de 2018, se avocó al tratamiento y consideración del DNU N° 27/18, emitiendo DOS (2) Dictámenes, uno por la mayoría y otro por la minoría, registrados bajo el número de Orden del Día N° 1059/17 y Anexo, respectivamente, fechados el día 07 de febrero de 2018, ambos con OCHO (8) firmas siendo de mayoría el Dictamen firmado por el Presidente de la Comisión.

En mérito a la brevedad, remitimos a las consideraciones y argumentos esgrimidos por los Diputados/as y Senadoras/es de nuestro bloque en el Dictamen de minoría para fundamentar su rechazo al mega decreto del Poder Ejecutivo Nacional, suscribiéndolos en su totalidad y resaltando los siguientes:

*“(…) En un parlamento con representación por medio de los partidos políticos, todo el procedimiento parlamentario con sus controversias, discursos y réplicas se vuelve fundamental para la democracia, pues tiende a la consecución de acuerdos y conduce a que nos acerquemos a una idea más pluralista respecto a la voluntad popular. Asimismo, corresponde descartar criterios de mera conveniencia ajenos a circunstancias extremas de necesidad, puesto que la Constitución Nacional no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o el dictado de un decreto de necesidad y urgencia. La referencia a una situación de urgencia no puede constituir una afirmación meramente dogmática como para justificar por sí la emisión de disposiciones de carácter legislativo. Deben además descartarse situaciones de emergencia ya tratadas por el legislador con anterioridad y donde ya fijó una determinada pauta.*

*”Asimismo no sólo, el Poder Ejecutivo nacional, deroga y modifica normativas que debieron ser abordadas en el marco de un debate más profundo en el ámbito de las Cámaras legislativas de este Congreso Nacional, sino que, además, no cumple con las exigencias constitucionales respecto de la necesidad y urgencia, en los términos mencionados ut supra, y realiza modificaciones en materia penal, materia vedada para éste por la manda constitucional, en el marco de las atribuciones conferidas por el artículo 99, inciso 3, de la Norma Fundamental.*

*”En este sentido, el mencionado decreto expresa que se introducen modificaciones a la ley 25.246 (ley que modifica el Código Penal de la Nación - Encubrimiento y lavado de activos de origen delictivo), en aras de una mayor transparencia y simplificación de procedimientos que, en definitiva, redundan en una mayor seguridad jurídica. Pretende regular en materia expresamente vedada por la Constitución Nacional resultando nulo de nulidad absoluta e insanable.*

*”Volviendo a las materias que abarca el DNU, surge dable señalar que el mismo afecta, directa o indirectamente, a los ministerios de Modernización, Producción, Trabajo (en particular, las relaciones de trabajo), Finanzas (en especial de más autonomía al funcionamiento de la Unidad de Información Financiera), Transporte, Cultura, Energía y Agroindustria (especialmente SENASA), ANSES (asimila el FGS a una entidad*

*financiera), Banco Central y a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) (...).”*

El artículo 24 de la ley 26.122 establece que: *“El rechazo por ambas Cámaras del Congreso del decreto de que se trate implica su derogación de acuerdo a lo que establece el artículo 2º del Código Civil, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia.”*

El DNU 27/2018 no fue aceptado ni rechazado por ninguna de las Cámaras del Congreso de la Nación, por lo tanto, a la fecha, está vigente y plenamente operativo. En efecto, se puede observar que el PEN y los organismos competentes han dictado diversas normas reglamentarias y aclaratorias. El 23 de enero de 2018 – aun antes de que se reuniera la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo – el Instituto Nacional de la Propiedad Industrial dictó la Resolución N° 1/2018, reglamentando el DNU en la parte de sus competencias. Posteriormente se dictó el Decreto N° 168/2018 y la Resolución N° 168/2018; así como también, el Banco Central emitió la Comunicación A6437/2018, sobre sociedades de garantías recíprocas. Es más, otro DNU, el N° 95/2018, modificó el DNU 27/2018. También el día 12 de marzo se aprobó la nueva reglamentación de la ley N° 24.633 sobre circulación internacional de obras de arte para adecuarlo al DNU 27/2018.

Sin perjuicio de lo anterior, ante el rechazo generalizado de todo el arco político y las duras críticas de reconocidos juristas que se manifestaron sobre la inconstitucionalidad del mega DNU, el Gobierno Nacional y los legisladores de Cambiemos decidieron intentar una vía alternativa a lo establecido por la Ley N° 26.122, con el objetivo de “salvar” el contenido del decreto. Esto último, lejos de reparar el daño institucional producido por el avasallamiento a las competencias constitucionales del Congreso de la Nación, agravó la situación exponiendo claramente los vicios originarios del DNU y dejándonos al borde de un mamarracho parlamentario y un antecedente nefasto en la materia.

## II). Consideraciones y antecedentes parlamentarios.

### II) a). Tratamiento en la Cámara de Diputados de la Nación.

En este intento por enmendar la ilegalidad en la que incurrió el Gobierno Nacional, los Diputados Negri, Massot y López, del bloque oficialista de Cambiemos, presentaron el proyecto de ley que se encuentra a consideración, el cual surgió de la división del DNU 27/2018 y que, de hecho, propone modificaciones que ya se encuentran vigentes. Si el proyecto de ley que estas comisiones están considerando se aprueba o rechaza es igual a los efectos de la vigencia de las normas.

Presentar un proyecto que replica textualmente parte de un DNU es como presentar un proyecto igual a una ley vigente. Esto constituye un antecedente grave que no puede admitirse en el Congreso de la Nación, máxime cuando el PEN ya se encuentra reglamentando y aplicando las normas modificadas originalmente por el Mega DNU y, a su vez, se ha mostrado indiferente al desarrollo del debate en el seno del Congreso para definir la implementación de las mismas. El debate del presente proyecto es una puesta en escena, no tiene efecto jurídico.

Rechazamos este proyecto porque sus disposiciones ya se encuentran en plena vigencia. El debate es infructuoso. Paradójicamente, y dicho en los mismos términos que el Poder Ejecutivo utiliza en su “mega DNU” y en los proyectos de ley que lo replican, lo que es “burocracia innecesaria” es transitar este debate en el Congreso de la Nación, en las condiciones que impone el oficialismo, en un tratamiento exprés e inconsulto.

La supuesta “desburocratización” que unificaría y daría unidad al DNU N° 27/18 y a este proyecto de ley en sí, así como a los otros dos en que devino el DNU en cuestión, es una manera de llamar al vaciamiento de las facultades de control del Poder Ejecutivo y sus diversos organismos; la “eliminación y simplificación de normas para dar una respuesta rápida y transparente a los requerimientos de los ciudadanos y de las empresas” (como se afirma en los fundamentos de los proyectos de ley), toma la forma de eliminación de los controles necesarios que el Estado debe asumir para ejercer sus atribuciones indelegables así como para prevenir acciones ilícitas por parte de los administrados. Por ello, ni el DNU ni cada proyecto de ley en que devino tienen unidad, porque por más que se digitalicen procedimientos administrativos, firmas y expedientes de diversas áreas del Poder Ejecutivo, no se trata de una iniciativa legislativa de modernización que trata de hacer más simple los trámites mediante normas que promuevan nuevos soportes tecnológicos a procedimientos de tan diversos organismos, sino que distintos regímenes legales están siendo modificados en detrimento de la intervención regulatoria del Estado y promoviendo que funcionarios públicos eludan las responsabilidades que les da su jerarquía; y en otros casos, derogan o modifican normas para arrogarse facultades y ampliar su margen de discrecionalidad.

Esta “desburocratización” como forma de eliminar controles, eludir responsabilidades y arrogarse facultades discrecionales, está en línea con este intento del oficialismo de eludir a este Congreso y a su reglamento. Quizás el Congreso para el gobierno sea una “burocracia” que le resulta conveniente evitar, y el trámite parlamentario adecuado, un procedimiento que pondría en evidencia la magnitud y consecuencias de las reformas que estos proyectos impulsan, pero que ya están vigentes.

## II) b). Tratamiento en el Senado de la Nación.

El proyecto de ley venido en revisión de la Cámara de Diputados ingresó en esta Honorable Cámara el día 3 de abril de 2018 y fue girado a las Comisiones de Asuntos Administrativos y Municipales (Orden de Giro N° 1) y de Infraestructura, Vivienda y Transporte (Orden de Giro N° 2), el día 5 de abril del corriente.

En este punto no podemos soslayar el tratamiento absolutamente exprés que tuvo el proyecto de Ley en plenario de comisiones donde, luego de una brevísima y limitada exposición a cargo del Ministro de Transporte de la Nación, Lic. Guillermo Javier Dietrich, que duró unos escasos veinte minutos, se puso a consideración el dictamen para la firma de los Senadores y Senadoras, sin ningún tipo de debate sobre las implicancias jurídicas que este proyecto tiene o, presumiblemente, podría tener.



En este contexto, el proyecto obtuvo dictamen favorable de mayoría, el cual fue registrado con el Orden del Día N° 166/18.

### III). Observaciones al proyecto de ley.

A fin de exponer claramente las razones que sustentan el Dictamen propuesto, dividiremos las reflexiones críticas sobre el proyecto de ley CD – 6/18 en función de las materias que aborda y modifica, puntualizando en cada caso las objeciones, errores e irregularidades que advertimos.

#### III) a). Capítulo I: Actividades Portuarias

El proyecto propone modificar los artículos 9°, 22 inciso a), 23 inciso a) de la Ley de Actividades Portuarias N° 24.093 y el artículo 6° del Decreto-Ley N° 19.492/44.

Al igual que en el DNU N° 27/2018, cuyo texto reproduce casi textualmente, se elimina la necesidad de un decreto presidencial para la habilitación de puertos. Los puertos a los que se refiere son los definidos en el artículo 4° de la ley N° 24.093, el cual establece que *“Requieren habilitación del Estado Nacional todos los puertos comerciales o industriales que involucren al comercio internacional o interprovincial.”*

En general, el proyecto dispone que la habilitación de todos los puertos deba ser otorgada por la autoridad de rango ministerial en cuyo ámbito se encuadre la Autoridad Portuaria Nacional, comunicando tal decisión al Honorable Congreso de la Nación.

En este punto advertimos una gran contradicción.

Por un lado, el Mega DNU vigente modificó los artículos 5° y 9° de la Ley N° 24.093 – de Actividades Portuarias, poniendo en cabeza de la *“...autoridad de rango ministerial en cuya órbita se encuadre la Autoridad Portuaria Nacional...”* la habilitación de *“...todos los puertos referidos en el artículo 4°...”* y *“...de los puertos y terminales particulares que a la fecha de promulgación de esta Ley se encuentren en funcionamiento con autorización precaria...”*, respectivamente.

Ahora bien, el proyecto de ley venido en revisión de la Cámara de Diputados copia la modificación del artículo 9° pero no hace lo propio con la modificación al artículo 5°, al tiempo que deroga el capítulo del DNU referido a las Actividades Portuarias, motivo por el cual la ley queda incoherente. Por un lado, el artículo 5° deja en cabeza del Poder Ejecutivo Nacional la potestad de habilitar los puertos y, por el otro, el artículo 9° otorga tal atribución a una autoridad ministerial.

Asimismo, advertimos que, como consecuencia del error/omisión vinculado a la no inclusión de la modificación del artículo 5°, también queda incoherente la nueva redacción dada al inciso a) del artículo 22 de la Ley N° 24.093, el cual establece que la Autoridad de Aplicación tiene por función *“Asesorar a la autoridad de rango ministerial en cuyo ámbito se encuadre la AUTORIDAD PORTUARIA NACIONAL en la habilitación de los puertos conforme a los artículos 5° y 9° de la presente Ley”*.

Por otra parte, advertimos que la modificación introducida al inciso a) del artículo 23, al permitir la indexación del valor de las multas

está incorporando una excepción a los artículos 7 y 10 de la Ley de Convertibilidad N° 23.928, sin hacer referencia alguna a tal excepción.

### III) b). Capítulo II: Aviación Civil

El proyecto de ley en su capítulo II “Aviación civil” propone modificar la ley 27.161 que creó la Empresa Argentina de Navegación Aérea Sociedad del Estado (EANA S.E.) en la órbita del Ministerio de Transporte.

El proyecto pretende unificar la prestación de servicio de tráfico aéreo en la empresa estatal EANA S.E., disolviendo la Dirección Nacional de Control de Tránsito Aéreo, dependiente de la Secretaría de Estrategia y Asuntos Militares del Ministerio de Defensa.

Se incorporarían así al sistema de control de tráfico aéreo de la EANA S.E. nueve aeródromos que por razones de defensa nacional se encontraban separadamente enumerados en el anexo I de la ley 27.161 (Tandil, El Palomar, Reconquista, Villa Reynolds, Moreno, Río Cuarto, Termas de Río Hondo, Río Gallegos y Sauce Viejo). Además, se propone transferir a la EANA S.E. los 22 radares secundarios monopulso argentinos (RSMA) fabricados e instalados por INVAP S.E.

Por lo tanto, la EANA S.E. concentraría todas las funciones de control operativo de la prestación del Servicio Público de Navegación Aérea y la coordinación y supervisión del accionar del control aéreo, con sus respectivas competencias, cargos, personal y créditos presupuestarios, así como la administración de los bienes patrimoniales afectados a su uso, sin excepción de los aeródromos públicos enumerados en el anexo I. La Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC) continuaría ejerciendo la regulación, supervisión y fiscalización de las prestaciones transferidas a la Empresa Argentina de Navegación Aérea Sociedad del Estado (EANA S.E.), de conformidad a las normas nacionales y las internacionales emitidas por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

No acordamos con lo propuesto. Evidentemente, a la luz de la política seguida por el gobierno nacional, el capítulo II del proyecto de ley sólo puede tener la intención de beneficiar a las empresas de aviación aerocomercial en el país, denominadas *low cost*: Avianca, FlyBondi y Norwegian; en detrimento de Aerolíneas Argentinas, nuestra línea de bandera.

La “revolución de los aviones”, denominada así por el ministro Dietrich en la reunión plenaria de comisiones, es una falacia. A la empresa FlyBondi se le entregaron 80 rutas aéreas, a pesar de los graves problemas técnicos que surgieron en sus primeros vuelos. El aeródromo de El Palomar presenta deficiencias estructurales y existen recursos judiciales que se oponen a abrir su utilización a destinos comerciales. A pesar de ello, FlyBondi ya se encuentra operando en dicho aeródromo.

Esta decisión, además de reducir la estructura bajo la premisa de la desburocratización, tiene implicancias desde el punto de vista de la defensa nacional. Se tomó una decisión trascendente en ese sentido, pasando a considerarse que todos los aeropuertos que estaban en el Anexo I ya no tienen relevancia para la defensa nacional.

Si vemos los fundamentos del proyecto de ley no encontramos ninguna referencia o justificación desde el punto de vista de las

necesidades de la Defensa Nacional. De hecho, según trascendió en diferentes medios de prensa, el Jefe del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea Argentina manifestó a esas modificaciones, pero no fue escuchado.

Asimismo, la ley dispone la comisión de servicio por 360 días a todo el personal militar que a la fecha del decreto prestaba servicios en los aeródromos que antes estaban en Defensa y ahora en la EANA S.E. y establece que el Ministro de Transporte podrá prorrogar esa comisión de servicios por un plazo igual.

Al mismo tiempo, determina que el personal militar que preste servicios “en comisión” para la EANA S.E. quedará bajo la conducción y control funcional de los jefes que la empresa designe. Estas normas no deberían ser parte de la ley porque el Congreso no tiene facultad para disponer las designaciones y cambios de destinos del personal militar. Tal competencia corresponde al Ministerio de Defensa, por delegación del Presidente de la Nación. De hecho, mediante el Decreto N° 721/2016, el Presidente de la Nación delegó esa potestad en los Jefes de los Estado Mayores Generales de las Fuerzas Armadas.

Por ende, siendo competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, el Congreso de la Nación estaría interfiriendo en el ámbito de competencias de otro poder, vulnerando claramente el principio de división de poderes.

El Congreso podría, de considerarlo oportuno, modificar la Ley de Ministerios y pasar las competencias del Ministerio de Defensa al Ministerio de Transporte, sería un sinsentido y difícil de argumentar los motivos del cambio, pero, legalmente, podría hacerlo. Lo que no puede hacer es tomar la decisión proyectada sobre la base del marco normativo actual.

### III) c). Capítulo III: Tránsito y Seguridad Vial

En el capítulo III del proyecto, denominado: “Tránsito y seguridad vial”, se habilita el aumento de la capacidad de los camiones y se permite el uso de los llamados “bitrenes” en determinados corredores viales, formaciones compuestas por un camión y dos remolques y que permite supuestamente transportar más carga, ahorrar tiempo e incrementar la productividad del transporte.

Se considera imprudente para la seguridad vial, la autorización de transporte de cargas con una longitud mayor a la existente. Se entiende que la introducción de dicho transporte, en el estado actual de los corredores viales, generaría un mayor índice de siniestralidad, aumentando la inseguridad vial en las rutas y autopistas argentinas.

Además, el proyecto transfiere las competencias, objetivos y funciones del Órgano de Concesiones Viales, órgano desconcentrado en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad, organismo descentralizado actuante en el ámbito de Ministerio de Transporte.

No estamos de acuerdo en que se elimine el OCCOVI, que fue creado como organismo de control de las concesiones viales cuando se llevaron a cabo sus privatizaciones.

Finalmente, se encomienda al Ministerio de Transporte a actualizar periódicamente los valores establecidos en este artículo, de acuerdo a las nuevas tecnologías y necesidades.

Es una delegación legislativa sumamente amplia. El Ministro de Transporte va a poder establecer los valores y características de forma discrecional dado que las nuevas tecnologías son conocidas por todos, pero el concepto de necesidad es sumamente subjetivo y las decisiones tomadas sobre esa base no podrían ser objetadas en tanto decisiones de oportunidad, mérito y conveniencia.

### III) d). Capítulo IV: Licitaciones en Obras Públicas

El proyecto de ley original, en el capítulo IV “Licitaciones en obras públicas”, sustituía el primer párrafo del artículo 10 de la ley 13.064, estableciendo que la convocatoria a licitación pública se anunciará en el Boletín Oficial de la República Argentina y en el sitio web oficial del órgano que actuará como comitente.

El texto original del primer párrafo del artículo 10 establece que: *“La licitación pública se anunciará en el Boletín Oficial de la Nación y en el órgano análogo del gobierno provincial o del territorio donde la obra haya de construirse, sin perjuicio de anunciarla en órganos privados de publicidad o en cualquier otra forma, en el país o en el extranjero, si así se estimare oportuno”*.

El proyecto injustificadamente proponía eliminar la publicidad en los boletines oficiales provinciales o locales del lugar donde la obra se vaya a realizar, lo que va contra la publicidad de los actos de gobierno. Las licitaciones sólo se publicarían en el Boletín Oficial de la República Argentina y en el sitio web de cada organismo que las encomiende.

Esta norma fue eliminada del texto en el debate de la Cámara de Diputados.

Sin perjuicio de la eliminación referida, y si bien es una cuestión de técnica legislativa y de forma, es importante resaltar que dejaron en el texto de la ley el encabezado del Capítulo IV – Licitaciones en Obras públicas, pero sin contenido alguno.

Es un error formal que, si bien podría salvarse con una fe de erratas de Diputados, demuestra lo desprolijo de todo este proceso que, legislativamente, es una vergüenza.

### IV). Conclusiones.

En conclusión, por la pésima técnica legislativa que agrupa temáticas totalmente diferentes, por remisiones poco claras, por las contradicciones existentes en la norma, por los antecedentes del DNU antes referido, por los procedimientos parlamentarios absolutamente exprés llevados a cabo tanto en la HCDN y ante las Comisiones del Senado, así como por el contenido de la norma y en virtud de lo precedentemente expuesto es que rechazamos el presente proyecto de ley.

Nancy S. González