



*H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General*

25-PE-2023.-

**INFORME**

Honorable Cámara:

Las Comisiones de Legislación General, de Presupuesto y Hacienda y de Asuntos Constitucionales al considerar el Mensaje 007 y Proyecto de Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, expediente 0025-PE-23, luego de su estudio y no encontrando objeciones que formular al mismo propician su **RECHAZO** por las siguientes consideraciones:

Por medio del presente dictamen, quienes suscribimos el mismo expresamos nuestro rechazo al Expediente N° 25-PE-2023 denominado “Proyecto de Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos” del Poder Ejecutivo Nacional, por encubrir una reforma constitucional mediante la cual se avasalla y atenta contra el reconocimiento de los derechos y garantías plasmados en la Constitución Nacional Argentina – Ley N° 24.430-.

El proyecto en cuestión, entre las derogaciones y modificaciones total y/o parcial en más de 650 artículos que realiza, afecta diversas materias: económica, social, sanitaria, previsional, ambiental, tarifaria, educativa, seguridad, justicia, electoral entre otras; en definitiva afecta conquistas de derechos y garantías que a lo largo de nuestra historia supimos conseguir a través de las diferentes luchas encarnadas y que se han reflejado en las diferentes reformas constitucionales, especialmente la reforma del año 1994, la cual fue llevada a cabo con gran consenso de todo el arco político de ese momento, mediante la cual se incorporaron nuevos derechos e institutos; en materia democrática, de ambiente, de protección a los usuarios y consumidores, electoral, amparo colectivo, entre otros y que con el presente proyecto de ley se avasallan escandalosamente.

En ese sentido, ha quedado de manifiesto, a través de las diferentes alocuciones en el ámbito de los plenarios de comisiones llevados por esta Cámara, que el gobierno nacional tomó como base para la elaboración de este proyecto de ley, cuyo contenido implica una brutal reforma del sistema económico político y social, la Constitución Nacional del año 1853; echando por tierra los avances que como sociedad hemos desarrollado a lo largo de nuestra historia y que de avanzar en esa línea importaría un gran retroceso para la vida de los argentinos y argentinas.

Cabe destacar, que el primer acto de avasallamiento a las instituciones democráticas fue en oportunidad de la asunción del nuevo Gobierno Nacional, cuando el presidente de la nación brindó un discurso de espaldas al Congreso de la Nación, órgano de representación democrática por excelencia. Esta acción consciente y deliberada no fue más que el inicio de la intención de subyugar al Poder Legislativo y por ende al pueblo y a las provincias argentinas representadas en su totalidad. Así pues, el Congreso de la Nación ejerce su función legislativa, bajo las condiciones que la propia Constitución establece, deliberando y sancionando leyes para el bienestar de todos los habitantes. Para ello, se presentan proyectos de ley, de resolución, de comunicación, de



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

declaración; se realizan debates correspondientes, se construyen consensos, se establecen sistemas bicamerales como también su puesta en funcionamiento, se toman decisiones políticas, entre otras funciones, con lo cual las normas que de este Cuerpo emanan no son solo una expresión de un poder del Estado; sino que en verdad son construcciones sociales e históricas que vienen a dar forma a un sistema institucional que encuentra sus bases fundamentales en la Constitución Nacional. A su vez el Congreso de la Nación tiene la función de ejercer un control sobre el Poder Ejecutivo Nacional, para lo cual la Norma Fundamental también le atribuye competencias; todo ello, en función del sistema de equilibrio de poderes adoptado por nuestra Carta Magna.

Asimismo, el “Proyecto de Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos” en sus primeros artículos establece la delegación legislativa en materia económica, financiera, fiscal, previsional, de seguridad, defensa, tarifaria, energética, sanitaria, administrativa y social por dos años, prorrogables por el Poder Ejecutivo Nacional por dos años más, argumentando la existencia de una emergencia. No obstante, de las motivaciones que acompañan al mismo, no surge la existencia de razón suficiente que justifique tal delegación legislativa en dichas materias, es más, la única razón suficiente que se desprende del proyecto es el único fin de desguazar el Estado Nacional y dismantelar todo el entramado de derechos económicos, políticos y sociales, que comenzaron a ser arrasados a partir del triunfo electoral de la coalición de gobierno formada por La Libertad Avanza y otros partidos políticos que han decidido sumarse a este proceso de dismantelamiento de las instituciones y derechos de nuestro país.

A modo ilustrativo, con el inicio del nuevo gobierno, hubo una devaluación inducida de más del 100 % configurándose como la peor desde el año 1989, que a diferencia de la actual, esta última fue a raíz del proceso de hiperinflación que atravesaba nuestro país. Esta devaluación fue llevada a cabo conjuntamente con un ajuste fiscal inédito, provocando una fuerte contracción al consumo y aumentando el nivel de desempleo. Al mismo tiempo, se llevaron a cabo fuertes aumentos de las tarifas de los servicios públicos, de las tarifas energéticas, de alimentos y bebidas, aumentos descomunales de las prepagas, medicamentos, combustibles, aumento de más del 45 % de los colectivos y trenes, seguido de anuncios de mayores subas que tuvieron y tienen como único objetivo atentar contra los trabajadores y trabajadoras asalariados de este país, afectando especialmente a los sectores más vulnerables y profundizando, por sobre todas las cosas, la transferencia de los ingresos de los trabajadores y trabajadoras hacia los sectores más concentrados de la economía. Estas medidas económicas de duro impacto para la sociedad traen la imposibilidad de acceder a los bienes esenciales mencionados anteriormente para el desarrollo de la vida. De manera complementaria, ante la posibilidad cierta de que ocurran manifestaciones en las que se expresara el descontento social y el reclamo de modificación de la agenda de ajuste en la que el gobierno nacional está avanzando, el Poder Ejecutivo publicó una resolución estableciendo un protocolo para el mantenimiento del orden público ante el corte de vías de circulación, que en definitiva se trata de un método para ilegalizar y reprimir las manifestaciones públicas; limitando de esta manera el derecho a la protesta social e implicando un retroceso con



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

los compromisos asumidos por la República Argentina con los organismos internacionales de derechos humanos en esta materia. A esto se le suma, la inflación récord en diciembre del 25,5%, la paralización en la obra pública y la renegociación de la deuda con el Fondo Monetario Internacional -FMI-, originada por el gobierno de Macri y cabe recordar, que quien hoy en día se encuentra al frente de las renegociaciones es el ministro de economía Luis Caputo, el mismo que fuera el creador del bono a 100 años; el mismo que fuera denunciado por ese organismo multilateral de crédito por falta de claridad y transparencia en su gestión y en el manejo de los mercados.

De ahí que, todo esto fue una muestra de lo que sucedería días más tarde del inicio de la gestión y del plan que comenzarían a llevar a la práctica a través del abuso de distintas herramientas constitucionales para llevar a cabo ciertos actos de gobierno que avasallan el sistema democrático argentino.

En ese sentido, con fecha 21 de diciembre de 2023 el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023 conocido como "Mega DNU", el cual inclusive se busca ratificar por medio de este proyecto de ley, lo que deviene, a todas luces, en una desprolijidad y avasallamiento absoluto de la institucionalidad de la República Argentina y de nuestro Ordenamiento Constitucional, atento que los Decretos de Necesidad y Urgencias poseen un procedimiento especial regulado por la ley N° 26.122. Asimismo, dicho decreto resulta NULO DE NULIDAD ABSOLUTA E INSANABLE toda vez que el mismo fue dictado en detrimento de los requisitos sustanciales establecidos por la Constitución Nacional arrogándose facultades legislativas, arrasando con derechos de todo tipo, afectando la vigencia y contenido de más de 80 leyes de diversas materias: económica, laboral, justicia, salud, deportes, comunicación, comercio exterior, entre otras. En definitiva, leyes que han sido puestas en consideración, debatidas y finalmente sancionadas por este Congreso Nacional, al que el actual Gobierno Nacional pretende evadir a través del uso ilegal de esta herramienta constitucional. A la vez, es de destacar que el mismo regula materia vedada por la constitución nacional al modificar el Código Aduanero, en lo que respecta la materia de fondo que es tributaria, ello de conformidad con el artículo 99 inciso 3 de la Norma Fundamental.

A su vez, promovió la derogación de la ley N° 26.737 que limita el derecho de propiedad sobre la tierra rural y las inversiones en el sector, la cual fue sancionada en el año 2011 por este Congreso de la Nación. Cabe destacar que su derogación importa un gran perjuicio a nuestra nación y por ende a los argentinos y argentinas, toda vez que la misma tuvo la finalidad de solucionar una problemática en relación a la apropiación de tierras de dominio nacional por magnates internacionales, y también con el fin de evitar que peligren bienes de dominio público que poseen un rol estratégico en materia de desarrollo económico, bienestar social, cuidado ambiental y protección de cuerpos de agua. También resultan preocupantes las modificaciones introducidas por el Mega DNU en cuanto a la política aeronáutica y aerocomercial toda vez que la desregulación en la que se pretende avanzar afectará de manera directa a todas y cada una de



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

las provincias de nuestro país. Como así también, lo vinculado a la materia laboral, donde las modificaciones implementadas a través del Decreto tienen un patrón en común, esto es, la flexibilización de los estándares vigentes en cuanto a despidos, salarios, indemnizaciones, registración laboral, financiamiento de la seguridad social, derechos básicos laborales absolutamente lesionados. Asimismo, hay una grave afectación a las economías regionales y a la industria en general: se desregulan ciertos sectores como el azucarero, el algodonero, el yerbatero el de la pesca, el tabacalero; y el aumento de retenciones; sumado a la derogación de la ley de promoción de la industria y la de promoción industrial nacional generan un industricidio.

Tanto el Mega DNU como este Proyecto de Ley denominado “Ley de Bases y Punto de Partida para la Libertad de los Argentinos” por sus propios autores y, al mismo tiempo beneficiarios (porque ha quedado en claro en el plenario de comisiones, en oportunidad de recibir a la máxima autoridad del cuerpo de abogados del Estado, el Procurador del Tesoro de la Nación, Dr. Rodolfo Barra que, “no sabe quién escribió el proyecto”) tienen como trasfondo un gran avasallamiento al sistema representativo, republicano y federal de la República Argentina y encubre gravosamente una Reforma Constitucional antidemocrática ya que no respeta el mecanismo que la propia constitución prevé para su modificación provocando una reforma que inevitablemente generará una alteración profunda en la organización de la vida de los argentinos y argentinas afectando a las generaciones presentes y futuras.

Por otro lado, las numerosas reformas en diversas materias establecidas a través del abuso de dichas herramientas constitucionales, atentan groseramente contra el principio de progresividad y no regresividad que recoge nuestra Constitución Nacional y los Tratados Internacionales con jerarquía constitucional como, la Declaración Americana de los Derechos Humanos y Derechos del Hombre; la Declaración Universal de los Derechos Humanos; la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, llamada Pacto de San José de Costa Rica; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros.

A su vez la Corte Suprema de Justicia de la Nación cuenta con una vasta jurisprudencia al respecto abarcando diversos ámbitos de aplicación que de la sola lectura del proyecto se advierte su vulneración.

Concretamente, desde que el Congreso de la Nación comenzó a funcionar en la segunda mitad del Siglo XIX no existe una reforma legislativa con los alcances que tiene esta iniciativa que remitiera el Poder Ejecutivo nacional. No existen antecedentes en la historia argentina y, mucho menos, si es que nos situamos en el proceso de reconstrucción democrática iniciado en el año 1983.

Por esto, afirmar que se trata de una Reforma Constitucional encubierta no es una exageración sino que es una caracterización propia de las dimensiones de las modificaciones propuestas, modificaciones que en el marco de un Estado de Derecho, con un pleno funcionamiento de las instituciones no hubiera superado el más mínimo test de constitucionalidad.



*H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General*

25-PE-2023.-

Asimismo, en el marco del debate parlamentario en las comisiones quedó demostrado por parte de quienes asistieron en representación del Poder Ejecutivo Nacional que sólo fue una puesta en escena de presentaciones; que se caracterizó por el cercenamiento de cualquier opinión que resultara opuesta a "La Reforma"; por la estigmatización de los sectores políticos que no forman parte de la coalición de gobierno actual; por la conformación de las comisiones sin respetar la proporcionalidad en la que los distintos bloques políticos se encuentran representados en la Cámara; y, por supuesto, por la prisa que han tenido para avanzar parlamentariamente con un debate ficto de espaldas a la sociedad para convalidar en escasos días el mayor ataque a la Constitución Nacional del que nuestra democracia tenga registro.

Reiteramos, estamos frente a un Proyecto de Ley de **Reforma Constitucional Encubierta**. Y se trata de una reforma profunda de nuestro ordenamiento jurídico a la medida de grandes compañías locales y extranjeras de consumo masivo, de las principales cadenas de supermercados, de bancos privados nacionales y extranjeros, de empresas administradoras de tarjetas de crédito, de las principales empresas vinculadas a la actividad farmacéutica, de empresas de medicina prepaga, de laboratorios privados, de empresas ligadas al comercio electrónico y a las finanzas y, por supuesto, de empresas de telecomunicaciones, solo por mencionar algunos ejemplos. En definitiva, no es más que la institucionalización de un gobierno de las corporaciones en abierta contradicción con lo establecido en el artículo 1° de la Constitución Nacional o, en otros términos, la expresión de un Poder Ejecutivo que en uso del derecho de iniciativa que la Norma Fundamental le confiere avanza de manera deliberada en la consolidación de un régimen en beneficio de los sectores más concentrados de la economía y, naturalmente, en detrimento del bien común.

Como se advierte, la gravedad institucional de esta iniciativa resulta aún mayor si se tiene en cuenta que se enmarca en un proceso desarrollado de espaldas al Parlamento como principal órgano de control político y en particular, de espaldas a los y las representantes del pueblo de la Nación Argentina en tanto desde su ingreso a la Cámara de Diputados ha sido permanente el cercenamiento del debate, las descalificaciones por parte del titular del Poder Ejecutivo nacional a cualquier legislador o legisladora que se manifestara en contra total o parcialmente del Proyecto de Ley e inclusive con acusaciones de comisión de delitos por parte de los integrantes de esta Cámara.

Asimismo, uno de los principales caracteres de la forma de gobierno republicana, consagrada en su artículo primero por la Constitución Nacional, es la división de poderes en virtud de la cual se atribuyen determinadas funciones del poder a diversos órganos del Estado que, a su vez, no podrán invadir el ámbito propio de los demás órganos. En ese sentido, el diseño republicano previsto por el artículo 1° de nuestro Texto Constitucional se ve absolutamente desdibujado por la delegación masiva de facultades legislativas al Poder Ejecutivo nacional. Recordemos que en virtud del Proyecto de Ley de Reforma Encubierta, el Poder Ejecutivo se ampara, como se ha mencionado, en la declaración de emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal,



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

previsional, de seguridad, de defensa, tarifaria, energética, sanitaria, administrativa y social para avanzar en sobre una serie de facultades amplias y de la más variada naturaleza que son privativas del Congreso de la Nación. Aquí una breve digresión: llama poderosamente la atención que no se incluya en el cúmulo de emergencias invocadas y solicitadas, la cambiaria. Dicha emergencia fue declarada por la Ley 25.561 en enero del año 2002 luego del colapso institucional, económico, cambiario y social más grave del que se tenga memoria en períodos democráticos, provocado una vez más por la crisis de deuda externa. Según las delegaciones dispuestas en función de esa emergencia, el PEN podría establecer el sistema que determina la relación de cambio entre peso y las divisas extranjeras, y dictar distintas regulaciones cambiarias. Esta norma fue prorrogada de manera ininterrumpida hasta el 31 de diciembre de 2017. La omisión, creemos que obedece a la errónea caracterización del carácter de la crisis que atraviesa la Argentina por parte de sus actuales autoridades. En efecto, al igual que en 1989 y en el 2001, estamos una vez más, ante una crisis de deuda por sobre endeudamiento en moneda dura, tomada durante el gobierno de Mauricio Macri, que no sólo agravó la restricción externa estructural de nuestra economía sino que además significó el retorno del FMI como auditor de las políticas económicas nacionales a partir del préstamo de 45 mil millones de dólares, el más grande de ese organismo multilateral en toda su historia y va de suyo que también de nuestro país. Lo paradójico es que quien contrajo esa deuda fue el actual ministro de economía Luis "Toto" Caputo. O tal vez no sea ninguna paradoja sino la verdadera razón por la cual no se dice la verdad.

En relación a esto, la doctrina y la jurisprudencia de nuestro país ha sostenido de manera permanente que en el sistema representativo republicano de gobierno, adoptado por la Constitución y que se funda en el principio de la división de poderes, el legislador no puede delegar en el Poder Ejecutivo facultades que son, por esencia, indelegables, ni el Poder Ejecutivo, so pretexto de facultad reglamentaria, puede sustituirse al legislador. Así, podemos afirmar sin temor a equivocarnos que el Proyecto de Ley que nos convoca constituye una aproximación a lo que el artículo 29 de nuestra Carta Magna define como "facultades extraordinarias" o "la suma del poder público", inadmisibles e incompatibles con nuestro ordenamiento jurídico y político y cuya única e inevitable consecuencia es la nulidad insanable de cualquier acto orientado en este sentido.

Asimismo, el proceso de privatizaciones y desregulaciones del comercio, de los servicios y de la industria iniciado a partir del 10 de diciembre por parte del Presidente de la Nación constituye un verdadero escollo para el desarrollo del federalismo, entendido este como uno de los pilares esenciales de nuestro ordenamiento jurídico político e institucional, tercer componente de nuestra forma de gobierno consagrado por el artículo 1 de la Constitución. Así, esa voluntad política de restricción de los recursos destinados a las provincias y a los municipios y de entrega de los recursos naturales tiene un impacto directo sobre las economías regionales y sobre la salud, la educación, la seguridad de los argentinos que viven a lo largo y a lo ancho del país.



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

Por otra parte, el desmantelamiento de las estructuras del Estado nacional sumado al abandono deliberado de la obra pública para entregarla a las voluntades de empresas privadas y a las "reglas del mercado", cercenan toda posibilidad de implementación de políticas tendientes a eliminar las asimetrías que existen entre las diferentes provincias y regiones de la Argentina.

Párrafo aparte merece la reforma electoral introducida en este Proyecto de Ley que, sólo tiene por objeto reemplazar el actual Sistema D'Hont para la elección de los diputados y las diputadas que representarán al pueblo de sus provincias en el Congreso de la Nación por un sistema de circunscripciones uninominales, sino que, además, se modifica la cantidad de legisladores por provincia, en un claro perjuicio a aquellas provincias que concentran una menor cantidad de habitantes como Tierra del Fuego, que perdería 4 de sus 5 bancas en la Cámara de Diputados y La Pampa, Catamarca, Santa Cruz y La Rioja que sufrirían una reducción de 5 a 2 bancas.

En definitiva, se trata de una reducción en la integración de la Cámara de Diputados ya que pasaría a contar con un diputado cada 180.000 habitantes cuando en la actualidad, es cifra es de uno cada 161.000.

Por otra parte, otra consecuencia de estas modificaciones en materia electoral será la desaparición de la paridad de género que rige actualmente en virtud de la cual debe garantizarse el cincuenta por ciento de composición femenina en las listas, siendo esto un enorme retroceso en la materia que se opone de manera contundente a Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos con jerarquía constitucional como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y con jerarquía suprallegal como la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Belém do Pará). Sin dudas, será un retroceso en la materia sin precedentes, no sólo porque se verá disminuida la cantidad de legisladoras mujeres que nuestro país ha incrementado en las últimas décadas sino también por las normas que este Congreso ha podido sancionar que han convertido a nuestro sistema de leyes en un ordenamiento jurídico pionero en la región y en el mundo, como la Ley 26.485 de Protección Integral a las Mujeres o la Ley 27.499 de capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres conocida como "Ley Micaela", solo por mencionar algunos ejemplos.

Así, las reformas introducidas se oponen de manera expresa al artículo 75 inciso 22 y 24 en tanto resultan violatorias de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos suscriptos por nuestro país como así también respecto del inciso 23 relativo a las medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato y el pleno goce y ejercicio de los derechos de determinados colectivos.

Más allá de estas reformas que se oponen de manera flagrante a disposiciones esenciales del Ordenamiento Constitucional, existen otros aspectos en los que se introducen reformas significativas que revisten una enorme gravedad en múltiples aspectos.



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

Un claro ejemplo de estos son las modificaciones en materia tributaria como los beneficios que se otorgan al poder económico a través del Régimen de Incentivos para Grandes Inversiones que favorecen a sectores como la agroindustria, infraestructura, forestal, minería, gas y petróleo, energía y tecnología, sin considerar políticas de incentivos concretas para el sector industrial y/o PYME, en consonancia con el proceso de desindustrialización iniciado con las medidas adoptadas desde el inicio del mandato presidencial, la moratoria para la regularización de obligaciones tributarias, aduaneras y de seguridad social y la reducción de la alícuota máxima del impuesto a los Bienes Personales. Sin dudas, se trata de medidas que perjudican la recaudación tributaria nacional, empeoran la progresividad del sistema y representan una transferencia de ingresos fenomenal a los sectores más concentrados de la economía.

También debemos mencionar la inclusión de disposiciones cuyo principal objetivo es la entrega del patrimonio nacional a los sectores privados de siempre, como ocurre con la privatización masiva de empresas públicas, muchas de ellas de carácter estratégico para la economía y el desarrollo del país, que además han registrado superávit en los últimos ejercicios.

En definitiva, se trata de modificaciones que vulneran el artículo 75 inciso 19 de la Constitución que indica que corresponde a este Congreso de la Nación, entre otras cosas, 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 investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento, al crecimiento armónico de la Nación, y a promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.

En cuanto a las modificaciones al ordenamiento jurídico en materia de endeudamiento del Estado también se advierten normas opuestas de manera manifiesta a los preceptos constitucionales, en particular del artículo 75, inciso 7 de la Constitución Nacional pone en cabeza del Congreso arreglar el pago de la deuda. Cabe recordar que mediante la Ley 27.612 se estableció de manera expresa que el Poder Ejecutivo nacional tiene la obligación de pedir autorización al Congreso en caso de endeudamiento, de manera coincidente y complementaria a lo establecido por el Texto Constitucional. Esta norma pretende ser derogada por este Proyecto de Ley de Reforma Constitucional Encubierta en conjunto con la modificación de la Ley 24.156 de Administración Financiera a los efectos de flexibilizar al extremo los requisitos para las reestructuraciones de deuda pública. En ese sentido, se abre el camino al inicio de nuevos ciclos de endeudamiento externo y de reestructuraciones ruinosas para el país en beneficio del capital financiero internacional como ha ocurrido en otras etapas de la historia reciente argentina.

Por su parte, en materia laboral se continúa con la línea iniciada con el dictado del inconstitucional Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023 profundizando el desmantelamiento de muchas conquistas de los trabajadores y las trabajadoras y que garantizaban un piso mínimo de derechos en el marco de las relaciones asimétricas que las vinculan con la parte empleadora con una fuerte impronta regresiva. Ejemplo de esto resulta la habilitación para los despidos masivos en el ámbito





**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

estatal nacional en todo tipo de contratación con la cual se encuentran en riesgo al menos 7.000 puestos de trabajo. Asimismo, esta iniciativa prevé inclusive la pérdida de estabilidad de quienes se encuentran en régimen de planta permanente, bajo un criterio de reconversión profunda de las funciones del Estado. Todo ello en abierta contradicción al deber del Estado de asegurar la estabilidad del empleado público de conformidad con lo previsto por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. En definitiva, son todas modificaciones que procuran una flexibilización de los estándares vigentes de manera opuesta al principio de progresividad del derecho laboral en virtud del cual no se pueden realizar cambios en el marco del contrato de trabajo que impliquen una disminución o pérdida de un derecho.

También sufrirá profundas consecuencias el sistema previsional toda vez que el Proyecto prevé la suspensión de la actualización automática y periódica de los haberes jubilatorios, de las pensiones, de la Asignación Universal por Hijo y de las asignaciones familiares sin indicar nuevos esquemas de actualización que preserven el poder adquisitivo de los beneficiarios. En ese sentido, en un contexto signado por la pérdida del empleo y la drástica reducción de los salarios de los trabajadores y las trabajadoras, los haberes previsionales sufrirán inevitablemente una reducción de sus ingresos. Asimismo, para entender la real voluntad del Poder Ejecutivo en la materia debemos mencionar que el Proyecto también propone la privatización de las acciones de empresas en manos del sector público a través de la transferencia de los activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) al Tesoro Nacional. Esto equivale a un 17,4% del total de los activos de dicho fondo por lo que el alcance de su carácter anticíclico se verá fuertemente reducido, siendo este el paso previo al retorno de la privatización del sistema previsional como ocurrió en la década del 90 con las AFJP.

En este sentido, las decisiones políticas adoptadas por el gobierno nacional representan un profundo debilitamiento de los derechos consagrados en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y en particular, se restringen las herramientas del Estado para cumplir con su deber de otorgar beneficios de la seguridad social con carácter integral e irrenunciable.

Si de sujetos cuyos derechos han sido vulnerados se trata, también debemos referirnos al retroceso que representa este Proyecto de Ley para usuarios y consumidores; omitiendo la relación asimétrica, proponiendo una mayor desregulación que libera las relaciones sociales entre ambos genera un escenario de mayor desprotección. Solo a modo de ejemplo es posible mencionar la situación de debilidad en la que queda este colectivo frente a los aumentos de precios de la medicina prepaga, las distorsiones que se favorecen en los mercados a partir de las reformas introducidas en materia de defensa de la competencia, los aumentos irrestrictos de los servicios públicos y del transporte. Naturalmente, esta ausencia del Estado y la falta de políticas tendientes a brindar herramientas a usuarios y consumidores para que puedan ejercitar efectivamente sus derechos en el marco de relaciones caracterizadas por la desigualdad de las partes intervinientes representan una clara violación del artículo 42 de la Constitución Nacional incorporado con la Reforma de 1994.



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

A su vez, si de retrocesos en materia de derechos conquistados hablamos, debemos hacer especial mención a la criminalización de la protesta social y al ataque deliberado al derecho a huelga en particular y de la acción gremial en general, en abierta violación del artículo 14 bis de la Constitución Nacional que consagra el derecho a huelga y el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, instrumento que tiene jerarquía constitucional por reenvío expreso de los arts. 8.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 22.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (conf. art. 75, inc. 22, párr. 2º, C.N.; C.S.J.N., A. 201. XL, 11/11/2008, "Asociación Trabajadores del Estado c/Ministerio de Trabajo").

Otro aspecto significativo resulta el cierre de organismos vinculados a la regulación y promoción de la cultura como son el INCAA (cine), el INAMU (música), el INT (teatro), la CONABIP (bibliotecas populares) y el Fondo Nacional de las Artes, cierre que resulta a todas luces violatoria de la Constitución Nacional en tanto entre las facultades del Congreso de la Nación consagradas en su artículo 75, prevé en el inciso 19 el deber de este órgano de "dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras del autor; el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales". En otros términos, la manda constitucional resulta diametralmente opuesta a la tesitura adoptada por el Proyecto de Ley.

Sin ánimo de ahondar en todos y cada uno de los aspectos abordados en los más de 650 artículos que forman parte de este Proyecto de Reforma Constitucional Encubierta y antes de concluir el listado de asuntos que resultan violatorios del Constitución Nacional y del ordenamiento jurídico político e institucional de la República Argentina, debemos mencionar que también se pretende avanzar en aspectos como la derogación de la Ley del Manejo del Fuego y Bosques autorizando tácitamente la quema y habilitación de desmontes, en la habilitación a las empresas mineras a extraer minerales de ambientes periglaciares, hasta ahora restringidos por la Ley de Glaciares y en la desregulación pesquera, que elimina el establecimiento de cuotas por buque, por zona o por tipo de flota por parte del Consejo Federal Pesquero. Naturalmente, todas estas previsiones resultan inconstitucionales por oponerse de manera manifiesta al artículo 41 de la Constitución Nacional incorporado con la Reforma del año 1994 en virtud del cual "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley".

Por todo esto, podemos concluir que se trata de reformas que, además de resultar nulas por ser una Reforma Constitucional Encubierta, también resultan inconstitucionales por oponerse de manera transversal al Ordenamiento Constitucional y a los Instrumentos Internacionales de Derecho Humanos suscriptos por nuestro país, como ocurre en el caso de la conculcación del principio de progresividad y no regresividad, principio de vital importancia para todo el Sistema



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

Universal de protección de Derechos Humanos y para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ambos con plena operatividad en la República Argentina.

En relación a esto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho que "(...) *el principio de progresividad o no regresividad que veda al legislador la posibilidad de adoptar injustificadamente medidas regresivas, no sólo es principio arquitectónico del Derecho Internacional de Derechos Humanos sino también una regla que emerge de nuestro propio texto constitucional en la materia*" ("*Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores*" c/*Poder Ejecutivo Nacional, acción de amparo*" CSJ 906/2012 (48-R)/CS1). Cabe destacar que este principio, además de ser reconocido por la CSJN, también se encuentra receptado en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos incorporados a nuestra Constitución Nacional (art. 75, incisos 19, 22 y 23 de la C.N.; 26 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

También resulta necesario destacar que de la propia exposición de motivos de esta iniciativa enviada por el Poder Ejecutivo nacional a la Cámara de Diputados, surge el "(...)espíritu de restituir el orden económico y social basado en la doctrina liberal plasmada en la Constitución Nacional de 1853". En ese orden de ideas, intenta avanzar en la construcción de un nuevo ordenamiento social, jurídico y político que desconoce los avances constitucionales que nuestro país experimentó en más de ciento cincuenta años. Tal es así que a lo largo de Proyecto se advierte un profundo e intencional desconocimiento de los derechos constitucionales de segunda y tercera generación, estos son, los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos colectivos, el derecho a un ambiente sano y equilibrado y los derechos de usuarios y consumidores respectivamente, que fueran incorporados en el artículo 14 bis con la Reforma del año 1957 y en los artículos 41, 42 y 43 con la Reforma del año 1994.

Lejos de sentar las premisas para una Nación próspera y desarrollada al estilo del precedente Alberdiano con que se la busca asociar, se trata de un proyecto de ley que, de aprobarse, traerá un profundo retroceso para la sociedad argentina. Los efectos buscados radican principalmente en desmantelar muchas de las conquistas de nuestra historia democrática y rematar el patrimonio público.

Desde este Congreso de la Nación debemos tener conciencia del tiempo histórico que estamos atravesando, de los riesgos que esto conlleva y de la responsabilidad que nos cabe como representantes del pueblo y de las provincias para poner freno a los avances sobre nuestro sistema representativo, republicano y federal.

Entre las materias que se analizan abajo, de muy diversa índole, profundizamos cuestiones puntuales rodeadas por un conjunto brutal de regresiones. Consideramos que sería ingenuo y equivocado abordar el tratamiento legislativo de este proyecto título por título, capítulo por



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

capítulo, sección por sección, anexo por anexo. Desde nuestro punto de vista, debe primar un **rechazo categórico a su aprobación en general.**

No compartimos la actitud de algunos bloques de negociar capítulos de manera sectorizada, porque no hacen más que abonar al enorme plan de negocios que de manera descarada pretenden solapar y constituye el real trasfondo de estas reformas hechas a medida de los sectores y actores más concentrados de nuestra economía que fueron los reales autores ideológicos de este frankenstein.

Es por eso que nuestro dictamen asume un **prisma general de rechazo**. Las razones que lo fundamentan tienen que ver con aquellos puntos que a nuestro juicio guardan un mayor nivel de gravedad, sin por eso dejar de manifestar que todo el cuerpo normativo de la ley ómnibus implica un peligro latente para nuestra República.

No solamente se trata de un retorno en toda la línea a las políticas aplicadas en la última dictadura cívico militar, retomada en los años '90 y que llevaron a la peor crisis económica y social de nuestra historia en 2001. Es un intento de profundizar esos lineamientos en aquellos puntos donde los gobiernos de aquella década fatídica no consiguieron avanzar. Todo este proyecto de ley se dedica a demoler sistemáticamente cada una de las políticas públicas que se fijaron tras la crisis de 2001, como resultado de dolorosos aprendizajes sociales, para evitar que se repita la historia: las regulaciones en materia de energía, culminadas en 2012 con la expropiación de la mayoría accionaria de YPF; la recuperación de empresas privatizadas y la desdolarización de tarifas impagables, tras el vaciamiento y los negociados; la decisión de no reprimir las protestas sociales, tras las 39 muertes de diciembre de 2001 y la Masacre de Avellaneda; el establecimiento del criterio elemental de que cualquier reestructuración de deuda externa tiene que tener como resultado una mejora para el país; la estatización de los fondos previsionales y la ampliación de la cobertura previsional; la designación de directores en las principales empresas para representar el capital accionario en manos del Estado.

En síntesis, este proyecto de ley conduce a desechar toda la experiencia acumulada en dos décadas de historia argentina, asumida como si fuera simplemente un error. Desde luego que existe una profunda necesidad de cambio, expresada en las urnas por la mayoría de nuestra sociedad. Hay una cantidad de deudas sociales impostergables que exigen reconocimiento y justicia por parte de la dirigencia política, pero el peor remedio contra esos dolores es retornar al más absoluto dogmatismo neoliberal.

Por todo lo expuesto es que rechazamos en su totalidad el proyecto de Ley entendiendo que dicho instrumento en su conjunto es una Reforma Encubierta de la Constitución Nacional, un ataque a sus principios, a los derechos allí consagrados para todos los habitantes de la República, a las obligaciones del Estado para garantizar el bienestar general y por supuesto a los Instrumentos



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

Internacionales de Derechos Humanos suscriptos por nuestro país que son en todos los casos un punto ineludible de referencia para la profundización de los derechos alcanzados y para el logro de nuevas conquistas que puedan mejorar la vida de los 44 millones de argentinos y argentinas.

Igualmente, y más allá de la irrefutable y contundente opinión general, consideramos importante argumentar sobre algunas cuestiones muy particulares del proyecto en cuestión:

## **1) DECLARACIÓN DE EMERGENCIA Y DELEGACIÓN MASIVA DE FACULTADES AL PODER EJECUTIVO NACIONAL**

El proyecto de ley sobre el cual se aconseja su rechazo dispone la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo Nacional a través del dictado de la emergencia pública en diversas materias.

*“La presente ley contiene delegaciones legislativas al Poder Ejecutivo Nacional de emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, social, previsional, de seguridad, defensa, tarifaria, energética, sanitaria y social”,* indica el proyecto en su artículo primero.

El artículo 4 del proyecto, pretende dar cumplimiento a la exigencia constitucional de que el Congreso fije las bases de la delegación, pero su redacción es tan extensa, abarcativa y amplia que en realidad funcionaría prácticamente como un mecanismo de delegación de la potestad de reformar nuestro orden constitucional: la reforma del año 1994 mediante la redacción de los artículos 41, 42, 75.19 y 75.22, entre otros, ha establecido que nuestro sistema económico constitucional es el capitalismo social o capitalismo con justicia social, con roles bien definidos para el Estado en cuanto a su intervención en los procesos económicos en defensa de los intereses de los más débiles. Este modelo económico de la Constitución Nacional es incompatible con la pretensión de estado mínimo, desregulación total de la economía y sistema anarco capitalista que evidencian las pretendidas bases de la delegación legislativa contenidas en el artículo 4.

Si bien es cierto que el proyecto de ley “ómnibus”, que mejor podríamos llamar “transatlántico”, abarca una innumerable cantidad de materias, es evidente que en estos 4 artículos iniciales relativos a la delegación legislativa está su corazón y probablemente lo único realmente importante que pretende el novel titular del Poder Ejecutivo: gobernar sin Congreso, con la suma del poder público, con facultades legislativas extraordinarias, inclusive para reformando la Constitución Nacional e imponer un sistema económico distinto al que estableció el constituyente en 1994.

Si de verdad el presidente es un admirador de Alberdi, es mejor que lo lea bien. En su magna obra “Bases”, (las verdaderas Bases, las originales) el tucumano afirma que **“en vez de dar el despotismo a un hombre, mejor dádsele a la ley”**, es decir, al Congreso. **Y en su proyecto de Constitución ofrecido a los constituyentes de 1853, jamás contempló la posibilidad que el presidente pueda ejercer potestades del Parlamento.**



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

El artículo 76 de la Constitución Nacional **“prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública”**.

Establece, además, que esa delegación debe ser **“con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca”**.

La delegación legislativa es la habilitación excepcional y limitada que el Congreso puede conferir al Poder Ejecutivo Nacional para que éste ejerza temporalmente algunas de las facultades legislativas que la Constitución otorga al Poder Legislativo.

Como tiene dicho el actual Procurador del Tesoro de la Nación, **Rodolfo Barra**, en el artículo arriba citado **“la delegación no puede otorgarse por tiempo indefinido. Debe tener un plazo cierto, que, por naturaleza, ha de ser breve. Aunque esto dependerá de las circunstancias, pensamos que sería muy difícil justificar plazos superiores a los doce o dieciocho meses”**.

El Congreso de la Nación conserva la titularidad de la facultad legislativa delegada, puede ejercerla mientras transcurre el plazo de la delegación e incluso puede reasumirla anticipadamente derogando la ley mediante la cual se otorga.

En el caso que nos ocupa, en modo alguno puede entenderse que el Proyecto de Ley bajo análisis cumpla alguna de estas condiciones.

El fundamento que se ha esgrimido para permitir constitucionalmente la delegación legislativa es que la demanda normativa que requiere el adecuado funcionamiento de los sistemas políticos contemporáneos, no puede ser adecuadamente atendido por el procedimiento ordinario de sanción de las leyes, dada la cantidad y complejidad técnica, y la rapidez de respuesta normativa que es necesaria para el eficaz desenvolvimiento de la vida política en nuestros días.

Y lo señalado encuentra incluso respaldo en las palabras del ya mencionado, y actual Procurador del Tesoro de la Nación, quien, al analizar la delegación legislativa, ha señalado que **“tanto en lo que corresponde a los casos de emergencia como de administración, la delegación no puede ser abierta o indeterminada. Por el contrario, se debe referir concreta y precisamente a un determinado aspecto o instituto, de manera específica, con circunscripta identificación. Es decir, aunque la técnica de la delegación busca agilizar la toma de decisión, o situarla en el específico ámbito técnico, evitando el natural debate político por el que debe transitar el Congreso, por lo menos tal debate debe existir con respecto a lo que se delega, de manera que la voluntad del Congreso quede manifestada expresamente”** (BARRA, Rodolfo C. y Licht, Miguel, “Los decretos delegados”, en TR LALEY AR/DOC/1641/2016)

Durante el período que dure la delegación en materias determinadas o por emergencia pública, el Presidente, con su firma y la del Jefe de Gabinete, puede ejercer funciones legislativas a través de decretos, siempre y cuando se cumpla con lo establecido por el Congreso en la ley de delegación, lo que se conoce como “las bases de delegación”.



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

Los decretos de legislación delegada (DLD) tienen un control similar a los decretos de necesidad y urgencia (DNU). De hecho, están regulados por la misma ley, la 26.122. Dentro de los 10 días de dictado el decreto de legislación delegada, el Jefe de Gabinete debe enviarlo a la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo, la misma que controla los DNU. Aquí corre un criterio similar: la Comisión debe pronunciarse sobre la procedencia formal y la adecuación del decreto a la materia y a las bases de la delegación, y al plazo fijado, no a la conveniencia del decreto.

Tras emitir dictamen, debe elevarlo al plenario de cada cámara para su expreso tratamiento. Para que el decreto pierda vigencia debe ser rechazado por ambas cámaras del Congreso.

El fundamento que el proyecto de ley esgrime para justificar la delegación legislativa en los términos del artículo 76 de la CN es “la emergencia”.

En primer término, debe resaltarse que, en lo que hace a la emergencia pública y desde la perspectiva puramente institucional, referida a las condiciones objetivas que la autorizan, el proyecto de ley adolece de una preocupante orfandad en sus fundamentos que llevan a preguntarse ¿qué tan real es la emergencia que se declama? Los datos que se citan en el mensaje de elevación ¿son comprobables? ¿Cuáles son sus fuentes? No basta con sostener la existencia de una emergencia para tenerla por configurada; es menester que ésta se sustente en datos más o menos objetivos, verificables.

Los fundamentos del mensaje de elevación no son más que la repetición de las declaraciones que, sin mayor fundamentación técnica o empírica, viene formulando el titular del Poder Ejecutivo Nacional. Éstos resultan, además de insuficientes para tener por acreditada una situación de emergencia objetiva autorizante de la delegación legislativa que se pretende. Resultan de un voluntarismo impropio, no sólo de la motivación que debe exigirse a todo acto público, sino también de la prudencia con que deben justificarse la delegación de facultades correspondientes a otro poder del Estado.

En efecto, más allá de la eventual invalidez intrínseca de las medidas adoptadas para conjurarla, la emergencia en ningún caso puede ser tenida por configurada, dada la total orfandad respaldatoria del proyecto de ley.

El concepto de ‘emergencia’ - ya sea económica como fiscal- implica que ciertas facultades, que en un Estado normal suelen funcionar con cierta burocracia, sean simplificadas para tomar decisiones. Además, implica la posibilidad de que el Gobierno Nacional tome decisiones por decreto sin la necesidad de que se aprueben leyes.

La emergencia permite al Ejecutivo tener una injerencia más fuerte en cuestiones que deberían ser debatidas en el Congreso. Y contribuye a la centralización en la toma de decisiones, que a veces es muy eficaz pero que debilita la democracia y la práctica institucional de someter a discusión las decisiones de política pública.

La pregunta nuevamente entonces es, es si existe un estado de “emergencia” en los términos jurídicos que exige la constitución Y es precisamente al Congreso a quien corresponde evaluar la



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

existencia o no de emergencia. Y al Poder Judicial controlar que la “emergencia” sea realmente justificada en los hechos concretos de un caso.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la emergencia requiere: “a) de un marco legal, b) de un límite temporal, c) de razonabilidad entre las medidas tomadas y el fin de la emergencia, y d) que la restricción de los derechos en modo alguno pueda ocasionar la frustración de los mismos”.

La iniciativa girada al Congreso Nacional dispone la declaración de una “emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, previsional, de seguridad, defensa, tarifaria, energética, sanitaria, administrativa y social” hasta el 31 de diciembre de 2025, plazo que podrá ser prorrogado por el Ejecutivo por otros 2 años (es decir, hasta la finalización del mandato de Milei, dato, al menos curioso).

Entre los objetivos de la emergencia, el Ejecutivo Nacional menciona la promoción de “un sistema económico basado en decisiones libres”; la aplicación de “la más amplia desregulación del comercio, los servicios y la industria”; la reorganización de la administración pública nacional; la reasignación de recursos presupuestarios; la reestructuración de las tarifas energéticas y el manejo de la deuda pública.

En caso de aprobarse, la emergencia también habilita al Ejecutivo a eliminar las retenciones a la exportación de cualquier tipo de productos. El proyecto le asigna una retención del 15% a todos los productos actualmente no alcanzados por el impuesto; eleva del 31% al 33% las retenciones a los subproductos de la soja (como el aceite); impone un gravamen del 8% a los productos del complejo vitivinícola y elimina imposiciones para algunas economías regionales.

En materia de administración pública, el proyecto de ley habilita al Ejecutivo a reorganizar la estructura del gobierno, con la reestructuración, fusión, intervención y hasta eliminación de organismos descentralizados (es decir, áreas que cuentan con autonomía presupuestaria y de toma de decisiones, como el Servicio Meteorológico Nacional).

Entendemos que este estado de emergencia alegado por el proyecto de ley no es tal. Nadie duda de la gravedad de la crisis económica que sufre la República Argentina, pero esa crisis lejos está de encuadrarse en el concepto constitucional de “emergencia”, para justificar dejar de lado al Congreso en la toma de decisiones necesarias para salir de la crisis. Muy por el contrario: creemos que es solamente a partir de la toma de decisiones colectivas y la construcción de consensos como encontraremos los caminos como comunidad nacional para salir de la situación de crisis.

La autocracia, la tiranía, las facultades extraordinarias y la suma de poder público siempre nos han conducido a lo largo de toda nuestra historia a crisis mayores que las que justificaron esas delegaciones. Jamás nos han devuelto al estado de normalidad.

Alberdi, el gran admirado por el titular del PEN, quizá haya redactado el artículo 29 de la CN con un nombre y apellido muy concreto, en razón a su propia experiencia histórica, pero por el





**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

momento que nos toca vivir, nos vemos obligados a advertir a los contemporáneos que ojalá ese artículo 29 no tenga que cambiar de nombre en pleno siglo XXI.

Desde el fallo de la Corte Suprema en el caso “Avico c/ De la Pesa” del año 1932, siguiendo al precedente “**Home Building**” de la **Suprema Corte estadounidense**, la emergencia requiere: a) de un marco legal, b) de un límite temporal, c) de razonabilidad entre las medidas tomadas y el fin de la emergencia y d) que la restricción de los derechos en modo alguno pueda ocasionar la frustración de los mismos.

La Corte buscó que la emergencia en lo económico y social se encuadrara en la doctrina del “poder de policía”, aunque es de lamentar que a veces prevaleciera el “estado de necesidad” o la “razón de estado” como ocurriera con el caso “Peralta” de 1990.

Como enseñaba un destacado constitucionalista cordobés, César Enrique Romero: “*Los poderes extraordinarios o facultades de excepción que se ejercen en estos períodos, sólo pueden perseguir la restauración institucional, la defensa del orden jurídico subvertido o atacado, la vuelta al equilibrio roto por presiones o contrapoderes*”. De lo que se trata es de volver a la normalidad, tal es el anhelo de la ciudadanía.

No obstante, las grandes crisis han sido el fermento para el fortalecimiento de las tiranías, desde la propia Roma, en donde la figura del Dictador y de los Triunviros marcó el fin de la República y el nacimiento del Imperio.

Hay que tener memoria, ya que es importante. El mayor teórico de la emergencia se llamó Carl Schmitt, asesor de Hitler bajo la República de Weimar, para quien el poder constituyente era “la facultad de legislar sobre lo excepcional” y ya sabemos lo que pasó con Hitler, con Mussolini y con todos los dictadores que pretendieron erigirse sobre las leyes. El Estado de necesidad no es un “estado de derecho”, sino un tiempo sin derecho.

Schmitt distinguió entre el “estado administrativo”, que responde a mandatos concretos, de ahí su frase: lo mejor en el mundo es una orden; del “estado parlamentario” que a su juicio es demasiado complejo a la hora de tomar decisiones eficientes y del “estado jurisdiccional” sobre el que mantuvo una fuerte polémica con Kelsen.

Y si ese es el escenario europeo, mucho más compleja aún es la situación de América Latina, en donde suelen observarse muchos regímenes políticos desbalanceados en favor del liderazgo de los poderes ejecutivos, dando lugar tanto a la “democracia plebiscitaria”, la “democracia delegativa” tan estudiada entre nosotros por Guillermo O’Donnell o la “democracia en clave populista”, alentada en lo teórico por Ernesto Laclau.

El dilema entonces se presenta muchas veces en cuanto a si la emergencia está “dentro” de la Constitución o “fuera” de la Constitución. El problema esencial reside en que la emergencia tiene una lógica inversamente proporcional al Estado de Derecho. Mientras el Estado Constitucional de Derecho se basa en el principio de limitación del poder para preservar las libertades individuales,



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

la emergencia es finalista, colocando los fines y objetivos por encima de los medios para lograrlo. Para Kant cada hombre es un fin en sí mismo; para Maquiavelo el fin justifica los medios.

Los institutos de emergencia previstos en la constitución histórica fueron el estado de sitio (art. 23 CN) y la intervención federal (art. 7 CN), que paradójicamente son los dos institutos que más contribuyeron en el pasado a la violación de derechos fundamentales, ya que respondieron en la práctica a una concepción decisionista. Para Carl Schmitt la emergencia se definía como “el poder de legislar sobre lo excepcional”; de ese modo el “tercer legislador”, que de acuerdo con el artículo 48 de la Constitución de Weimar era el Canciller del Reich, ejercía “el poder normativo de lo fáctico, de modo que el Führer desplazaría al Reichstag. De manera que, mientras para algunos como Schmitt y Mortati, la emergencia “crea” Derecho, para otros como Agamben y Carré de Malberg, la emergencia es un hecho externo, un vacío no previsto en la legislación.

La doctrina clásica de nuestra Corte Suprema tiene la sana pretensión de ubicar la emergencia “dentro” de la Constitución, porque como ha dicho en uno de sus fallos “fuera del amparo de la Constitución sólo caben la anarquía o la tiranía”. Con ello se busca preservar, fundamentalmente: a) la seguridad jurídica, tema sobre el que tenemos un marcado déficit, pero necesitamos “previsibilidad” en las reglas de juego; b) mantener el sistema de frenos y contrapesos porque en la emergencia es necesario controlar a quienes gobiernan y c) preservar los derechos individuales, porque en ningún caso el fin justifica los medios. Como dijera Carl Friedrich: “*Las dificultades de la división de poderes son grandes, pero los resultados de su concentración son desastrosos*”.

La emergencia dentro de la Constitución abarca el adecuado funcionamiento de los dos nuevos institutos de emergencia incorporados por la reforma de 1994 y que son los Reglamentos de Necesidad y Urgencia (art. 99 inc. 3° CN) y la Delegación Legislativa (art. 76 C.N.) que, de acuerdo con la ley fundamental, son insanablemente nulos, excepto que haya hechos de tal gravedad que impidan seguir el trámite ordinario para la sanción de las leyes.

Las crisis necesitan buenos guías, porque nos comprenden a todos como pueblo y somos todos quienes sufriremos las consecuencias de decisiones, que deben contar con el mayor consenso posible, no porque las mayorías tengan la razón sino porque es probable que se tomen mejores decisiones si se hacen con mayor consenso.

Creemos que, sin desconocer el liderazgo que le cabe al Presidente como “jefe supremo de la nación” (conforme artículo 99 inc. 1° Constitución Nacional) en un momento de gravedad institucional, sería razonable e imperioso dotarlo de la posibilidad de consultar, no solamente a los integrantes de su gabinete y equipo de gobierno, sino también de una capacidad consultiva de mayor amplitud, como es el Congreso, no para detener la acción de gobierno ni para llevarla a trámites deliberativos que pueden ser insustanciales ante la emergencia sino para ofrecerle el ámbito de prudencia que toda decisión importante requiere.

## **2) PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS**



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

El proyecto de ley ómnibus en el **Título II de “Reorganización Administrativa”, Capítulo II**, dispone la **privatización** de 41 empresas públicas y para ello adopta como fundamentos “*el fin de generar mayor competencia y eficiencia económica, reducir la carga fiscal, mejorar la calidad de los servicios, promover la inversión privada y profesionalizar la gestión de las empresas*”. Asimismo, el artículo 2 del proyecto de ley, sobre “*principios y propósitos*”, refiere a las nociones de “eficiencia” y “eficacia” como formas de mejorar la gestión de lo público.

Siguiendo este espíritu, es realmente contradictorio que el proyecto de ley proponga la privatización directa y masiva de 41 empresas sin análisis previo de viabilidad ni eficiencia de ningún tipo, y que tampoco resguarde el supuesto principio sobre el “rol esencial” indica que el Estado debe cumplir en algunos sectores (Art 2., inciso e del proyecto de ley). A todas luces, se trata de un procedimiento privatizador absolutamente dogmático, que corre al Estado de funciones básicas que debieran garantizar derechos de ciudadanos y de consumidores y que también le quita al Estado la participación en actividades estratégicas para el desarrollo económico. Como contracara, el desprendimiento de empresas públicas estratégicas favorece a determinados grandes grupos económicos interesados en hacerse del control de estas sociedades, lo cual se encuentra alineado con los beneficiarios directos de las desregulaciones que se incluyen en el DNU 70/2023 para los sectores de sector salud (fórmula de prepagas), comercio interior (ley de góndolas y abastecimiento), tarjetas de crédito, alquileres, comunicación satelital y economías regionales, entre otros.

La petrolera estatal **Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) es un claro ejemplo del rol estratégico del Estado en el sector petrolero** – donde Argentina tiene la mayor reserva de gas no convencional y la cuarta de petróleo no convencional en el mundo-, combinado con datos duros que hablan por sí solos: la compañía, administrada en un 51% por el Estado Nacional y las provincias, **es rentable**. El EBITDA ajustado de 2022 fue el tercero mejor de la historia de YPF. Por otro lado, YPF ha experimentado, entre 2020 y 2023, el mayor crecimiento orgánico en su producción de los últimos 25 años: logró un incremento del 11,3%, alcanzando los 520 mil barriles equivalentes diarios. Incluso incrementando su producción, las reservas comprobadas de hidrocarburos totales aumentaron 114 millones de barriles equivalentes entre 2019 y 2022, pasando de 1.073 a 1.187 (11% de incremento) demostrando la inversión en exploración. La empresa cumple un rol estratégico para Argentina, desde la posibilidad de contar con Vaca Muerta hasta las potenciales unidades de negocios que se abren a partir de la formación Palermo Aike, la exploración offshore en el Mar Argentino y la construcción junto a Petronas de una planta de licuefacción para aumentar exportaciones. Todo ello con impacto positivo en la balanza comercial, aliviando la escasez de dólares y permitiendo que Argentina construya una senda de desarrollo industrial. Cabe rechazar en este mismo sentido el abandono del objetivo del autoabastecimiento energético (Art 306 del proyecto de Ley Ómnibus) y su cambio por el de la maximización de la renta, lo que paradójicamente impediría que Argentina aproveche sus recursos hidrocarburíferos para desarrollar su industria.



*H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General*

25-PE-2023.-

El **Banco Nación** es el banco más importante del país (número 1 en el ranking de entidades financieras) y es público. El Banco cuenta con 739 sucursales a lo largo del país garantizando el acceso al crédito a cientos de miles de pymes, alentando la inversión productiva, brinda inclusión financiera a millones de ciudadanos que reciben jubilaciones y pensiones, así como también la asignación universal, que llega a ciudades y pueblos donde ningún otro banco llega. Tiene siete filiales en el exterior que también son representaciones del país que colaboran en la ayuda crediticia de empresas argentinas en el mundo. Para 2023 registra resultado positivo (en torno a \$700 mil millones) y casi triplicó su patrimonio neto en términos reales respecto a 2019. No sólo el proyecto de ley pretende privatizarlo, sino que incorpora a todas las empresas del Grupo Nación (**Nación Bursátil**, **Pellegrini S.A.**, **Nación Reaseguros S.A.** y **Nación Seguros de Retiro S.A.**), que registran resultados anuales acumulados positivos hasta octubre de 2023 y tienen roles estratégicos en el sistema financiero argentino. El BICE - **Banco de Inversión y Comercio Exterior S.A.** – se encuentra sin justificación alguna entre las empresas a vender al sector privado. Por cierto, también es superavitario (ganancias significativas en los últimos cuatro años) y registra mejora de su Patrimonio Neto (+ 19% en términos reales desde 2019). El BICE, al igual que el BNA, destina 8 de cada 10 pesos de sus préstamos productivos al financiamiento de las PyMEs.

En el listado de privatizaciones se consigna la **Casa de la Moneda**, empresa que data de 1875 y que desempeña una función esencial e indelegable del Estado de acuñación de monedas e impresión calcográfica industrial de billetes de nuestro signo monetario. Es una empresa de suma importancia en tanto es líder en seguridad en materia gráfica y cuya enajenación revestiría enorme gravedad.

En el listado de privatizaciones se encuentran empresas públicas cuyo rol es estratégico en sectores clave como el nuclear, telecomunicaciones y defensa y, por ende, su privatización implicaría desregulaciones y pérdida de soberanía en áreas de relevancia geopolítica. **Nucleoeléctrica Argentina S.A.** produce entre el 5% y el 8% de la generación eléctrica del país a través de la operación de las centrales nucleares Atucha I, Atucha II y Embalse, **Dioxitek S.A.** produce dióxido de uranio utilizado para proporcionar el material combustible de nuestras centrales nucleares y fuentes selladas de Cobalto 60, compartiendo esta capacidad únicamente con Brasil y Suecia, **ARSAT S.A.** acorta la brecha digital entre pequeñas localidades y grandes ciudades a través de su tendido de más de 36.000 kilómetros de fibra óptica y cuenta con satélites geoestacionarios y servicios de datacenter con certificación mundial tier III, **Correo Oficial de la República Argentina S.A.** cumple un rol logístico esencial a partir de prestar el Servicio Postal Básico Universal a través de sus 1.400 sucursales en el país, **Corredores Viales S.A.** cuenta con 5.885 km concesionados, siendo responsable de 10 tramos de la red vial nacional, en un modelo superior al de las ex “PPP” y las concesiones privadas tradicionales. En la industria para la defensa, **Fábrica Argentina de Aviones “Brigadier San Martín” S.A.** aporta tecnología y know-how, elementos de soporte esencial para la fabricación de bienes para la defensa nacional,



*H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General*

25-PE-2023.-

acompañando el desarrollo de proveedores, y **Fabricaciones Militares S.E.** produce bienes en sectores de absoluta relevancia como defensa y seguridad, químicos y fertilizantes, minería y petróleo y metalmecánica (incluyendo servicios como la reparación de vagones de trenes). FFMM registra en el acumulado 2023 (tres trimestres) una facturación por USD 52,9 millones, siendo creciente en los últimos 4 años. En su interior se encuentra **Fanazul**, que fue la primera empresa en Sudamérica en fabricar el explosivo trinitrotolueno (TNT) y que hoy tiene el objetivo de recuperar esa producción, así como también tiene el rol estratégico de sustituir importaciones, en telas balísticas por ejemplo que hoy ingresan desde Estados Unidos y Brasil, en chalecos o municiones (como el latón, que son fabricadas en el exterior). **Tandanor**, por su parte, es una empresa que en los últimos 3 años demuestra resultados superavitarios y que cumple un rol estratégico tanto en la construcción y reparación de buques que realizan tareas de exploración oceanográfica e investigación en las campañas antárticas como en sus unidades de negocio vinculadas a la metalmecánica: reparaciones de trenes para Ferrocarriles Argentinos y remolcadores de la Armada Argentina.

Uno de los argumentos que se utilizó para justificar las masivas privatizaciones es el “excesivo gasto” de las empresas públicas. Pero cómo se desarrolló hasta aquí, es una afirmación poco precisa, deliberadamente genérica y que oficia de excusa para desprenderse de activos valiosos. Las principales transferencias del sector público están destinadas a empresas de tres rubros: **energía, agua y cloacas y trenes**. Huelga mencionar que en distintas partes del mundo, son sectores donde el Estado es el actor que se ocupa de realizar las obras más costosas para acercar servicios a la población. **ENARSA** tiene un rol estratégico en el desarrollo de infraestructura energética, en efecto, el 36% de las transferencias que recibió en 2023 fueron destinadas a gastos de capital, en especial a la construcción del Gasoducto Néstor Kirchner. **AySA** sirve de agua potable a 11.678.455 habitantes y brinda el servicio de desagües cloacales a 10.980.200 habitantes. Cabe destacar que en los últimos 4 años (2019-2023) se sumaron un millón de usuarios al servicio de agua potable y 900.000 al servicio de desagües cloacales. Los aportes y transferencias del sector público en relación al PBI recibidos por AySA disminuyeron de 67% en los últimos entre 2019 y 2022 (son sólo 0,028% del PBI). Estas transferencias encuentran justificación en las externalidades positivas -menores gastos en salud pública para el Estado- que significa contar con servicio de agua potable y cloacas. En tercer lugar, en el **ámbito ferroviario**, el retiro del Estado en los años 90, demostró que ello no fue garantía para que las empresas que usufructuaban las concesiones realizarán inversiones y mejoraran los servicios. Resulta crucial entonces el rol del Estado, y de las empresas creadas para tal fin, a la hora de articular todo el sistema ferroviario para su modernización. Es vital, para un país tan extenso como el nuestro, la existencia de un vasto, detallado y minucioso programa de desarrollo ferroviario, que tienda a conectar, comunicar y desarrollar a la nación entera.

Dentro del listado de privatizaciones también se incluye al **Yacimiento Minero de Aguas de Dionisio (YMAD)** que es un ente interestadual, que nace de un pacto (Acta de Farallón Negro)



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

donde las partes - Provincia de Catamarca, Universidad Nacional de Tucumán y Nación - convienen su creación.

YMAD fue descubierto en 1936 por el investigador Abel Peirano, quien dejó sus derechos de explotación para la UNT, aun estando en suelo catamarqueño. Tras varios desencuentros, YMAD adquiere forma como empresa en 1958, a través de la Ley N 14.771, luego de un acuerdo entre la Provincia de Catamarca y la UNT, constituyéndose un directorio de cinco miembros.

Este ente no puede ser asimilado a ningún tipo de sociedad ni empresa del Estado Nacional (así lo ha entendido la Corte Suprema de Justicia de la Nación en distintas causas judiciales). Tampoco forma parte de la Administración Nacional y no es una Empresa descentralizada del Estado Nacional.

YMAD, no precisa de recursos públicos para subsistir y lo hace con recursos propios y tiene superávit y genera una importante generación de empleo. Pretender la privatización de este ente es irracional y denota un gran desprecio hacia el federalismo y una intromisión en los Estados provinciales y sus recursos naturales.

Los medios públicos: (i) **Contenidos Públicos S.E.**; (ii) **EDUC.AR S.E.**; (iii) **Radio de la Universidad Nacional del Litoral S.A.**; (iv) **Radio y Televisión Argentina S.E.** (v) **Servicio de Radio y Televisión de la Universidad de Córdoba S.A.**; (vi) **TELAM S.E** representan un número insignificante en términos de transferencias del Estado (el 0,017% del PBI en 2023) y garantizan el acceso a la información con contenidos de calidad y una perspectiva federal. Finalmente, en el sector transporte, cuesta comprender la intención de privatizar **Aerolíneas Argentinas**, una empresa que no recibió aportes del Estado Nacional en 2023 y que entre 2019 y 2023, registró un crecimiento del 34% en los ingresos por ventas de pasajes y cargas medidos en dólares. Adicionalmente, alcanzó un récord de pasajeros transportados en 2023 y es la única aerolínea que llega a 21 destinos de cabotaje, sin otras líneas aéreas privadas que decidan ofrecer esta conectividad de nuestro país federal. Y además una empresa que tuvo un superávit de 32 millones de dólares en 2023. En el rubro del transporte fluvial, se pretende privatizar la **Administración General del Puerto S.E.** (AGP) En el mundo, hay muy pocos ejemplos de administraciones portuarias que hayan sido privatizadas ya que AGP cumple un rol crucial administrando los muelles del Puerto de Buenos Aires y controlando a las empresas concesionarias. En segundo lugar gestiona el Sistema de Navegación Troncal (VNT) y las tareas de mantenimiento, dragado y balizamiento de los canales de acceso al puerto: tareas clave ya que alrededor del 80% del comercio exterior argentino transita por la VNT, convirtiéndola en la principal ruta fluvio marítima de la producción nacional. Por último, ejecuta las políticas que comanda el Ministerio de Transporte de la Nación y brinda asistencia técnica y logística para obras de infraestructura portuaria en toda la Argentina.

El remate de estas empresas y sociedades vulneraría derechos de usuarios y consumidores y de provincias interesadas conforme al artículo 42 de la Constitución Nacional. Debe añadirse que el



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

artículo 5 de la ley 25.152 de “Administración de los recursos públicos” -aún vigente, según texto del año 2018- dispone que toda creación de organismo descentralizado, empresa estatal o fondo fiduciario integrado con fondos estatales “*requerirá el dictado de una ley*”. Por ende, toda disolución o modificación de esos entes también debería pasar por el Congreso y ser examinada en particular.

**Esta nueva propuesta de privatizaciones masivas solo empeoraría el estado de situación, quitando herramientas valiosas para que el Estado resguarde derechos fundamentales de los sectores vulnerables. Por lo tanto, expresamos nuestro rechazo a esta nueva iniciativa privatizadora en Argentina.**

### **3) MODIFICACIÓN A LA LEY DE SOCIEDADES COMERCIALES**

En el **Título III de Reorganización Económica**, en el **Capítulo II**, se prevé la modificación de la Ley de Sociedades Comerciales.

En cuanto a la propuesta como marco jurídico y normativo para la constitución, funcionamiento, auditoría y rendición de cuentas de las sociedades comerciales alcanzadas por la Ley General de Sociedades N° 19.550, se advierte con mucha preocupación que esta propuesta de flexibilización normativa sería, en caso de ser aprobada, un retroceso legal que, lejos de proveer certidumbre y seguridad jurídica en el ámbito comercial, hará florecer en la República Argentina un clima de paraíso fiscal ajeno a controles de legalidad, que sencillamente abrirá las puertas del país a nuevas organizaciones criminales, profundizando aún más un problema ya radicado en nuestro país.

#### **3.1.- Definición de sociedad (referido al art. 1 de la Ley N° 19.550)**

El proyecto que estamos tratando pretende modificar la definición de sociedad, añadiendo entre sus notas características las siguientes (en pos de una mentada mayor “libertad” de contratación):

- Que la o las personas que constituyen la sociedad corren un “riesgo común”.
- Flexibiliza el destino de las sociedades, permitiendo que el contrato o estatuto prevéan “cualquier destino para los beneficios de la actividad o la forma de aprovecharlos”, incluso “el no reparto de utilidades entre los socios”. Ello pareciera estar vinculado a la posibilidad de utilizar las sociedades con finalidades que actualmente no están contempladas por la normativa, como planificación sucesoria, ocultamiento de bienes, etc.

#### **3.2.- Atenuación de las facultades de control de los Registros Públicos. (referido a los arts. 1, 5 y 6 bis de la Ley N° 19.550)**

Se prevé expresamente que los Registros Públicos sólo podrán verificar el “cumplimiento formal de los requisitos establecidos” por la ley, y no “podrán exigir ningún otro recaudo o condición”. Es decir, que se elimina el “control de legalidad” que actualmente realizan los Registros Públicos de Comercio, como por ejemplo, la Inspección General de Justicia.



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

En la misma línea, el Art. 1 aclara que las normas reglamentarias que emitan estos Registros no podrán “invalidar, restringir, ampliar o condicionar lo dispuesto en la ley ni las disposiciones válidamente adoptadas por las partes”.

Además, se elimina la obligación de que las sociedades se inscriban también en los Registros correspondientes al domicilio del asiento a cada sucursal, alcanzando con que se realice el trámite sólo ante el Registro que corresponda a la sede social. Ello facilitará una práctica que ya existe, en virtud de la cual ciertas sociedades —especialmente las extranjeras— eligen las jurisdicciones que consideran más amigables para inscribirse (en especial Córdoba y Mendoza).

La norma proyectada exacerba el “principio de autonomía de la voluntad”, desdeñando el control del Estado como garante del interés público. A tal punto es así, que se prevé la inscripción automática cuando la sociedad adopte un estatuto tipo, y en aquellos casos en que se elabore un estatuto particular, el “control formal” se “privatiza” ya que el Registro debe considerar cumplido con la sola emisión del dictamen legal (firmado por abogado o escribano).

En este sentido, la reforma busca generalizar un procedimiento de inscripción similar al que en su momento se adoptara para las Sociedades Anónimas Simplificadas. Recordamos que, conforme investigaciones encabezadas por Ricardo Nissen al mando de la IGJ, las SAS permitieron que bandas criminales vinculadas al narcotráfico, lavaran ingentes cantidades de dinero.

El sacrificio de la legalidad se hace bajo el argumento de dotar al proceso de la celeridad que resultaría imprescindible para sacar a la economía de la angustiante situación en que se encuentre. Viene a cuento traer una reflexión del propio Inspector de Justicia (Dr. Nissen), plasmada en la Resolución 30/2020 de la IGJ “es entonces evidente que los costos que supone la constitución de una sociedad o el tiempo que requiere el procedimiento de constitución o modificación de sus estatutos no justifica suprimir el control de legalidad que la autoridad competente en la materia — existente en nuestro país desde hace más de 160 años — debe llevar a cabo a los fines de proteger al tráfico mercantil, sus protagonistas o terceros”.

**3.3.- Principio de especificidad. (referido a los arts. 6 bis. y 11 de la Ley Nº 19.550)**

En la misma línea con lo señalado en el apartado anterior, se prevé que no se podrá “establecer controles o solicitar la presentación de documentación que tienda a evaluar la viabilidad del objeto social ni limitar el objeto social cuando se trate de actividades permitidas por las leyes”. Ello habilitaría una práctica que la IGJ viene combatiendo, consistente en establecer objetos sociales sumamente amplios, que abarquen casi cualquier negocio jurídico.





**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

En principio el objeto social ha sido definido como la actividad económica en vista de la cual se estipula el contrato de sociedad y a través del cual, el organismo societario se manifiesta y desenvuelve. Es decir, es la estructura jurídica obrante en un contrato o estatuto que delimita la actividad del ente, actividad de índole económica que supone una gama amplia de tareas y quehaceres dirigidos a la producción de bienes o prestación de servicios.

Hasta ahora teníamos que, en el marco de esta normativa, cualquier supuesto o propósito de lucro por actividades no comprendidas en el objeto social, constituía un supuesto de inoponibilidad de la persona jurídica y de sanciones de acuerdo al art. 54 de la LGS, que establece un régimen para los casos de dolo o culpa del socio o controlante. A partir de ahora esta aseveración sobre los límites del objeto social no pareciera quedar con la contundencia que exhibía, reflejando así como las reformas introducidas a la ley contradicen su espíritu y abordaje sistemático del derecho societario.

Con la reforma la finalidad de conformación de una sociedad puede incluir cualquier destino para lograr beneficios, es decir que, en principio, podría apartarse del objeto social determinado en el estatuto y no tendría mayores consecuencias si se explicitara que redundaba en un beneficio. Con lo cual se estaría eliminando el principio de especificidad, pues el objeto, que hasta ahora debía ser, posible, lícito, preciso y determinado (entendemos que debiera continuar plasmándose en el contrato bajo esos patrones y conceptos, dado que el art. 11, inc. 3° continúa vigente) pero ahora, una actividad económica no enmarcada en el objeto, que trajera un beneficio lucrativo a la sociedad, no podría considerarse inapropiada o inoponible por no estar contemplada en el objeto social. En este punto de la reforma, hay quien considera que la necesidad de un objeto social estaría, por lo menos, diluida, cuando no devendría innecesario determinarlo. De todos modos, bueno es recalcar lo dicho anteriormente, respecto a que el art. 11, inc. 3° de la LGS, si bien fue reformulado al permitir objetos múltiples, no ha sido derogado, y por ende sigue exigiendo como ese recaudo de tipicidad esencial, tal como la determinación del objeto social.

**3.4.- Régimen de las sociedades unipersonales (referido a los arts. 1, 73, 94 bis, 147 y 187 de la Ley Nº 19.550)**

Por un lado, el proyecto permite que las SRL sean sociedades unipersonales (actualmente, solo las SA puede serlo). De conformidad con el mensaje del Poder Ejecutivo Nacional al presentar el proyecto de Ley, la intención es “facilitar la radicación de empresas extranjeras” y permitir “la utilización de estas sociedades para pequeños negocios”.

Autorizada doctrina sostiene que ello “responde al interés de evitar investigaciones sobre el funcionamiento de las mismas, toda vez que la IGJ solo puede investigar el funcionamiento de las sociedades por acciones y no a las SRL, excluidas por la ley 22.315 del régimen de fiscalización por el Organismo de Control” (<https://www.pagina12.com.ar/700714-libertad-para-la-trampa-comentarios-sobre-la-ley-omnibus-sob>). Esto colisiona abiertamente con la normativa vigente en



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

Argentina en materia de prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo dictada por la UIF, en atención a compromisos asumidos por el país en tratados internacionales.

Por otro lado, el proyecto tiende a “simplificar” y “desregular” cuestiones vinculadas a las sociedades unipersonales. Así se prevé la transformación de pleno derecho de las sociedades anónimas o de responsabilidad limitada por reducción a uno del número de socios y se las excluye del control permanente previsto en el 299 de la Ley de Sociedades. Es importante destacar que estas sociedades podrán prescindir de la sindicatura (actualmente requieren una sindicatura integrada por 3 miembros).

**3.5.- Modificaciones a la normativa aplicable cuando el Estado es accionista. (referido a los arts. 1, 308, 309, 310, 311 y 312 de la Ley N° 19.550)**

En línea con lo previsto el DNU 70/2023 que dispuso la transformación de todas las sociedades con participación del Estado nacional en Sociedades Anónimas, se proyecta eliminar los artículos que regulan a las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria (SAPEM). No obstante, es importante destacar que la figura de la SAPEM ha sido utilizada frecuentemente por las Provincias y los Municipios, por lo que su eliminación generará inconvenientes, ya que surgirán dudas en torno a qué régimen jurídico resultará aplicable a estas entidades.

Además, se prevé expresamente (art. 1) que regirá el principio de igualdad de trato entre el Estado y los socios privados, aún cuando se invoque un interés público. Advertimos que esta disposición resulta contradictoria con lo previsto en el Art. 149 del Código Civil y Comercial, que establece expresamente que “La participación del Estado en personas jurídicas privadas no modifica el carácter de éstas. Sin embargo, la ley o el estatuto pueden prever derechos y obligaciones diferenciados, considerando el interés público comprometido en dicha participación.”

En definitiva, se busca “privatizar” la normativa aplicable a las sociedades con participación estatal, igualando al Estado con los particulares, lo que implica desconocer las finalidades específicas y particulares que tiene la actuación estatal.

Por lo anteriormente expuesto, se rechaza la totalidad de los artículos del Título III, capítulo II Ley General de Sociedades N° 19.550 (arts. 74 a 105) por los motivos mencionados, y dado que apuntan a satisfacer intereses de grandes grupos económicos y gestores de negocios que en los últimos años han mostrado su desagrado por las normas regulatorias o de control. Aspiran a que esos impedimentos desaparezcan, y esta reforma parece satisfacer ese anhelo.

La falta de controles que propone la reforma no tiene que ver con la ideología política que se proclama como liberal. En realidad, se orienta a la falta de fiscalización con el objeto de permitir la utilización de las sociedades como testaferros, facilitando así:



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

- a) El ocultamiento o lavado de activos, que afectará las transacciones internas, pero también - y especialmente - las internacionales: El comercio internacional es cada día más sensible al origen de los fondos, en tanto se procura evitar el ocultamiento de activos o el lavado de dinero originado en actividades ilícitas, como la trata de personas, terrorismo, tráfico de drogas, de armas, etc.
- b) La realización de las actividades ilícitas;
- c) El blanqueo de los fondos provenientes de la evasión impositiva, que ya no necesitará de una ley para regularizar los capitales ocultos en guaridas fiscales, favoreciendo incluso a familiares de los propulsores de dichas medidas;
- d) La creación de sociedades con objetivos no específicos para evadir cuotas alimentarias, atentando contra el principio protectorio vigente en materia de derecho de familia y consolidado en tratados internacionales;
- e) Elusión de embargos y requerimientos judiciales;
- f) Defraudación a acreedores/clientes/socios, afectando la seguridad jurídica.
- g) Otra gran variedad de ilícitos, dado que las posibilidades de defraudación son infinitas.

Esto podría generar un escenario donde aquellos que no deseen cumplir con sus obligaciones y responsabilidades económicas busquen refugio en estructuras societarias.

Finalmente, como todo acto que antepone la velocidad a la eficiencia, esta reforma colisiona con el plexo normativo que configura la Ley General de Sociedades al resultar contradictoria con artículos que siguen vigentes y con la Ley 25.246 destinada a la prevención de lavado de activos y financiamiento al terrorismo, y otras obligaciones que ha asumido la Argentina en el marco de tratados internacionales.

La eliminación de regulaciones y controles previos parece responder más a un dogmatismo ideológico extremo que a una propuesta de modificación de un marco regulatorio con un supuesto espíritu de mejora. Lo que promueve el proyecto no es la modernización y agilización de los modelos y procesos societarios, sino la creación de escenarios propicios y tentadores para la evasión tributaria, el lavado de activos, la simulación de actividades y la fuga de capitales, materializando la convicción de quien hoy es presidente de que evadir está bien y que prefiere la mafia antes que al Estado.

Sabemos que la autorregulación empresarial suena mejor de lo que es y que sobran ejemplos que sin control lo que impera es el abuso y el capitalismo descarnado, basta mencionar la terrible crisis que produjeron en el año 2007-2008 los préstamos prendarios que, como hipotecas de alto riesgo, generaron no solo que millones de personas perdieran su vivienda sino también la quiebra de entidades bancarias.

Cuando la eliminación de regulaciones y del control estatal se materializa de la forma que se propone, como en tantas oportunidades se demostró en la historia, tiene una sola consecuencia:



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

desproteger a los más vulnerables, a las clases trabajadoras, a los y las asalariados/as, en definitiva, a todos menos a los que ganan siempre con esta doctrina.

Cabe resaltar la contradicción constante del oficialismo que por un lado promueve el ingreso a la OCDE, ámbito en el que los países vienen trabajando en la transparencia fiscal, la información de los beneficiarios finales y el intercambio de información con fines fiscales, promoviendo políticas que prevengan el uso de instrumentos o estructuras jurídicas con fines ilícitos y, por el otro, pretende evitar que el Estado ejerza controles básicos y fundamentales para la seguridad jurídica y las relaciones comerciales, no por el instrumento en sí sino por la tergiversación que hace el gobierno del concepto de simplificación administrativa cuando en realidad quiere decir destrucción de la economía nacional en manos de la delincuencia organizada.

Es necesario debatir una reforma del régimen, eso ha quedado claro sobre todo luego de la pandemia, sin embargo, creemos que la modificación debe orientarse a garantizar la transparencia, la debida diligencia en los controles y evitar la competencia desleal y las prácticas corruptas, con una clara impronta federal, ya que los antecedentes de esta medida indican que no funciona si no se trabaja en consenso con las jurisdicciones locales que deberán adherir al nuevo régimen.

En resumen, las consecuencias de habilitar la creación de sociedades sin ánimo de lucro, permitir la inscripción de sociedades extranjeras en jurisdicciones no vinculadas con la actividad de la sociedad nacional, restringir la fiscalización y las competencias de contralor de la Inspección General de Justicia, y eliminar regulaciones y controles previos, lejos de significar una mejora legislativa que ofrezca certidumbre y seguridad jurídica, facilitará todo tipo de maniobras fiscales evasivas y simuladas, exponiendo a la República Argentina a convertirse en un centro financiero off shore, donde reinan las empresas fantasmas para ocultar patrimonio y actividades. Donde se propiciará la instalación de bandas y organizaciones criminales del extranjero, agravando profundamente un problema ya enquistado en nuestro país.

Dicho todo esto, reafirmamos nuestro rechazo al capítulo referido.

#### **4) DESREGULACIÓN Y LIBERALIZACIÓN ENERGÉTICA.**

**En el Capítulo IX – ENERGÍA se introducen multiplicidad de cambios a la Ley 17.319 de Hidrocarburos con profundas implicancias, relativizando el mercado interno y estableciendo precios de paridad de importación/exportación, quitando la capacidad de intervención del Estado.**

Se pretende la unificación de los entes reguladores ENRE y ENARGAS y se modifica la Ley de Biocombustibles quitando prioridad a las PyMEs. Se faculta al PEN a transformar o eliminar fondos fiduciarios incluso aquellos destinados a los subsidios.



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

Finalmente se faculta al PEN a asignar derechos de emisión de Gases Efecto Invernadero (GEI) a cada sector y subsector de la economía compatibles con el cumplimiento de las metas de emisiones comprometidas por el país; así como la creación de un mercado de derechos de emisión de GEI.

#### **4.1.- MAXIMIZAR LA RENTA COMO OBJETIVO PRINCIPAL**

El Proyecto de Ley que envió el PEN, propone una profunda y extensa modificación de la legislación vigente en materia de Energía, basada en el objetivo principal de maximizar la renta en la explotación hidrocarburífera, abandonando o relegando el autoabastecimiento en materia gasífera y petrolera como objetivo central.

Este cambio abismal de paradigma privilegia peligrosamente el objetivo empresario de maximizar ganancias por sobre los intereses de la nación y las provincias. Esta situación pone en riesgo el federalismo y el rol del estado, lo que significa un riesgo fundamental a la división de poderes. Es el Estado Nacional junto con las provincias el que debe tener un rol ser central en la legislación para ponerle límites a las pretensiones empresarias desmedidas.

Consagrar legalmente el principio que impulsa el PEN, sometería las necesidades de abastecimiento de energía de las familias y las empresas argentinas, así como las necesidades de desarrollo económico regional y nacional, al exclusivo arbitrio de las decisiones de las empresas productoras, concesionarias de explotación, que con el derecho que esta modificación les otorgaría, minimizarían las inversiones en salarios, desarrollo de proveedores locales, cuidado y remediación del ambiente, y explotación racional de los recursos.

#### **4.2.- PRECIO INTERNACIONAL PARA EL MERCADO INTERNO**

El proyecto impulsado por el PEN adopta también el principio de la vigencia plena en nuestro país del precio internacional de los combustibles, cerrando la posibilidad de la acción del Estado y de las empresas públicas a determinar un valor menor para el mercado interno.

Gracias a las políticas de desarrollo impulsadas desde el Estado, Argentina ha dejado de ser un país con gas y petróleo, para ser un país petrolero y gasífero, y por tal razón, no hay ninguna necesidad para que en nuestros surtidores se paguen precios internacionales.

En lugar de avanzar hacia una regulación legal que vincule los precios internos de los combustibles con las reales posibilidades del poder adquisitivo de los Ingresos de los usuarios y consumidores, y de las necesidades de costos de las empresas industriales, de servicios, o agropecuarias derivadas de la necesidad de su desarrollo; el PEN plantea una involución total sometiendo sin sentido alguno al conjunto de los argentinos a pagar precios internacionales.

Esta pretensión del actual gobierno solo genera una extraordinaria e injustificada transferencia de recursos desde todos los argentinos a las empresas del sector energético, que no se verá



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

traducido en mayores inversiones, diferentes a las que hubieran hecho con un precio interno alineado a nuestras posibilidades como País. Asimismo, esto traerá aparejado un incremento en el costo de vida de todos los habitantes de nuestro país profundizando las situaciones de vulnerabilidad.

#### **4.3.- PRIVATIZACIÓN DE YPF y NASA**

Dentro de las privatizaciones de empresas públicas que intenta el PEN con este proyecto en otro capítulo, se incluyen tanto a YPF S.A. como la NASA, dos empresas que además de ser superavitarias, son pilares del desarrollo nacional en materia hidrocarburífera y nuclear.

En ambos casos solo una ceguera ideológica puede fundamentar que salgan de la esfera del control y liderazgo del Estado, para pasar al sector privado.

Es muy evidente que YPF S.A. recuperada se transformó en el motor hidrocarburífero nacional, y especialmente, en la nave insignia del desarrollo de Vaca Muerta, que nos puso como Nación entre los mayores productores potenciales del mundo.

Por su parte, NASA, la empresa operadora de nuestras centrales nucleares, posee un capital tecnológico y de conocimiento irremplazable para una Nación como la nuestra que requiere motorizar las tecnologías de punta para dinamizar su desarrollo.

No sólo se perdería una inversión nacional de años, sino que se perderían dos palancas vitales para el desarrollo nacional.

#### **4.4.- DESREGULACIÓN, MERCADO Y ABANDONO DE LA PLANIFICACIÓN**

El proyecto del PEN pretende derogar y modificar de tal manera la normativa vigente, que lejos de ser un replanteo armonioso y pensado de la misma para adaptarla a una nueva realidad, es un claro intento por dejar absolutamente en manos del mercado y de las decisiones de las empresas más concentradas del sector, el desarrollo energético nacional. Esto significa además la eliminación de la capacidad del Estado toda respecto del liderazgo a la hora de establecer políticas específicas y la planificación necesaria para que los argentinos tengamos energía abundante y a precios razonables, y nuestra economía tenga los volúmenes de energía y a los costos que se requieren para el desarrollo nacional.

Tanto el sector hidrocarburífero como el eléctrico, requieren una constante planificación estatal, para que el ecosistema de empresas privadas que conviven, produciendo, transportando y distribuyendo, tenga las señales claras y los rumbos que les permita planificar sus inversiones.

Esta modificación de paradigma, condena a un gran desorden en el sector que sin dudas someterá a nuestra demanda interna a graves problemas de abastecimiento y de grandes costos asociados.



#### 4.5.- ATROPELLO A LOS DERECHOS DE LAS PROVINCIAS

El proyecto del PEN presenta múltiples artículos en los cuales se arroga derechos y potestades constitucionales y legales que son de las provincias, por ser titulares de la propiedad originaria del recurso.

Se verifica así que el PEN pretende avanzar sobre los derechos de las provincias productoras de hidrocarburos, e incluso, sobre la titularidad originaria de las regalías.

Siguiendo con esa intención de poner como objetivo de la Ley de Hidrocarburos la maximización de la renta, el PEN pretende sacar del sistema de otorgamiento de las concesiones y de sus contratos, el compromiso de cumplir con planes de inversión, e incluso eliminar el incumplimiento de tal compromiso como causal de rescisión culposa y reversión de la concesión.

Por lo expuesto, queda a las claras que el plan del PEN no es otro que desgazar nuestras empresas nacionales, limitar el desarrollo y extranjerizar todos los recursos estratégicos en el marco de un “programa” que lejos está de priorizar el desarrollo. Nuestro país ha sido y es pionero en desarrollo energético, y este proyecto de reforma implicaría un retroceso innegable que afectaría a todos los sectores de la economía argentina y profundizando las desigualdades en nuestra sociedad.

Además de todo esto, el Capítulo II de la ley que se refiere a la declaración de emergencia pública, abona también graves consecuencias al sector.

Específicamente en el artículo 4, inciso k prevé que el Poder Ejecutivo podrá “*renegociar o rescindir contratos celebrados por la Administración Pública, en función primordialmente de la disponibilidad de fondos estatales y las necesidades públicas, respetando los derechos adquiridos de los contratistas*”.

La delegación de esa facultad al Presidente supone una gran concentración de poder que se refuerza con el art. 33 que facultaría al Poder Ejecutivo Nacional a disponer por razones de emergencia la renegociación o rescisión de contratos de cualquier tipo que generen obligaciones a cargo del Estado, celebrados con anterioridad al 10 de diciembre de 2023 por cualquier órgano o ente descentralizado de la Administración Pública Nacional, con excepción de los contratos suscritos en virtud de los procesos de privatización autorizados por Ley N° 23.696 y que estén regidos en sus prestaciones por marcos regulatorios establecidos por ley; así como por aquellos que cuenten con financiamiento internacional. A los efectos de esta ley se consideran configuradas las causales de fuerza mayor según el régimen de contrataciones del Estado, cualquiera sea el ente jurídico del ente comitente.

La discrecionalidad de esta disposición habilitaría al Presidente a renegociar los contratos de generación de PPA por ejemplo, o los contratos bajo el Plan Gas.Ar. Es probable que no esté en



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

mente del Gobierno tal violación contractual, pero la norma lo habilitaría a hacerlo para cualquier emergencia, como por ejemplo no contar con suficientes ingresos como para pagarlos. Sin ir más lejos, al regir el DNU 70/2023 el Estado Nacional no debería poder transferir dinero a CAMMESA para subsidiar el Precio Estacional de la Energía, o al menos podría condonar deudas de CAMMESA respecto al Estado Nacional por esta razón.

Por mejor que sea la dirección de las modificaciones que desea introducir el Gobierno, consideramos vital que los cambios tengan solidez institucional, legal y política ya que las inversiones del Sector Energético trascienden a los gobiernos de uno u otro signo político.

#### **4.6.- BIOCOMBUSTIBLES**

En el **Capítulo IX** dedicado a la ENERGÍA, del **Título II** de Reorganización Económica, el proyecto de ley prevé la derogación de los 8 artículos de la Ley de Biocombustibles. Esto implica, lisa y llanamente, el certificado de defunción de las PyMEs en beneficio de las grandes petroleras.

No existe necesidad ni urgencia para modificar ni derogar la ley 27.640 respecto a la emergencia económica. Más aún: el proyecto implica la desaparición inmediata y absoluta del sector PyME de biodiesel, regulando a favor de las empresas integradas (aceiteras y petroleras), generando una cartelización en un puñado de multinacionales.

Las PyMEs de biodiesel nacieron “por y para” el régimen. No para competir entre sí, sino con el espíritu de promover y desarrollar las economías regionales. Es imposible competir en igualdad de condiciones con las grandes multinacionales dado que ellos manejan desde la provisión de la materia prima hasta el precio final. Las multinacionales poseen el 85% del mercado de biodiesel y más del 80% del mercado del aceite que compran las PyMEs y regionales (no integradas).

De aprobarse esta ley, se destruye el aparato PyME y no hay beneficio alguno para el consumidor ni el ambiente. El proyecto atenta contra la previsibilidad y seguridad jurídica, dado que la actual ley 27.640 fija un plazo del régimen hasta el 30-12-2030.

El proyecto no “desregula” sino que genera la desprotección absoluta del sector al eliminar las funciones estratégicas que permiten controlar a las refinerías y sostener a las PyMEs y economías regionales, dejando al sector a merced de los abusos y/o posición dominante de los sectores concentrados. Esto los llevará a su desaparición o, como es el caso de las PyMEs de Bioetanol, a competir con potenciales importaciones provenientes de EE.UU. o Brasil. También se eliminaría un factor muy importante que, tanto el biodiesel como el bioetanol, sean producidos en Argentina con materia prima local, lo que abre la puerta a la importación indiscriminada de biocombustibles y/o materias primas.





**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

La solución no es la eliminación de las PyMEs de biocombustibles y de empresas que abastecen el mercado interno sino, al contrario, potenciarlas mediante el incremento de los porcentajes de corte sin destruir el mercado local.

**5) DEUDA PÚBLICA: REMOCIÓN DE LOS CRITERIOS QUE SE PUSIERON PARA EVITAR NUEVAS ESTAFAS CON LA DEUDA EXTERNA. LIQUIDACIÓN DEL FONDO DE GARANTÍA DE SUSTENTABILIDAD Y ELIMINACIÓN DE LA FÓRMULA JUBILATORIA**

**Sobre las cuestiones relacionadas con las operaciones de crédito público, se consideran en conjunto el art. 16, el Capítulo IV de Operaciones de Crédito Público (arts. 107 a 112) y el capítulo VII de Consolidación de Deuda del Sector Público Nacional (arts. 221 a 227) pues todos hacen a la determinación de esta facultad, el endeudamiento por parte del Poder Ejecutivo, que es esencial para la gestión pública, para el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos y financieros y para sostener nuestra soberanía como país. Resulta preocupante, por ello, que el proyecto que estamos tratando elimine controles y límites que ha impuesto este Parlamento, que por la Constitución Nacional es quien tiene la atribución de “contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación” y “arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación”.**

Respecto al artículo 16, se sustituye el artículo 65 de la Ley N° 24.156 (Ley de Administración Financiera), eliminándose el requisito de que, producto de una renegociación de deuda, se mejoren al menos 2 de las siguientes 3 variables: monto, interés y plazo. Este requisito se reemplaza por “atendiendo a las condiciones imperantes del mercado financiero”, una definición borrosa, en especial en las colocaciones de deuda externa del Tesoro Nacional, que, como ya ha sucedido en varias oportunidades, se realizan por intermedio de cuatro o cinco grandes bancos internacionales, que son éstos los que terminan definiendo las “condiciones imperantes del mercado financiero” en función de sus estrategias corporativas. Además, se agrega en el artículo que de producirse incrementos de la deuda pública, estas operaciones quedan bajo la órbita del Ministerio de Economía.

Estas disposiciones se refuerzan con el artículo 107, por el cual se deroga el artículo 1° de la Ley 27.612 de Fortalecimiento de la sostenibilidad de la deuda pública, que plantea que la Ley de Presupuesto de cada año debe establecer un porcentaje máximo para la deuda pública en moneda extranjera bajo legislación y jurisdicción extranjeras, sobre el total de la emisión de títulos autorizados para el ejercicio y, que de superarse este límite, debe ser autorizado por Ley. Este artículo del proyecto que se está tratando significa lisa y llanamente la eliminación de cualquier restricción a la toma de deuda pública por parte del Poder Ejecutivo Nacional.

Más preocupante son las disposiciones referidas en este acápite del proyecto analizado, teniendo en cuenta que el mundo está viviendo niveles de tasas de interés que no se veían en veinte años. Un claro ejemplo de ello son las tasas de interés que cobra el FMI. En el momento de la renegociación del impagable Stand By tomado por el gobierno de Mauricio Macri, para convertirlo



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

en un préstamo de Facilidades Extendidas, la tasa de cargo del FMI era del 1,2%, cuando en la actualidad es del 5.0% (más los sobrecargos).

Esta notoria ampliación de discrecionalidad que se le otorga al PEN para la toma de deuda externa, y que además abre las puertas a una ganancia indiscriminada por parte de los acreedores externos, con un lesivo impacto sobre nuestra soberanía, en especial la contraída bajo legislación y jurisdicción extranjera, genera nuestro rechazo a los artículos mencionados.

Continuando con el capítulo IV de Operaciones de Crédito Público, los artículos 109, 111 y 112 tienen el mismo objetivo, modificando dos leyes, la Ley N° 27.440 y la Ley N° 26.831 . El art. 109 y el art. 111 tienen por propósito eliminar la restricción para ser miembros del directorio de la Comisión Nacional de Valores (CNV) a quienes hubieren formado parte de los órganos de dirección, administración o fiscalización o de cualquier modo prestaren servicios a entidades sometidas a la regulación y fiscalización de la CNV al momento de su designación y durante los doce (12) meses anteriores. Complementariamente, el art. 112, plantea similar propuesta luego de la salida de los directores, eliminando cualquier limitación al retorno a la actividad privada ligada con las empresas reguladas por la CNV. Adicionalmente, anula las restricciones para que durante su desempeño, los directores de la CNV desempeñen actividades remuneradas. Estos tres artículos son la más clara expresión de la llamada “puerta giratoria” que permite a los directivos de las empresas que dependen de la CNV, entrar y salir sin impedimentos de la titularidad de los órganos de dirección de la entidad reguladora del mercado de capitales. Esta posibilidad significa eliminar prácticamente la independencia de la Comisión Nacional de Valores, que podría pasar, de velar por el interés público, a defender los intereses de las empresas que debe regular, con las implicancias negativas que ello tiene para el transparente y confiable desarrollo del mercado de capitales.

Respecto al artículo 110, se modifica el art. 206 de la Ley 27.740 por el cual se establecen reducciones impositivas a los fines de fomentar la constitución de fideicomisos y fondos comunes de inversión para desarrollos inmobiliarios para viviendas para poblaciones de ingresos medios y bajos. En el texto del actual proyecto se elimina la frase “inmobiliarios para viviendas para poblaciones de ingresos medios y bajos” con lo cual se amplían los beneficios impositivos para los desarrollos inmobiliarios de todo tipo y calidad, incluidos los de mayor lujo. Sin duda, mayor déficit fiscal (dado que se amplían exenciones) favoreciendo a los emprendimientos de gran envergadura, con el posible resultado del desvío de fondos dedicados a los emprendimientos para familias de bajos recursos, a otros desarrollos de mayor rentabilidad (y de dudosa utilidad social).

Con referencia al capítulo VII de Consolidación de Deuda del Sector Público Nacional, se consolida en el Tesoro la deuda pública actualmente en manos de organismos públicos y se agrega, específicamente, al Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS). De esta manera se consolida la deuda intra-Estado, lo que significa su desaparición, con excepción de las tenencias del BCRA y entidades reguladas por leyes 20.091 (ley de entidades de seguros) y 21.526 (de



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

entidades financieras) (arts. 221, 222 y 223). Adicionalmente, el art. 226 establece la transferencia de los activos del FGS al Tesoro Nacional, mientras que en el art. 227 se derogan los artículos 74 a 77 de ley 24.241/1993 (de la ley del SIJP, que regulan las inversiones del sistema previsional, entre ellas la necesidad de contar con autorización del Congreso para vender acciones u obligaciones negociables por debajo de un 7% del total del FGS, la limitación de que los fondos solo se puedan usar para pagar beneficios de ANSES y de que los fondos solo se puedan depositar en cuentas exclusivas de entidades financieras), art 12 de ley 26425/2008 (de la ley del SIPA, que creó el Consejo que monitorea el FGS) y decreto 897/07 (creación del FGS).

De allí que la propuesta de esta sección del proyecto de ley que tratamos es la liquidación del FGS, y está previsto, según informado por los funcionarios presentes en la reunión conjunta de comisiones de esta Cámara de Diputados, que las acciones de empresas privadas que posee el fondo citado “reviertan al Tesoro porque es el mismo Tesoro el que se está haciendo cargo de las jubilaciones por el déficit del sistema (de reparto)”.

Cuando el gobierno anterior propuso llevar a cabo un canje de bonos en dólares del FGS por bonos en pesos, la oposición de entonces salió a criticar la medida con vehemencia. Se dijo que “juegan a la timba con la plata de los jubilados”; que se quería generar un “vaciamiento” del FGS, que “se descapitalizaban los ahorros de los jubilados y trabajadores argentinos”, entre otras expresiones de igual tenor.

Uno de los objetivos del FGS es el de “atender eventuales insuficiencias en el financiamiento del régimen previsional público a efectos de preservar la cuantía de las prestaciones previsionales”. En este aspecto, las acciones de empresas privadas en el FGS son un activo importante del Gobierno, que resultan útiles para fortalecer los recursos del sistema de reparto, y cumplir con el objetivo mencionado. También el FGS se ha utilizado para otorgar créditos a tasas de interés muy accesibles a los beneficiarios del sistema previsional (créditos que han sido discontinuados por la gestión actual) y que han ayudado a mejorar la situación de gran cantidad de jubiladas y jubilados. De allí la importancia de mantener y mejorar las inversiones del FGS, en vez de liquidarlo como se propone en el proyecto de ley que estamos tratando.

Dicho de otra manera, esta pretensión de liquidar el FGS desvirtúa su sentido y vulnera derechos adquiridos y jubilados y jubiladas. No es la primera vez que se intenta vender estos activos. En 2016 el gobierno de Cambiemos impulsó la ley 27.260, conocida como de “Reparación histórica para jubilados”, pero que su contenido principal consistió en un régimen de blanqueo y en los primeros pasos para la liquidación del FGS. El artículo 35 de esa ley derogó los artículos 78 a 81 de la ley 24.241 (también integrantes del capítulo sobre Inversiones del FGS) y la ley 27.181. Esta última ley declaraba de interés público “la protección de las participaciones sociales del Estado nacional que integran la cartera de inversiones del FGS y de las participaciones accionarias o de capital de empresas donde el Estado nacional sea socio minoritario”, a la par que prohibía “su transferencia y/o cualquier otro acto o acción que limite, altere, suprima o modifique su destino,



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

titularidad, dominio o naturaleza, o sus frutos o el destino de estos últimos, sin previa autorización expresa del Honorable Congreso de la Nación”.

En 2018 el Gobierno de Mauricio Macri se comprometió con el FMI a liquidar el FGS. En agosto de 2019 la AGN aprobó un duro informe sobre el estado del FGS en 2016 por las presuntas incompatibilidades que vinculaban a funcionarios (Luis Caputo) y empresarios allegados del Presidente (Mindlin, Blaquier) con varias inversiones. Por otro lado, se estimó en octubre de 2019 que “En el inicio de su gestión, el presidente Mauricio Macri recibió el FGS-Anses con un monto equivalente a unos USD 67 mil millones, que habría descendido a unos u\$s22 mil millones”, lo cual indica su fenomenal pérdida de valor.

El presente proyecto de ley viene a amplificar este proceso de venta y a disponer los activos del FGS, en particular de las acciones. El FGS tiene un amplio paquete de acciones, cuya valuación según el secretario de Finanzas Pablo Quirno es tan sólo de USD 5.500 millones, pero con un potencial recorrido alcista por delante que indicaría que su venta en valores actuales se haría a precios de remate. Entre las participaciones accionarias del FGS se encuentran las sociedades Ternium, TGS, Pampa Holding, IRSA, Molinos Río de la Plata, Telecom, Cablevisión, Galicia, Macro, Consultatio, entre otras grandes empresas. Los dueños de estas compañías tienen un fuerte interés en recuperar sus acciones en poder del Estado.

En el informe a las comisiones de Diputados, se indicó que el sistema de reparto cubre sólo el 50% del pago de jubilaciones, y se resaltó que en el actual sistema (que reemplazó a las AFJPs) el pago de las jubilaciones forma parte también del déficit del Tesoro. Si el objetivo es reducir al máximo el gasto público para eliminar el déficit, puede pensarse que la reforma del sistema de reparto (e incluso la vuelta al régimen de las AFJPs) estaría también en los objetivos de este gobierno. La eliminación del FGS sería un primer paso.

En el mismo TÍTULO III de REORGANIZACIÓN ECONÓMICA, específicamente en el Capítulo III – MOVILIDAD DE LAS PRESTACIONES, el Art. 106 dispone:

*Artículo 106.- Suspéndase la aplicación del artículo 32 de la Ley N° 24.241, sus complementarias y modificatorias. Facultase al Poder ejecutivo nacional a establecer una fórmula automática de ajuste de las prestaciones mencionadas en los incisos a), b), c), d), e) y f) del artículo 17 de la Ley N° 24.241, teniendo en cuenta los criterios de equidad y sustentabilidad económica. Hasta tanto se establezca una fórmula automática, el Poder ejecutivo nacional podrá realizar aumentos periódicos atendiendo prioritariamente a los beneficiarios de más bajos ingresos.*

El Art 32 de la ley 24.241 que se pretende suspender, determina la movilidad de las prestaciones de la seguridad social, que fuera sustituido por art. 1º de la Ley N° 27.609 - 4/1/2021.

Es importante destacar, que la primera actualización sobre la base de la movilidad dispuesta por la Ley 27.609, se hizo efectiva a partir del 1º de marzo de 2021, y toma como parámetros, la



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

combinación de dos índices, la evolución de los salarios – Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE) - y la recaudación de la A.N.Se.S. por partes iguales (50% en cada caso), similar a la ecuación prevista en la ley 26.417 vigente desde 2008 hasta su derogación en 2017.

El Gobierno, a través del vocero presidencial, entre otros funcionarios, cuestionó la fórmula de movilidad vigente, sugiriendo que era peor que la anterior, sancionada por el Gobierno de Macri y, por lo tanto, que, de mantenerse, ello provocaría una gran pérdida de poder adquisitivo al haber jubilatorio, siendo una afirmación falsa, dado que la fórmula aprobada durante el gobierno del Frente de Todos acumula, extendida para todo el periodo diciembre 2020- diciembre 2023, 15% más de aumentos que la fórmula compuesta por 70% inflación y 30% Salarios, del gobierno de Macri, en igual periodo.

Siguiendo esta línea de análisis el artículo 106 del Proyecto de Ley en estudio en su segundo párrafo, aspira a que este Congreso delegue su facultad de legislar al P.E.N., en lo relacionado a instaurar una nueva fórmula automática de actualización de las prestaciones enumeradas en el Art. 17 de la Ley 24.241, inc. a, b, c, d, e y f., teniendo en cuenta los criterios de equidad y sustentabilidad económica.

Por último, en el tercer párrafo del citado Artículo, el P.E.N. considera la posibilidad de otorgar incrementos discrecionales, dando prelación a los beneficiarios con haberes de pasividad mínimos.

Con respecto a la “suspensión” de la movilidad de las prestaciones, es preciso señalar, que la movilidad no solo impacta en los haberes de más de 8,3 millones de jubilados y pensionadas, sino también en las asignaciones de casi 9 millones de niños y adolescentes.

La movilidad jubilatoria es un instrumento de política pública que tiene por objeto incrementar los haberes de las jubilaciones y pensiones teniendo en cuenta, fundamentalmente, el aumento del costo de vida. La movilidad busca corregir el impacto que produce la inflación sobre el monto de los haberes de las jubilaciones y pensiones. En otras palabras, la movilidad viene a cumplir la función de actualizar las prestaciones previsionales de modo que mantengan el mismo valor adquisitivo a lo largo del tiempo.

A pesar de las reiteradas menciones del Ejecutivo sobre la necesidad de suspender la fórmula de actualización para mejorar los haberes de los jubilados, el Ministerio de Economía publicó, en su página de twitter @Economia\_Ar, el 12 de diciembre del año 2.023, un cuadro donde casi el 10% de la reducción del déficit fiscal correspondía a un ajuste de 0,4% en los haberes jubilatorios. Resulta entonces difícil imaginar una mejora de las jubilaciones y pensiones suspendiendo la norma de actualización y pre anunciando que en materia previsional se reduce el gasto.



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

La Corte Suprema se ha expresado en innumerables fallos a favor del haber jubilatorio como derecho alimentario y derecho adquirido de los ciudadanos argentinos. El verdadero Estado de Derecho; las democracias, no vulneran los derechos consagrados en el Art 14 bis y 17 de la Constitución Nacional.

Resulta necesario señalar que la Corte Suprema mediante sentencia de fecha 8 de agosto de 2006, en la referida causa Badaro, había exhortado al Poder Legislativo a dictar una ley que disponga las pautas de la movilidad jubilatoria, entendiendo que la misma es un derecho constitucional de raigambre social, para lo cual es menester que su cuantía mantenga una proporción razonable con los ingresos de los trabajadores. En este sentido la Corte manifestó que la implementación del precepto constitucional de la movilidad jubilatoria (Art. 14° bis de la C.N.), está dirigido primordialmente al legislador. Es por ello, que nos corresponde establecer los criterios adecuados a la realidad y de asegurar a los beneficiarios el mantenimiento de un nivel de vida acorde con la posición que tuvieron durante sus años de trabajo, puesto que, ante la creciente crisis económica – social generada por las medidas implementadas por el Gobierno Nacional, no podemos soslayar el menoscabo que sufren hoy los jubilados y pensionados respecto de sus haberes y cómo se ven afectados los derechos humanos más esenciales de nuestros adultos mayores, como lo son la vida, la salud y la vivienda.

Además, nuestro país es signatario de diversos tratados internacionales de Derechos Humanos, los cuales tienen jerarquía constitucional, entre los ellos la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Protocolo Adicional que versa "Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados Partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica..."

En los Art.1 y 3 del proyecto de ley, se declara la emergencia en seguridad social, lo cual equivale en el futuro a definir no sólo sobre las actualizaciones sino también sobre moratorias, años de aporte, edad jubilatoria, etc. Esta emergencia es parte de un conjunto más amplio: se declaran 11 emergencias (en materia económica, financiera, fiscal, previsional, de seguridad, defensa, tarifaria, energética, sanitaria, administrativa y social, más incluso que en la crisis de 2001) por dos años prorrogable por otros dos años por el propio Poder Ejecutivo. Esto implica la absoluta delegación de poder del legislativo al P.E.N. por todo el mandato del actual presidente y el virtual cierre del Congreso.

El segundo supuesto del Art. 76 de la C.N. que nos ocupa, es decir, la posibilidad de la delegación legislativa ante la existencia de una situación de emergencia pública. En este caso, la posibilidad de la delegación se refiere a una causa excepcional que permite la habilitación del ejercicio de las



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

facultades legislativas en todas aquellas materias que guarden relación estrecha con el motivo de la emergencia.

La emergencia pública ha sido definida por la Corte Suprema como aquellas “situaciones que derivan de acontecimientos extraordinarios, imprevisibles o bien inevitables, y que tienen una repercusión muy honda y extensa en la vida social, de suerte que demandan remedios también extraordinarios” (caso Perón Fallos 238:23). También ha dicho el máximo tribunal que “el concepto de emergencia abarca un hecho cuyo ámbito temporal difiere según circunstancias y modalidades de épocas y sitios. Se trata de una situación extraordinaria que influye sobre la subsistencia misma de la organización jurídica y política, o el normal desenvolvimiento de sus funciones” (caso Peralta Fallos 313:1513). Por ello, en toda delegación por emergencia pública debe existir un claro y manifiesto nexo de razonabilidad entre la causa que lo provoca y las facultades y materias sobre las que recae la delegación. Si no existe dicho nexo, la delegación deviene inconstitucional.

Asimismo, la delegación legislativa debe ser transitoria y estar sujeta a plazos no siendo válida para la determinación del plazo la expresión usada en el tercer párrafo del Art. 106, “hasta tanto se establezca una fórmula automática”, el que no plantea un plazo cierto a los efectos de diseñar un nuevo mecanismo de actualización, creando de esta manera un estado de incertidumbre jurídica. En atención, principalmente, a la materia de seguridad social, la Corte Suprema desde antiguo ha reconocido, en el Congreso las facultades de legislar propias de su competencia funcional, con el fin de cumplir con el objetivo instaurado en el Preámbulo de “promover el bienestar general”. (Fallos: 170:12; 173:5; 179:394; 326:1431; 328:1602 y 329:3089).

La intervención indebida del PEN en pretender la delegación de facultades para regular un mecanismo de actualización de haberes de pasividad, sin tener la potestad constitucional para hacerlo, contradice el art. 14 bis de la C. N. que conjuga el ideal representativo en la realización de los derechos sociales. Asimismo, transgrede la regla básica republicana según la cual cada poder del Estado Federal debe actuar dentro del ámbito de su competencia. También desconoce las normas que desde hace más de cincuenta años han reconocido las obligaciones del Estado de tutelar al trabajador en situación de pasividad (art. 75, inciso 19, de la Constitución Nacional), según la cual corresponde al Congreso proveer lo conducente “al desarrollo humano” y “al progreso económico con justicia social”. (Fallos: 279:389; 280:424; 292:447; 293:235; 300:84, 571; 305:866; 328:1602), (CSS 42272/2012/CS1-CA1 Blanco, Lucio Orlando c/ A.N.Se.S. s/ reajustes varios).

Es el Congreso Nacional en su carácter de órgano representativo de la voluntad popular, el que deberá establecer, conforme a las facultades conferidas por la Constitución Nacional, el índice para la actualización de las prestaciones de la seguridad social, en el marco de su tarea legislativa -a través del diálogo de las dos cámaras que deben confluir en la sanción de una ley- el que



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

instituirá las pautas adecuadas para hacer efectivo el mandato del Art. 14 bis de la C.N.: "jubilaciones y pensiones móviles".

El tercer párrafo del Art. 106, considera la posibilidad, ante la requerida suspensión de la movilidad vigente, de que el Poder Ejecutivo otorgue incrementos discrecionales dando prioridad a los beneficios de más bajos ingresos. Estos crean incertidumbre en los jubilados y pensionadas, sobre sus ingresos futuros. Más aún, cuando el P.E.N. no expresa en el proyecto remitido, las variables alternativas que se emplearán para otorgar incrementos circunstanciales, como así también la periodicidad de los mismos, y agrega que serán prioritarios los beneficiarios de ingresos menores, excluyendo a los jubilados y pensionadas de haberes más altos violentando los principios de equidad, proporcionalidad y de sustitución. De esta manera quedaría en manos del Ejecutivo definir los aumentos. Es decir, si como dice Milei, en cada entrevista que aborda, o en sus redes, "no hay plata", se infiere rápidamente, la suerte que correrán los adultos mayores.

En síntesis, en defensa de nuestros adultos mayores, es que rechazamos fervientemente las medidas de este capítulo que solo tienden a rematar los fondos de los jubilados y pensionados.

## **6) MODIFICACIÓN DE LA LEGÍTIMA DEFENSA Y CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA SOCIAL.**

**El proyecto de ley le dedica un capítulo a la Seguridad interior en el Título IV de Seguridad y Defensa.**

En el plano de la **seguridad interior**, el Poder Ejecutivo tiende una **trampa** a este Congreso de la Nación. Ante episodios de manifestaciones de sectores afectados por la situación económica, pretenden desviar la opinión pública de los problemas y consecuencias del plan económico hacia la discusión respecto de desalojar o no una manifestación, mediante la persecución de organizaciones sociales. Propone para ello, desde criminalizar las manifestaciones públicas y la protesta social -mediante aumento de penas y nuevos tipos penales- hasta el absurdo de pedir permiso para una reunión de tres personas en el espacio público.

Para peor, al flagrante conflicto de poderes que llevará el reciente Protocolo para desalojos del Ministerio de Seguridad (donde la Ministra se arroga decisiones que le competen a un juez o jueza), proporciona a las y los agentes de las fuerzas una mayor discrecionalidad en situaciones que involucren el uso de la fuerza, desde una lógica contraria al derecho internacional, los derechos humanos e, incluso, contraria al cuidado de las y los agentes de las fuerzas.

A partir del proyecto de ley, **el oficialismo ha propuesto reformar de manera integral el sistema democrático, llevándolo hacia una clara autocracia.** Esta iniciativa debe examinarse, a nuestro juicio, tanto desde una óptica general, que atienda al significado verdadero de las propuestas plasmadas en el presente proyecto, donde se pretende eliminar el sistema de división de poderes que nos rige. Desde un punto de vista general, el análisis supone una clara





**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

modificación del rol y de las facultades del Ministerio de Seguridad en nuestro esquema constitucional, proponiendo medidas regresivas para los derechos humanos y la democracia.

El proyecto propone incorporar al inciso 4) del artículo 34 del Código Penal, una presunción iure et de iure (es decir que no admite prueba en contrario) estableciendo que la proporcionalidad del medio empleado debe ser siempre interpretada en favor de quien obra en cumplimiento de su deber o en el legítimo ejercicio de su derecho, autoridad y cargo.

La incorporación de este inciso, lo que parece ser, es la consagración de un privilegio para quienes maten o lesionen gravemente, para que puedan tener por acreditada de antemano y en todos los casos la causal eximente de pena. Ello se desprende no solo de la simple lectura del inciso incorporado, sino también de las propias palabras de la Ministra durante su exposición del 10 de enero del corriente en esta Honorable Cámara, sobre los fundamentos de la modificación propuesta, que aquí estamos analizando.

Por lo que quedó demostrado que el Poder Ejecutivo Nacional desconoce el deber fundamental de los/as funcionarios/as policiales y fuerzas de seguridad, que es, el deber de resguardar la vida, incluso de quien ha cometido un delito, volviéndose así de suma importancia, la proporcionalidad en los medios utilizados, lo que caracterizará un accionar legítimo de uno ilegítimo. Es por ello, que observamos que este proyecto pretende poner en cabeza de los/as funcionarios/as policiales y fuerzas de seguridad el deber de matar.

Tales modificaciones contrariamente a lo que se aduce, no defiende a las y los policías, por el contrario, los expone en tanto la reforma vulnera tratados internacionales que Argentina ha suscripto. En este sentido, también la prohibición de demandar en carácter de víctima del accionar policial o, en su caso sus herederos, aún cuando no concurrieran los eximentes en favor de quien se defiende u obre en ejercicio de su deber, autoridad o cargo, expone a las y los funcionarios policiales y al Estado, puesto que estas acciones -aún siendo convalidadas por la justicia local, lo que parece improbable- indefectiblemente darán lugar a casos en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ello, como complemento a la mayor peligrosidad a la que estará expuesta la vida de las y los propios funcionarios policiales, como consecuencia de una mayor discrecionalidad en situaciones que involucren el uso de la fuerza.

En relación al agravamiento de las penas previstas en el artículo 194 del Código Penal y las incorporaciones a dicho artículo no tienen otra finalidad que criminalizar la protesta y amedrentar a quienes -estando en una situación de vulnerabilidad- no puedan ejercer su derecho de peticionar a las autoridades a través de la expresión de su sentir en las calles.

La intervención de la propia Ministra de Seguridad en su exposición ante esta Honorable Cámara al señalar que “sacaban” el artículo 331 del proyecto que de modo ridículo definía a la reunión o manifestación como “...la congregación intencional y temporal de tres (3) o más personas en un espacio público con el propósito del ejercicio de los derechos aludidos en la presente.” denota lo



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

poco a conciencia que se ha trabajado en el proyecto de ley. En relación a esto y parafraseando a la Dra. Kemelmajer en su intervención en el plenario haciendo referencia a la reforma del código civil, la modificación de un código necesita ser realizada de forma sistémica, pues se debe proteger el sistema que ese código está destinado a regir. Sumado a ello, las expresiones del Ministro de Justicia indicando que tiene en carpeta un proyecto de modificación al Código Penal, nos lleva a preguntarnos ¿cuál es entonces el sentido de realizar modificaciones en esta instancia, de urgencia, si más tarde se someterá a consideración un proyecto de nuevo Código que permitiría analizar las propuestas de modo sistémico? La respuesta creemos tiene más que ver con darle fuerza de ley a un protocolo de actuación presentado por la Ministra de Seguridad y que se toma como base para la redacción propuesta y que ha demostrado su ineficacia a poco de ser puesto en práctica. Su única finalidad es otorgar una herramienta que a corto plazo permita garantizar la implementación de un orden económico que solo beneficiará a unos pocos, incrementará las desigualdades sociales, dilapidará recursos naturales, empresas estatales y, a más largo plazo, expondrá a las y los policías a condenas y al Estado argentino a demandas ante la CIDH.

## **7) REFORMAS A LA JUSTICIA. MODIFICACIONES AL CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN**

Atento a que la materia “Justicia” no fue contenida en las declaradas emergencias dispuestas a lo largo del Título I, Capítulo II del Proyecto en cuestión, más específicamente no se encuentra enumerada en su artículo 3º, es dable comenzar el rechazo a este apartado con un análisis referido a la constitucionalidad de la delegación legislativa.

En su texto “Facultades legislativas del Congreso delegadas al Poder Ejecutivo”, el Dr. Alfonso Santiago (h), explica que la delegación legislativa constituye una excepción al principio de división de los poderes sobre la base de lo dispuesto en el art. 29 de la Constitución Nacional, del principio general sobre prohibición de la delegación legislativa enunciado en el art. 76 y de la regla contemplada en la primera parte del art. 99, inc. 3º.

La delegación legislativa es la habilitación constitucional, excepcional y limitada, que el Congreso puede conferir al Poder Ejecutivo para que éste ejerza temporalmente algunas de las facultades legislativas. El Congreso conserva la titularidad de la facultad legislativa delegada, puede ejercerla mientras transcurre el plazo de la delegación e incluso puede reasumirla anticipadamente derogando la ley mediante la cual se otorga.

*Artículo 76.- Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.*

*La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa.*



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

El procedimiento de la delegación legislativa comienza con la sanción de una ley delegante que establece la materia, las bases y el plazo de delegación. Continúa luego con la sanción de los reglamentos delegados por parte del Poder Ejecutivo que, a diferencia de los reglamentos ejecutivos, tienen jerarquía normativa de ley, ya que mediante ellos el Presidente ejerce facultades propias del Congreso.

La delegación legislativa constituye una excepción al principio de división de los poderes y al subprincipio de “corrección funcional”, que establece que las facultades que la Constitución Nacional otorga a cada uno de los órganos de gobierno solamente pueden ser ejercidas por ellos y no por los restantes. La emergencia pública es una causal excepcional que permite la habilitación del ejercicio de las facultades legislativas en todas aquellas materias que guarden relación estrecha con el motivo de la emergencia.

La emergencia pública ha sido definida por la CSJN como aquellas “situaciones que derivan de acontecimientos extraordinarios, imprevisibles o bien inevitables con los recursos ordinarios, y que tienen una repercusión muy honda y extensa en la vida social, de suerte que demandan remedios también extraordinarios”. También ha dicho el máximo tribunal que “el concepto de emergencia abarca un hecho cuyo ámbito temporal difiere según circunstancias y modalidades de épocas y sitios. Se trata de una situación extraordinaria que influye sobre la subsistencia misma de la organización jurídica y política, o el normal desenvolvimiento de sus funciones” (Caso Perón, Fallos, 238:23).

Así como constituye una excepción, la única delegación habilitada constitucionalmente es la que es acotada y limitada, referida a algunos puntos concretos y específicos de la potestad legislativa del Congreso. En oposición, todas aquellas que versen sobre la totalidad de la potestad legislativa, la delegación sobre una materia determinada, pero sin la fijación de las bases o parámetros que orienten la actividad normativa del Poder Ejecutivo, están prohibidas.

La emergencia puede ser general o estar referida a un ámbito concreto de vida social (economía, salud, educación, seguridad, etc.); puede abarcar todo el territorio del país o una porción determinada. La apreciación de la existencia de esa situación de emergencia es una facultad discrecional que debe ponderar con razonabilidad el propio Congreso.

El PEN solicita a través de este proyecto de ley la declaración de emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, social, previsional, de seguridad, defensa, tarifaria, energética, sanitaria y social. Ninguno de los aspectos que se encuentran dentro del apartado de Justicia (Título V) refieren a dicha enumeración, pero incluso ni la propia materia “Justicia” aparece mencionada en el artículo 3° del proyecto.



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

Muy por el contrario, si se analizaría la emergencia judicial realmente, los aspectos a modificar deberían comenzar por el deficiente servicio de justicia a la ciudadanía por lentitud, falta de transparencia, parcialidad en los tribunales, lenguaje incomprensible, falta de oralidad, falta de acceso de los sectores populares, operadores de los grupos económicos en los tribunales condicionando jueces y juezas, las situaciones de prebendas como las conocidas en el caso “Lago Escondido” y varios aspectos más. La falta de cobertura de vacantes producidas por la regresión en el Consejo de la Magistratura de la Nación de los concursos finalizados en abril del 2023, etc. Así como los aspectos propios del trabajo judicial, su colapso y emergencia edilicia, la capacitación de los jueces y juezas en materia de género, el deficiente sistema electrónico Lex 100, el incremento de licencias psiquiátricas y la violencia laboral, la ausencia de ingreso democrático, la inexistencia de paritarias y convenciones colectivas de trabajo en el Poder Judicial de la Nación, etc., etc., etc.

Nada de ello viene a solucionar este apartado. Nos preguntamos en qué mejorará el servicio de justicia las regulaciones sobre honorarios de abogados, el cambio en el régimen de propiedad intelectual, la publicación de edictos, el tema de los archivos judiciales, la transferencia del Registro de la Propiedad Inmueble, el registro de los juicios universales, entre otros. Podrán ser aspectos atendibles, o no, pero nada hacen al padecer de la ciudadanía con el sistema judicial.

Mención aparte referiremos a los aspectos introducidos en la modificación al Código Civil y Comercial (Capítulo III). Solo aquí diremos que no corresponde su introducción en un título referido a “Justicia”, ya que la especificidad de las modificaciones son propias de un análisis singular, con detenimiento, en sesiones ordinarias y con profundidad y participación ciudadana y de expertos/as en la materia. Asimismo observamos que la orientación de las modificaciones obedece a singulares conceptos dogmáticos reivindicativos del principio de “autonomía de la voluntad” a ultranza en las relaciones contractuales, prejuzgando sin basamento específico, sino con uno de tipo doctrinal, a las normas de orden público y a los principios de la moral y las buenas costumbres, en estas relaciones sociales, como “relacionadas con ideas religiosas” o “conceptos ambiguos y vagos” (como fuera respondido por el Ministro de Justicia de la Nación, Dr. Mariano Cuneo Libarona, mediante nota de fecha 15 de enero de 2024 dirigida a la Diputada Dra. Vanesa Siley). Sostenemos a dicha inclinación como el sesgo ideológico que se dice “liberal”, pero que impide observar a la igualdad de oportunidades como el punto de partida desde el cual la libertad será verdaderamente ejercida.

El Capítulo VIII, sobre los depósitos judiciales, resulta por lo demás llamativo, cuya intención parecería consistir en el desfinanciamiento del Banco Nación, en correlato con su intento privatizador contenido también en este proyecto.

Sobre el Capítulo X, artículo 439, de traspaso de la Justicia Nacional, nos referiremos también en profundidad a continuación.



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

Por su parte, el Capítulo XII, sobre los procesos sucesorios no contenciosos (artículo 441, Anexo IV) vale decir que en los fundamentos del proyecto de ley se indica que el objetivo es disminuir los tiempos de las causas que tienen los juzgados civiles. Sin embargo, en este artículo, no se comprende el sentido de sumar un gasto adicional, como es el honorario del escribano interviniente, considerando que los plazos de demora en virtud de edicto e inscripciones no cambian. Además, de existir una controversia, se demora 10 días más la declaratoria en virtud de remitir la causa a un juzgado, retardando aún más el proceso.

A continuación detallamos sobre las reformas al Código Civil y Comercial y sobre el traspaso de la Justicia nacional:

**7.1.- SOBRE LAS MODIFICACIONES AL CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN (arts. 352 a 403 del proyecto de ley reforma).**

En materia de derecho de contratos, la materia contractual es la más vinculada a cuestiones económicas y la que contiene la mayor cantidad de propuestas de reformas: treinta y seis de los cincuenta y un artículos. La propuesta es eliminar toda referencia a la moral, buenas costumbres y orden público en materia contractual.

Algunos de estos aspectos fueron mencionados en la reunión informativa conjunta de las Comisiones de Legislación General, de Presupuesto y Hacienda y de Asuntos Constitucionales del día 16 de enero de 2024, por la jurista Dra. Aída Kemelmajer de Carlucci, ex integrante de la Corte Suprema de la provincia de Mendoza, a saber:

El artículo 1004, se refiere al objeto de los contratos, la regla desde los tiempos de Vélez es que podemos contratar sobre todo, pero hay algunos objetos que están prohibidos en la contratación. El artículo vigente refiere a los “hechos que son imposibles, prohibidos por las leyes o que son contrarios a la moral, orden público y dignidad de la persona humana”, se propone eliminar esta última frase.

*ARTÍCULO 361.- Sustitúyese el artículo 1004 del Código Civil y Comercial aprobado por la Ley N° 26.994 y sus modificatorias por el siguiente:*

*“ARTÍCULO 1004.- Objetos prohibidos. No pueden ser objeto de los contratos los hechos que son imposibles o están prohibidos por las leyes o lesivos de los derechos ajenos; ni los bienes que por un motivo especial se prohíbe que lo sean. Cuando tengan por objeto derechos sobre el cuerpo humano se aplican los artículos 17 y 56.”*

Redacción actual:

*ARTÍCULO 1004.- Objetos prohibidos. No pueden ser objeto de los contratos los hechos que son imposibles o están prohibidos por las leyes, son contrarios a la moral, al orden público, a la dignidad de la persona humana, o lesivos de los derechos ajenos; ni los bienes que por un motivo especial se prohíbe que lo sean. Cuando tengan por objeto derechos sobre el cuerpo humano se aplican los artículos 17 y 56.*



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

El **artículo 1014** habla de la causa ilícita y dice: “*El contrato es nulo cuando: a) su causa es contraria a la moral, al orden público o a las buenas costumbres*”. Se propone eliminar este inciso a).

*ARTÍCULO 363.- Sustitúyese el artículo 1014 del Código Civil y Comercial aprobado por la Ley N° 26.994 y sus modificatorias por el siguiente:*

*“ARTÍCULO 1014.- Causa ilícita. El contrato es nulo cuando ambas partes lo han concluido por un motivo ilícito común. Si sólo una de ellas ha obrado por un motivo ilícito, no tiene derecho a invocar el contrato frente a la otra, pero ésta puede reclamar lo que ha dado, sin obligación de cumplir lo que ha ofrecido.”*

Redacción actual:

*ARTÍCULO 1014.- Causa ilícita. El contrato es nulo cuando:*

- a) su causa es contraria a la moral, al orden público o a las buenas costumbres;*
- b) ambas partes lo han concluido por un motivo ilícito o inmoral común. Si sólo una de ellas ha obrado por un motivo ilícito o inmoral, no tiene derecho a invocar el contrato frente a la otra, pero ésta puede reclamar lo que ha dado, sin obligación de cumplir lo que ha ofrecido.*

El **artículo 1796** que se refiere al pago sin causa, establece que el pago es repetible cuando la causa del pago es ilícita o inmoral, y se pretende sacar la palabra “inmoral”.

*ARTÍCULO 390.- Sustitúyese el inciso d) artículo 1796 del Código Civil y Comercial aprobado por la Ley N° 26.994 y sus modificatorias por el siguiente:*

*“d) la causa del pago es ilícita;”*

Redacción actual:

*ARTÍCULO 1796.- Casos. El pago es repetible, si:*

- a) la causa de deber no existe, o no subsiste, porque no hay obligación válida; esa causa deja de existir; o es realizado en consideración a una causa futura, que no se va a producir;*
- b) paga quien no está obligado, o no lo está en los alcances en que paga, amén que lo haga como tercero;*
- c) recibe el pago quien no es acreedor, a menos que se entregue como liberalidad;*
- d) la causa del pago es ilícita o inmoral;*
- e) el pago es obtenido por medios ilícitos.*

En estos ejemplos vemos que, en algunos casos suprimen la mención a la moral, en otro a la moral y buenas costumbres, y en otras directamente suprime el orden público y la noción de dignidad humana.

Supongamos que estamos de acuerdo en que no se mencione a la moral, que estamos de acuerdo en que hay que eliminarla de estos artículos aún cuando esta palabra también está en la Constitución Nacional.



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

Surge del artículo 10 del Código Civil que: *“La ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos. Se considera tal el que contraría los fines del ordenamiento jurídico o el que excede los límites impuestos por la buena fe, la moral y las buenas costumbres”*. Al respecto Aída Kemelmajer de Carlucci señaló *“Cómo debe interpretarse el Código con la supresión de la moral y las buenas costumbres en los tres artículos antes mencionados. No es cuestión de eliminar la moral y las buenas costumbres del artículo 10, porque este artículo rige para todo el Código, no solo para los contratos. En el caso de la eliminación del orden público en el artículo 1014, tengo el artículo 12 en el título preliminar”*:

*ARTÍCULO 12.- Orden público. Fraude a la ley. Las convenciones particulares no pueden dejar sin efecto las leyes en cuya observancia está interesado el orden público.*

*El acto respecto del cual se invoque el amparo de un texto legal, que persiga un resultado sustancialmente análogo al prohibido por una norma imperativa, se considera otorgado en fraude a la ley. En ese caso, el acto debe someterse a la norma imperativa que se trata de eludir.*

Y agregó: *“Entonces ¿cómo se deja el orden público en el artículo 12 y se saca del artículo 1014?. Son ejemplos suficientes para mostrar el peligro de reformar el Código sin un estudio sistémico. Si el propósito de la reforma fue generar seguridad en los contratantes porque cree que hay seguridad cuando elimino el abuso del derecho, la buena fe. Se genera el problema de la inseguridad frente a la falta de sistema. Porque se deja artículos que dejan una cosa y artículos que dicen otra”*.

No surge del proyecto de ley ni de sus fundamentos que se hayan realizado informes y/o dictámenes que acrediten la legalidad de tal modificación. Además, se pudieron observar varios errores en la redacción de los artículos del proyecto como sustituciones que eran idénticas al artículo vigente.

En el **artículo 352** se incorpora el inciso d) al artículo 435 del Código Civil y Comercial que permite los divorcios administrativos. Esta modificación refiere: *“d) la comunicación de la voluntad de disolver el vínculo presentada por los cónyuges en forma conjunta ante el órgano administrativo del último domicilio conyugal, el cual tendrá los mismos efectos que el divorcio”*.

*ARTÍCULO 352.- Incorpórase como inciso d) del artículo 435 del Código Civil y Comercial aprobado por la Ley N° 26.994 y sus modificatorias, el siguiente:*

*“d) comunicación de la voluntad de disolver el vínculo presentada por los cónyuges en forma conjunta ante el órgano administrativo del último domicilio conyugal, la cual tendrá los mismos efectos que el divorcio.”*

Redacción actual:

*ARTÍCULO 435.- Causas de disolución del matrimonio. El matrimonio se disuelve por:*

*a) muerte de uno de los cónyuges;*

*b) sentencia firme de ausencia con presunción de fallecimiento; c) divorcio declarado judicialmente.*



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

Sobre el divorcio en particular, teniendo en cuenta que tiene efectos en vida y después de la muerte, en el proyecto no hay prevista información obligatoria para los presentantes respecto de las consecuencias del acto, viéndose afectada la seguridad jurídica y el interés de la ciudadanía.

El proyecto no aborda lo relativo a la forma de implementación de este tipo de divorcios, no hace mención a qué organismo es el encargado de llevarlos adelante, cómo se cubrirán los gastos, ni refiere a nuevas leyes reglamentarias o a la modificación de la Ley de Registro Civil o similares.

Tal como advirtiera en el debate en comisión el día 15 de enero el Dr. José Luis Lasalle, en su carácter de presidente de la Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA), esta nueva forma de resolución de divorcio por vía administrativa, sin patrocinio letrado, genera una desprotección. También la Defensoría Nacional de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, representada en el debate en Comisión del día 16 de enero por la Defensora Dra. Marisa Graham y el Defensor Adjunto, Dr. Juan Facundo Hernández, advirtió que, sobre esta modificación, los más desprotegidos serán justamente las y los menores de edad que precisan un acompañamiento especial en este tipo de procesos.

Finalmente, sobre este punto, es destacable lo que se indica en la Carta Abierta de Académicos y Juristas dirigida al Congreso Nacional, de “rechazo al proyecto de Ley ‘Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos’ (Mensaje N° 7/2023) en cuanto pretende introducir modificaciones al Código Civil y Comercial de la Nación”, de la cual surge que la reforma “*contradice la sistemática del Código Civil y Comercial de la Nación incentivando un nuevo foco de conflicto interpretativo con la consecuente inseguridad jurídica*”, texto firmado, entre otros juristas, por la anteriormente citada Aída Kemelmajer de Carlucci, responsable de la reforma del Código Civil junto a Ricardo Lorenzetti y a Elena Highton de Nolasco, Nelly Minyersky, Marisa Herrera y Ricardo Gil Lavedra.

A mayor abundamiento, la Dra. Kemelmajer de Carlucci también señaló: “*sobre el divorcio administrativo, respecto a la falta de sistema, además de que no habla de los niños/as, de los bienes, etc., dice que el divorcio se produce por la comunicación que hacen los cónyuges, no exige la registración. Y existen artículos en el Código que regulan figuras como las prestaciones compensatorias donde el plazo para demandar comienza a partir de la sentencia de divorcio. Entonces, ¿cómo se va a interpretar todo eso?*”. Concluyó de manera sublime: “*Alberdi lo atacó a Vélez diciéndole que era un gran erudito, pero que lo único que no citaba en sus notas era la Constitución Nacional. Y acá se dice que lo que se quiere en materia contractual es volver a Vélez, que no sabe la Constitución*”.

**7.2.- SOBRE EL TRASPASO DE LA JUSTICIA NACIONAL (art. 439 del proyecto de ley de reforma).**





**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

La reforma constitucional de 1994, a través de su artículo 129, reconoció a la Ciudad de Buenos Aires un régimen de Gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción. Asimismo estableció en el mismo articulado, que mediante una ley se garantizarían los intereses del Estado nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación.

Teniendo en cuenta que la manda de la Constitución reserva expresamente la potestad al Poder Legislativo de resguardar los intereses nacionales mientras la Ciudad continúe siendo la capital del país, en el año 1995 se sancionó la Ley 24.588 (denominada “Ley Cafiero”). En aquella norma, se estableció que la justicia nacional ordinaria de la Ciudad de Buenos Aires mantenía su jurisdicción y competencia a cargo del Poder Judicial de la Nación, contemplando como facultades propias de jurisdicción de la Ciudad lo respectivo a materia de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso-administrativa y tributaria locales. Además, dicha norma dispuso que el Estado Nacional y la Ciudad de Buenos Aires debían celebrar convenios relativos a la transferencia de organismos, funciones, competencias.

Luego de esa ley, con el transcurso de los años, se celebraron diversos convenios entre el Estado nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), los cuales fueron aprobados por las leyes de la CABA N° 597 (2001), N° 2257 (2006), y N° 5935 (2017); así como también por las respectivas leyes nacionales N° 25.752 (2003) de transferencias progresivas de competencias penales, N° 26.357 (2008) sobre convenios de transferencias progresivas de competencias penales, y N° 26.702 (2011) de transferencia la competencia para investigar y juzgar los delitos y contravenciones cometidos en el territorio de la CABA.

Los convenios celebrados y ratificados hasta el año 2011 se efectuaron únicamente sobre el traspaso de competencias y bajo lo previsto por el artículo 8 de la “Ley Cafiero”, en tanto la justicia nacional ordinaria de la Ciudad de Buenos Aires mantenía su actual jurisdicción y competencia continuando a cargo del Poder Judicial de la Nación.

Sobre este tema mucho se viene debatiendo a lo largo de los años en algunos ámbitos de nuestro país, valga una de las opiniones en las palabras del flamante Procurador del Tesoro de la Nación, Dr. Rodolfo C. Barra. En el año 2016, en su editorial del diario La Nación sostuvo *“los tribunales de la Ciudad de Buenos Aires no son ‘provinciales’, simplemente porque la ciudad no es una provincia. Esto es así por expresa decisión del constituyente de 1994, que en cada caso en que quiso equiparar a la ciudad con las provincias lo hizo expresamente. No lo hizo, en cambio, en el mencionado artículo 75.12, tampoco en el artículo 5 (donde les otorga la garantía federal a las instituciones provinciales), tampoco el artículo 121 y siguientes, a la vez que en los artículos 124 y 125 distingue expresamente a las provincias de la ciudad: mientras que las provincias podrán celebrar acuerdos interprovinciales creando regiones, la ciudad sólo podrá participar de regiones conforme como lo establezca el Congreso de la Nación; tampoco puede la ciudad celebrar*



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

*convenios internacionales, salvo ley del Congreso, mientras que sí lo pueden hacer las provincias; a las provincias corresponde el dominio originario de sus recursos naturales, no así a los eventuales de la ciudad; las provincias pueden celebrar tratados interprovinciales parciales, no así la ciudad. Precisamente el artículo 125 CN autoriza a las provincias a celebrar este tipo de tratados parciales 'para fines de administración de justicia', siempre, claro está, la que debe juzgar conforme a los 'códigos' y no sobre la legislación meramente local. La norma no menciona a la ciudad (la diferencia de las provincias en el propio artículo) precisamente porque ésta carece - en la clara intención del constituyente- de 'administración de justicia destinada a la aplicación de los 'códigos'. Además, aunque la ciudad es también beneficiaria de la coparticipación federal de impuestos, no es sujeto originario de ésta (sólo el gobierno federal y las provincias, artículo 75.2), tampoco es sujeto aforado a los sujetos de la jurisdicción originaria de la Corte Suprema. Fundamentalmente, el constituyente se encargó de establecer claramente que la ciudad no tiene poder constituyente, no tiene Constitución, sino sólo un 'estatuto organizativo de sus instituciones' (ver artículos 121, 123 y 129, CN)". Asimismo agregó "La Constitución nacional es obra de las provincias, y es evidente que éstas, en la Convención Constituyente, no han querido ni que la Ciudad de Buenos Aires fuese una provincia ni que contase con un Poder Judicial en el sentido del artículo 75.12 CN. Es que este último, destinado a resolver los casos más importantes del país, es de la Nación, y por tanto de todas las provincias, que se relacionan con él, y con el Consejo de la Magistratura, a través del Senado de la Nación" (editorial del viernes 30 de diciembre de 2016).*

El análisis del Dr. Barra es coincidente con las fundamentaciones expuestas por el representante de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional, el Dr. Marcelo Gallo Tagle. En su exposición del 16 de enero de 2024, en el marco de la reunión informativa conjunta de las Comisiones de Legislación General, de Presupuesto y Hacienda y de Asuntos Constitucionales, el magistrado explicó que la transformación de la Justicia Nacional en Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, aun cuando se intentara llevar a cabo cumpliendo con los recaudos legales correspondientes, no podría superar el test de constitucionalidad, en tanto se asignarían a los/as jueces/zas locales competencias que la Constitución no les otorga (artículos 75, inciso 12, 116 y 129), con facultad de juzgar y dirimir cuestiones que afectan intereses por fuera de la Ciudad de Buenos Aires, exorbitando sus facultades y afectando gravemente la forma federal de gobierno.

También hay opiniones disímiles que plantean la posibilidad de dicho traspaso mediante una ley de la nación, cuestiones todas opinables y valederas, pero para ello se requiere precisamente el debate parlamentario en las comisiones de Justicia y de Presupuesto y Hacienda, el establecimiento de los respectivos convenios, la sanción de la ley especial, la derogación del art. 8 de la llamada "Ley Cafiero", etc. Todos aspectos que no pueden operar mediante un mero artículo típico de delegación de facultades, viciado de nulidad por la ausencia de la declaración de emergencia en la materia y sus respectivas bases, como lo explicamos al comienzo de este apartado.



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

Finalmente, resta realizar una valoración sobre los fueros sobre los que se quiere realizar el traspaso y cuál es su posición en relación al éste.

La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, mediante Acordada de fecha 15 de enero del corriente, expresó su preocupación ante la eventual aprobación por el Congreso Nacional del artículo 439 sobre la transferencia de la Justicia Nacional a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Entre los fundamentos para oponerse a la transferencia señalaron que los tribunales civiles nacionales ejercen una jurisdicción que exorbita el ámbito territorial de la Ciudad y abarca a habitantes de todas las provincias de la Nación que vienen a litigar ante sus estrados, no sólo en razón del domicilio de alguna de las partes sino (incluso) por haberse pactado la prórroga de jurisdicción a favor de los tribunales nacionales. Además señalaron que la Justicia Nacional en lo Civil entiende en causas que versen sobre acciones civiles o comerciales, concernientes a la responsabilidad contractual o extracontractual, aunque la Nación, sus empresas o entidades autárquicas sean parte, siempre que se deriven de accidentes de tránsito.

A su turno, la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, mediante Resolución N° 1/2024, también se refirió a aquellos asuntos que la Justicia Nacional del Trabajo atiende y que exorbita el ámbito territorial de la Ciudad y abarca a habitantes de todas las provincias que vienen a litigar ante sus estrados en razón del domicilio de alguna de las partes (en especial del sector empresario/empleador). Explicaron que esto se debe a que la Capital concentra el mayor número de empresas y organizaciones registradas (según Registro Nacional de Sociedades en CABA tienen domicilio legal 480.625 sociedades, lo que representa el 41,7% del total de las inscriptas en el país, según el dato actualizado al 17/11/2023). Asimismo, explicaron que la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo es el tribunal competente en asuntos de naturaleza federal, ya que resuelve las cuestiones sindicales de todo el país.

A mayor abundamiento, la Acordada del 16 de enero del corriente año de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, se expresó en similar sentido en relación a la exorbitancia de sus decisiones y los efectos que tienen en otros territorios. Al advertir que en la Capital de la República poseen domicilio el mayor número de empresas y organizaciones registradas que poseen sus sedes o sus fábricas en provincias y que en cuestiones como concurso preventivo, quiebra o homologación de un acuerdos preventivos extrajudiciales, el proceso judicial correspondiente se radica y tramita ante la justicia nacional en lo comercial en razón del domicilio legal inscripto, dan cuenta del impacto nacional de sus pronunciamientos.

En lo atinente a acciones colectivas de consumo, la Cámara da cuenta que sus decisiones se proyectan a los consumidores de todo el país en su carácter de clientes de bancos privados, aseguradoras, prestadoras de servicios, telefonía móvil, provisión de servicios de internet o televisión digital, etc.



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

Igual que otros tribunales nacionales, la Justicia Nacional en lo Comercial interviene en cuestiones de carácter federal, ya que esalzada para la revisión de decisiones adoptadas por la Superintendencia de Seguros de la Nación; las multas aplicadas por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo a las entidades aseguradoras; o a provincias empleadoras autoaseguradas; entre otros.

En relación a la Justicia Penal, cabe citar los antecedentes de Acuerdos Generales celebrados por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional (de fechas 17 de febrero de 2017 y del 5 de agosto de 2020) en los cuales expresó sus objeciones al traspaso en relación a la estabilidad y los derechos adquiridos de magistrados y magistradas. Cabe recordar que en materia penal existe una división de competencia, en tanto existen tipos penales que no son estrictamente federales -por no haber sido así considerados por una ley especial-, pero que sí tienen efecto en diferentes jurisdicciones, y por lo tanto, debe conservarse su competencia en el ámbito nacional -a modo de ejemplo, los de asociaciones ilícitas y los delitos tecnológicos-.

Por último, en relación al traspaso, debe tenerse en cuenta que tal como está previsto, incluye la transferencia de empleados/as y funcionarios/as de los órganos en cuestión, lo cual afecta de manera directa sus derechos adquiridos, ya que actualmente existen diferencias entre el Poder Judicial de Nación y el Poder Judicial de CABA en lo que respecta a condiciones salariales y laborales. Por ejemplo en la Justicia del Poder Judicial de CABA hay un régimen de de trabajo regulado por Convenio Colectivo con mejores derechos y condiciones laborales, pero no sucede lo mismo con la situación salarial, la cuál varía según cada cargo, y en los supuestos jerárquicos los salarios del Poder Judicial de la Nación son mayores a los de CABA. Otro tanto sucede con el sueldo de los magistrados. ¿Qué pasará en esos casos? ¿Va a solventar la CABA o la Nación los aumentos que le corresponderían a los judiciales de CABA? Todos interrogantes válidos, que no van a ser resueltos en una delegación legislativa, sino en una seria discusión donde participen además los actores involucrados.

Así como está establecido, se deja a los magistrados y magistradas, a los funcionarios y funcionarias, y a los empleados y empleadas judiciales, en completa incertidumbre en relación a sus funciones y a los derechos ya adquiridos.

En conclusión, ninguno de los aspectos referidos a la justicia aluden a la emergencia que hay en el sistema judicial. El problema de la ciudadanía con la demora en la resolución de las causas judiciales, principalmente en los fueros ordinarios y de familia que afectan a la población más vulnerable, no encuentra en todo el proyecto ninguna respuesta o solución posible. Tampoco la emergencia edilicia que sufren las dependencias judiciales es abordada por este proyecto de ley.

Por todo lo expuesto rechazamos el presente proyecto en el capítulo referido a justicia.



*H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General*

25-PE-2023.-

## **8) REFORMA POLÍTICA.**

El rechazo en particular al Título VI, Capítulo I, referido a la reforma al sistema electoral de la República Argentina, tiene varias aristas para analizar que fundamentan la posición al respecto.

En primer lugar, porque las modificaciones y derogaciones tanto expresas como tácitas, que pretende imponer este proyecto significan, a todas luces, un enorme retroceso en el sistema electoral vigente. Por otra parte, por la extemporaneidad y urgencia que se pretende dar al tratamiento; ya que un tema de tamaña magnitud, que sin dudas amerita una discusión particular y de la participación de diferentes sectores; no puede llevarse adelante en dos semanas y de manera conjunta y casi superficial por tratarse en un paquete con una amplia y variada cantidad de temas tal como ocurre con el proyecto bajo análisis.

Formando parte además de un proyecto cuestionado no sólo en cuanto a los contenidos, sino también en sus formas, terminología, redacción y técnica legislativa.

Sin dudas que es el Congreso el espacio propicio para dar los debates y las discusiones y trabajar en el modo en que podemos mejorar el principio representativo sobre el que descansa la legitimidad de nuestras instituciones democráticas, pero bajo ningún punto de vista amerita hacerlo en sesiones extraordinarias y del modo apresurado en que se pretende en esta oportunidad.

Las elecciones en Argentina, según los diferentes expertos, doctrinarios y observatorios, son limpias, justas, libres y transparentes, con lo cual, cualquier reforma o modificación que pudiera pretenderse, debe serlo del mismo modo y en el ámbito del Congreso de la Nación, a través de un procedimiento que reúna las mismas características: oportuno, equitativo, transparente y participativo.

En síntesis, las propuestas apuntan a resolver problemas reales de nuestro sistema político, es decir aborda temas que la mayoría de los expertos y la política entendemos que deben ser corregidos. Sin embargo, las reformas que propone para hacerlo lejos de solucionar los problemas existentes los agravan y su aplicación generaría otros nuevos, lo hace de una manera totalmente errónea, equivocada, probablemente por no haber recurrido al consejo de expertos o por ser enviadas por un presidente que abiertamente sostiene sus dudas sobre el funcionamiento del sistema democrático.

De aprobarse estas reformas lejos de mejorar nuestro sistema político lo empeoraría volviéndolo aún menos representativo, equitativo y democrático de lo que es en la actualidad. Está pidiéndole al Congreso, que es la casa de la democracia, que vote un proyecto que va abiertamente contra la misma democracia, fuertemente antidemocrático.



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

La Constitución de un país es su Ley Suprema, constituye a esta altura de la evolución del derecho, una verdad de Perogrullo. Sin embargo, esta afirmación elemental plantea otra de fundamental trascendencia cuál es la de verificar que aquella verdad de Perogrullo se cumpla. De tal manera el dilema principal radica en qué hacer para que la supremacía constitucional no sea sólo una expresión de deseos. En relación a la constitucionalidad o no del proyecto, sabemos que el control de constitucionalidad de las leyes en la Argentina es jurisdiccional, no obstante, al momento de analizar y debatir los proyectos que luego se convertirán en leyes, sin ningún tipo de dudas hay que hacerlo a la luz de nuestra Carta Magna. En este sentido, podemos afirmar sin temor a equivocarnos que este proyecto puede catalogarse como una reforma constitucional de facto, puesto que modifica y deroga normativa, generando no solo contradicciones con leyes vigentes de nuestro sistema de derecho positivo, sino que afecta principios esenciales plasmados en la Constitución Nacional.

En este capítulo de reforma electoral en particular, podemos notar que contradice los términos del artículo 45 de nuestra Constitución Nacional que en su párrafo primero dispone "...La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios..." es decir, que cada provincia es un único distrito electoral a la hora de elegir los diputados, mientras que con la propuesta del proyecto de ley, desaparecerían las provincias como distritos electorales únicos siendo el distrito electoral (valga la redundancia) la circunscripción delimitada por el PEN, lo cual entraría en contradicción con nuestra Carta Magna. Y nada dice la Constitución, ni la legislación vigente, de que se puedan elegir Diputados y Diputadas de la Nación por secciones o circuitos, sino que expresamente dispone "distrito electoral de un solo estado".

En el mismo sentido, el artículo 75, inciso 19, segundo párrafo de la CN, menciona expresamente como atribución del Congreso de la Nación el promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones, y si observamos el proyecto bajo análisis no hace otra cosa que agravar los desequilibrios que proyectan las asimetrías demográficas existentes en la Argentina, sin dudas en perjuicio, una vez más, de las provincias alejadas del centro del país. Pudiendo dejar entrever que claramente hay un sinnúmero de normas que se pretenden incorporar a la legislación vigente que denotan una reforma constitucional solapada, de imposible acompañamiento para quienes somos los representantes del pueblo de la nación Argentina, electos y electas bajo un sistema democrático que tenemos la obligación primera de defender, afianzar y propender a su crecimiento.

Asimismo, si avanzamos en el análisis de las propuestas de derogaciones y modificaciones que plantea el proyecto podemos inferir que la discusión que se intenta instalar en varios de sus artículos es un retroceso en el sistema electoral, particularmente en lo referido al financiamiento de la política, a la paridad de género, a la representatividad e incluso a la legalidad.



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

Ello por cuanto la constitución de un sistema de circunscripciones uninominales y el consecuente otorgamiento de facultades al Poder Ejecutivo Nacional para la división de los distritos en circunscripciones electorales, genera cuanto menos una crisis de legitimidad, politizando las decisiones conforme le convenga al gobierno de turno.

Del mismo modo, otro de los agravantes que se expresa en el proyecto, es que atenta directamente contra las minorías y los partidos minoritarios, condenándolos a desaparecer, lo cual de ninguna manera puede permitirse en una nación que adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal. Esta propuesta penaliza la representación de las minorías, de los partidos y espacios minoritarios, lo cual, trasladado a un ejemplo actual, podemos afirmar que si rigiera este sistema propuesto, tanto el presidente como la vicepresidenta de la nación no hubiesen podido participar, ni ganar las elecciones, con lo cual es cuanto menos, de difícil comprensión lo que se pretende con estas modificaciones que presentan un sesgo “agravado” en favor de partidos mayoritarios.

En este mismo sentido, es dable afirmar que, de aprobarse la iniciativa, un tercio de los electores y electoras podrían quedar sin representación en la Cámara de Diputados y Diputadas de la Nación después de una elección; ello por cuanto la reforma propuesta genera distorsión entre bancas y votos y una alta porción de la ciudadanía puede quedar sin representación en el Congreso. En un contexto de fragmentación partidaria el sistema de uninominalidad podría agravar los problemas de gobernabilidad, y fragmentar aún más la representación a nivel nacional.

En cuanto al financiamiento de la política, también se rechaza la enorme regresión que implica este proyecto de ley; ya que pretende eliminar tres elementos que favorecen la transparencia: los topes al aporte privado, los límites a los gastos de campaña y la distribución de aportes públicos que sirven para mitigar las asimetrías de recursos entre los partidos políticos y para evitar la captura de la política por parte del poder económico. En este sentido, sostenemos que es necesario regular el financiamiento para asegurar la equidad en la competencia y la participación y para garantizar la transparencia en los procesos evitando la cooptación.

Actualmente, a nivel nacional existe una ley de financiamiento de partidos políticos. La Ley 26.215 establece que los partidos políticos pueden financiar sus campañas con aportes públicos y privados. En cuanto a los públicos, el Fondo Partidario Permanente, que depende del Ministerio del Interior, es el encargado de juntar y distribuir el dinero destinado a las campañas. Para recibir el beneficio, cada agrupación tiene que haber presentado sus balances ante el juez federal electoral.

Aparte de los aportes públicos, están los privados que desde 2019 ya no se permiten realizar en efectivo para que sean trazables. ¿Quiénes pueden aportar en una campaña? Personas físicas y



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

jurídicas hasta un máximo de \$ 20.366.175. El límite de gasto es de \$ 1.000 millones para un partido. Los controles de los gastos en campaña son posteriores a las elecciones y los efectúa la Cámara Nacional Electoral (CNE). Si hay infracciones, se les aplican multas que quedan asentadas en un registro.

En este proyecto de ley, el capítulo referido a la financiación de los partidos elimina ese tope máximo de aportes por persona y privados de cada agrupación, así como los gastos de los partidos y los espacios de publicidad obligatoria. Los fondos de los partidos políticos deberán depositarse de ahora en más en una única cuenta bancaria por distrito, a nombre del partido y a la orden conjunta o indistinta de hasta cuatro miembros.

Así las cosas, con total seguridad podemos afirmar que no debe existir un experto electoral a nivel mundial que considere eso algo sensato o que mejore el sistema de financiamiento de la política en general, puesto que implica que puede venir una persona o una empresa y ponerle miles de millones de pesos a un candidato sin ninguna restricción. Esto es sumamente peligroso porque se privatiza la campaña y los candidatos pueden llegar a ser directamente empleados de empresas, empresarios, o corporaciones. Porque genera una terrible inequidad en la competencia y porque genera una dependencia enorme del sector privado, con lo cual años y años de avances en materia de transparencia en el financiamiento de las campañas a nivel internacional pretenden en esta ocasión ser desechados mediante las reformas propuestas en este proyecto de ley y desconocemos si se debe a una ignorancia supina, por el intento de privatización de la política, o, peor aún, para facilitar el financiamiento por parte de grupos que deben invertir sumas exorbitantes de dinero de dudosa procedencia, los interrogantes no fueron respondidos en las reuniones de comisiones por cuanto se suma otro elemento que fundamenta el rechazo pleno al presente proyecto.

Un análisis no menor, y que nos lleva a objetar de plano este proyecto, es la gran regresión que significa en cuanto a políticas de género, derechos políticos de la mujer y por sobre todas las cosas un desconocimiento, quizás intencional, de las luchas de las mujeres por la conquista de derechos. Prerrogativas que entendemos, deberían ser rechazadas o cuanto menos cuestionadas también por las mujeres que integran la bancada oficialista, en defensa del lugar que la participación política les otorga en la Cámara de Diputados y Diputadas de la Nación.

Lo que se propone para las listas de diputados y diputadas nacionales es pasar de un sistema plurinominal a uno uninominal. Para esto, divide el territorio provincial en la cantidad de distritos necesarios para cubrir el total de representantes a ser elegidos a razón de 1 por distrito. Esta división al interior de cada provincia será diseñada por el Poder Ejecutivo Nacional y los partidos políticos podrán efectuar objeciones frente a la Cámara Nacional Electoral. De aprobarse esta modificación en el Código Electoral Nacional la aplicación de la Ley de Paridad de género para los





**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

cargos de diputados y diputadas nacionales sería imposible de hecho, con lo cual estaríamos frente a la derogación tácita de la ley 27.412 sancionada en 2017.

La ley nacional en su redacción actual no establece una obligatoriedad en cuanto a que exista paridad en los encabezamientos de listas. Ese requisito tampoco está previsto en el texto propuesto para la reforma. Por lo tanto, tal como sucede en la actualidad, quedará librado a la libre voluntad de los partidos políticos impulsar que haya mujeres encabezando las listas. Esto tendrá inevitablemente una consecuencia negativa en los porcentajes de la participación de mujeres en la conformación de la Cámara de Diputados. La obligatoriedad de una conformación 50-50 por cada género de las listas implica al menos 2 personas por lo que queda abstracta al haber una sola persona conformando la lista. Los encabezamientos de listas resultan fundamentales en aquellos distritos con listas cortas ya que son los primeros puestos los más probables de ser elegidos. En los casos de distritos uninominales los encabezamientos (es decir, la totalidad de la lista) determinarán si habrá o no representación de mujeres en el órgano legislativo. Actualmente existen provincias con sistemas de listas uninominales para las elecciones provinciales. La evidencia muestra que este sistema obstaculiza de manera insalvable el objetivo de la paridad en cuanto a mejorar la participación de mujeres en los poderes legislativos.

En el Poder Legislativo Nacional, con la reforma constitucional de 1994 se incluyeron expresamente los derechos políticos, y se garantizó el cupo femenino, el art.37 Constitución Nacional consagra la igualdad real de oportunidades entre Mujeres y Varones para el acceso a cargos públicos y partidarios. También en el art.75 inc. 23 y 19, estas normas se refieren a las acciones positivas, legislar para garantizar la igualdad de trato y oportunidades y el pleno goce y ejercicio entre Mujeres y Varones para el acceso a cargos electivos y partidarios.

Las políticas de acción positiva están inspiradas en el art. 4 de la CEDAW y promueven la presencia de mujeres en espacios decisorios en el Estado, garantizando su participación en los puestos de toma de decisión política de mayor jerarquía, y estos avances son producto de las largas luchas llevadas adelante por las Mujeres en reconocimiento de sus derechos.

En la República Argentina, luego de más de 100 años de lucha por parte de las mujeres en la conquista de sus derechos, ha existido un gran avance. Partiendo de las primeras sufragistas, luego con el hito histórico que significó la Ley 13.010, promulgada el 23 de septiembre de 1947 por el presidente Juan Domingo Perón -también conocida como Ley Evita- que reconoció el derecho de todas las mujeres mayores de 18 años a votar y a ser elegidas, y estableció de esta forma la igualdad de los derechos políticos, deberes y oportunidades entre varones y mujeres. Con posterioridad el reconocimiento del cupo femenino en los diferentes ámbitos de participación, también luego de décadas de luchas irrenunciables, gracias a la ley N° 24012, que si bien fue un avance en materia de igualdad, también tuvo sus complicaciones interpretativas, toda vez que en lugar de considerar la misma como un piso se interpretaba el cupo como el techo, y no se cumplía



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

con la finalidad de la ley, por lo que a las mujeres les costaba mucho acceder a los cargos de legisladoras, sin embargo con la aplicación de esta ley, Argentina junto a Costa Rica, fueron los países con más altos porcentajes de representación de Mujeres en el mundo, con los efectos positivos que ello conlleva, mayor participación de las Mujeres en el Congreso, en las Comisiones, sanción de leyes vinculadas a las Mujeres y al género.

Años más tarde, en Noviembre del año 2017 el Congreso de la Nación sanciona la Ley de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política Ley N°27412, podemos decir que esta es una Ley de acción positiva (art.75 inc.23 CN y 4 CEDAW), para que sea operativo el derecho a la igualdad real de oportunidades, garantizándole a las Mujeres, el derecho a ser elegidas en igualdad de condiciones y oportunidades que los Varones. Esta ley modificó el Artículo 60 bis del Código Electoral estableciendo como requisito para la oficialización de listas de Senadores/as y Diputados/as nacionales, como Parlamentarios/as del Mercosur, la obligatoriedad de ubicar de manera intercalada mujeres y varones desde el/la primer/a candidato/a hasta el/la último/a candidato/a suplente. Esta Ley significa un gran progreso en el ámbito de la vida política para las mujeres, les garantiza el derecho a ser elegidas en igualdad de condiciones y oportunidades que los varones, también podemos decir que es un gran avance en materia de Derechos Humanos en relación a la igualdad de género y que sin dudas no puede, bajo ningún punto de vista, ser derogada en perjuicio de los derechos conquistados, tal como se pretende hacerlo, de hecho y solapadamente, en este proyecto de ley.

Un acápite, no menor y también fundamentando el rechazo sostenido oportunamente, merece la modificación en el número de legisladores/as que esta reforma trae aparejada para las provincias, sobre todo para las provincias con menor número de habitantes, las cuales tendrían, de aprobarse esta iniciativa, una mínima representación en la Cámara de Diputados, que si bien entendemos que los diputados y diputadas representan al pueblo de la nación argentina y no específicamente a las provincias, tal como lo hace la Cámara de Senadores, al utilizar la división política del país en coincidencia con los distritos electorales que a su vez serían divididos en circunscripciones uninominales, muchos de estos distritos se ven perjudicados ampliamente en la representación, lo cual aumenta la desigualdad histórica que existe en la Argentina entre las provincias periféricas y el centro del país, con las consecuencias políticas, sociales, económicas y culturales que esto acarrea, profundizando la crisis de representación que ya existe en el ámbito político argentino.

No tenemos dudas en afirmar que se pretende seguir manipulando la palabra "libertad", mediante el engaño y la complicidad de la ignorancia. Mercantilizar la democracia es el camino que tomaron hace mucho tiempo países en los que se vive una falsa y mal llamada democracia que en realidad se encuentra manejada por corporaciones y grandes fortunas. Por supuesto que hay mucho por mejorar en nuestro Sistema Político y Electoral, y estamos dispuestos y dispuestas a dar la discusión en el ámbito legislativo del Parlamento Nacional, con transparencia, con participación ciudadana y con el tiempo necesario que un debate de estas características amerita,



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

pero esto que se intenta imponer, luego de dos semanas de discusiones superfluas sobre infinidad de temas, de manera desordenada, sin posibilidades de diálogo o modificaciones, es retroceder al Siglo XIX y dejar la Política solo en manos de las élites y de quienes satisfacen sus propios intereses y los de sus mandantes de los grupos concentrados de poder, de espaldas y en detrimento de la gran mayoría del pueblo argentino.

## **9) ELIMINACIÓN DEL TURISMO COMO MOTOR DE DESARROLLO.**

En el **TÍTULO VI, CAPÍTULO II (arts. 475 a 496)**, el proyecto de ley modifica y deroga las leyes que dan un marco legal a la actividad turística de nuestro país.

Con la supresión del artículo 2 de la Ley Nacional de Turismo N° 25.997, se elimina el turismo como un derecho social y económico, uno de sus principios rectores fundamentales y, además, teniendo en cuenta que está considerada como una actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo del país.

Es decir que, el Estado Nacional rechaza la obligación de comprometerse a garantizar el descanso a los ciudadanos. Es un golpe letal para el turismo en general, y en especial para el cooperativo y mutual.

El actual gobierno, básicamente, elimina la posibilidad de la actividad turística para los sectores más vulnerables.

Por otra parte, con referencia a la financiación del Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR), que tiene como finalidad la promoción turística internacional de la Argentina; el Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo Nacional modifica el artículo 17 de la Ley N° 25.997 de Turismo, elimina la posibilidad de que en el futuro dicho Instituto pueda nutrirse de ingresos provenientes de impuestos nacionales que pudieran crearse con el fin específico para el cumplimiento de sus objetivos. Sin contar con el hecho de ver comprometidos sus recursos si se disminuye el aporte del fondo de turismo ya que le aporta un alto porcentaje al INPROTUR.

Respecto a los recursos provenientes del Fondo Nacional de Turismo, modifica también el artículo 29 de la Ley N° 25.997 de Turismo, facultando a la Autoridad de Aplicación la posibilidad de disminuir el porcentaje otorgado de manera discrecional al que ya está establecido en el inciso b) del artículo 24 de la mencionada norma, el cual representa un 7% de la recaudación de los pasajes aéreos, marítimos y fluviales al exterior, conforme lo determine la reglamentación, tanto vendidos o emitidos en el país como los vendidos o emitidos en el exterior para residentes argentinos en viajes que se inicien en el territorio nacional.

Es evidente que el Proyecto de Ley bajo análisis propone medidas de vaciamiento y desfinanciamiento de la promoción turística, generando un impacto grave en el sector y, por lo



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

tanto, abre interrogantes sobre cómo se gestionarán aquellos ingresos para garantizar el diseño y ejecución de planes, programas y estrategias de promoción del turismo receptivo internacional y de los productos directamente relacionados con él.

Por otro lado, el Proyecto de Ley del PEN plantea en sus artículos 475 y 476, la derogación de Ley N° 17.752 de 1968 de Hoteles de Turismo Internacional y la Ley N° 21.056 de 1975 de Promoción del turismo por medio de líneas de transporte, respectivamente.

Esto trae como consecuencia el fin de la “promoción de la construcción de hoteles de turismo internacional” y de la “promoción del turismo por medio de líneas de transporte”, suprime una serie de incentivos fiscales para aquellas empresas que construyen hoteles en las ciudades turísticas de nuestro país y deroga actividades de promoción como cartelera y videos de paisajes naturales.

Otras de las implicancias es que la Autoridad de Aplicación no deberá producir planes de inversión y obra pública turística como parte de sus objetivos. Se elimina al Estado Nacional en su obligación de invertir y generar obra pública en una actividad tan fundamental para la comunidad como lo es el turismo, el cual ha sido el sector de mayor crecimiento en la economía nacional: un 6,4 % interanual, según cifras del INDEC, lo que equivale entre un 6 y 8% del PBI.

Todo esto se complementa con el plan de “recorte del gasto público” (como lo llama el actual gobierno de Milei) y la eliminación de la obra pública en todos sus sentidos por parte del Estado Nacional que, en ningún caso, lo entienden como una inversión.

Al desregularse la actividad y eliminar la presencia del Estado Nacional Argentino, la Secretaría de Turismo no fija tarifas ni precios de los servicios en todo lo que refiere al turismo social y recreativo en las unidades turísticas a su cargo. Desaparece el control y fiscalización de los emprendimientos subvencionados por la Nación, la posibilidad de favorecer el intercambio turístico y los convenios internacionales con otros países, y también, facilitar el crédito para contribuir al desarrollo del turismo Nacional.

Debemos realizar una aclaración con respecto a la técnica legislativa, ya que el decreto de necesidad y urgencia N°70/23 deroga la ley 18.829 de agencias de viaje, y el proyecto de ley en análisis modifica la ley 25.599 de Agencias de Viaje de Turismo Estudiantil, haciendo referencia a la ley mencionada y entrando en una grave contradicción.

Ello en virtud que, se modifica el artículo 1 de dicha ley y elimina el siguiente párrafo “las agencias de viaje turísticos debidamente habilitadas e inscristas en el Registro de Agentes de Viajes de la Secretaría de Turismo de la Nación, de conformidad con la ley 18.829”; y sin modificar solamente se deja “que brinden servicios a contingentes estudiantiles, deberán contar con un “Certificado Nacional de Autorización para Agencias de Viajes Estudiantil”.



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

Por tal motivo, ya no se exigirán requisitos económicos-financieros de habilitación para operar en esta área y aquellos sujetos que deseen ofrecer sus servicios podrán hacerlo libremente, estableciendo las condiciones de contratación, tanto al momento de la firma como durante la ejecución del viaje. Tampoco estarán obligados a cumplir las normas de seguridad, la constitución de seguros de viajes, la pre compra de los servicios ofrecidos en plazos de dos años ni la acreditación de antecedentes penales de sus coordinadores, que la ley preveía para los viajes estudiantiles de fin de curso.

En otras palabras, es el fin de toda política que signifique la promoción de nuestro país en el mundo, que favorezca, promueva e incentive el turismo nacional, lo que consecuentemente implica un fuerte golpe al turismo social, derecho inalienable de todos los argentinos y las argentinas.

## **10) REGRESIÓN EN MATERIA AMBIENTAL.**

En el **Capítulo III**, del **Título VI**, en los **arts. 497 a 503**, las medidas propuestas en el proyecto de ley implican una fuerte **regresión** tanto en materia de conservación como de desarrollo sostenible. El proyecto bajo análisis busca eliminar regulaciones y controles sobre las actividades productivas, introduciendo una visión del mundo que concibe al desarrollo como destructivo del entorno natural, desregulando áreas resguardadas con leyes específicas que fueron discutidas y sancionadas con amplia participación de distintos sectores en los últimos 15 años.

El proyecto de ley en cuestión denota un **negacionismo de la emergencia ambiental y climática** que afecta al mundo en general y a la Argentina en particular. Desconoce el principio de no regresión, presente en el Acuerdo de Escazú y atenta contra normas estatuidas que gozan de una enorme legitimidad en la inmensa mayoría de los especialistas dedicados al estudio de las cuestiones ambientales. El negacionismo del cambio climático manifiesto en cabeza del Presidente durante toda la campaña electoral, se ve reflejado en estas modificaciones que se impulsan, que lejos de motivar medidas de mitigación, tienden a agravar sus consecuencias.

La **falsa idea de libertad** que se pregona esconde el fomento de las iniciativas privadas de manera indiscriminada sin contemplar los riesgos ambientales. La agenda que propone no sólo es anacrónica sino que va a contramano del mundo. Las exigencias y los estándares ambientales son cada vez más importantes para el comercio, la obtención de créditos internacionales y la inserción de Argentina en el mundo. El cambio climático se encuentra entre los puntos que más ranquean en las evaluaciones de riesgo país y seguir negándolo, solo agrava sus consecuencias y trae aparejadas también consecuencias económicas que lejos de salvar la crisis, la agravan.

### **10.1.- Modificaciones a la LEY 26.331 DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL DE LOS BOSQUES NATIVOS (arts. 500 y 501)**



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

Una de las nefastas modificaciones ataca la protección de bosques nativos y su financiamiento, protegidas por la Ley 26.331.

La superficie total de bosques nativos en Argentina es de 53.184.501 hectáreas. En caso de aprobarse la modificación propuesta, las exigencias legales de estudios de impacto ambiental y participación ciudadana ya no serán requeridas para determinada categoría de bosques que alcanzan más de 10 millones de hectáreas, algo más del 19% de la superficie de bosques nativos protegidos.

El proyecto también pretende habilitar desmontes en zonas hoy prohibidas por la ley porque son de muy alto valor de conservación, categorizadas en rojo y amarillo, que abarcan más de 42 millones de hectáreas, un 80% de los bosques nativos de la Argentina hoy bajo protección. Queda explícito que el objetivo principal de esta modificación es el cambio del uso del suelo a favor de la especulación que tiene nombres y apellidos. Bien lo decía un abogado ambientalista en su intervención en la comisión plenaria informativa: *“tiene nombres y apellidos este proyecto de ley: Eduardo Elsztain, el padrino del Presidente que es dueño de CRESUD que ya desmontó 120 mil hectáreas, 6 veces la Ciudad de Bs As. Y en Salta tiene 150 mil hectáreas más para desmontar. Otro beneficiado con esta ley: Mauricio Macri, con SOSMA, que en la Finca Yuto quiere desmontar 10 mil hectáreas. Luis Caputo, ya desmontó 500 hectáreas en Copo en Santiago del Estero y tiene miles de hectáreas más para desmontar”*.

En suma, este proyecto de ley permite que más del 80% de los bosques nativos del país sean pasibles de desmontes indiscriminados en manos de privados. Esta iniciativa emula las ideas del gobierno brasilero de Jair Bolsonaro, quien incentivó la tala indiscriminada en el Amazonas, situación que trajo aparejada una catástrofe ambiental sin precedentes, con un récord de 10.267 kilómetros de deforestación, una extensión equivalente a la mitad de la provincia argentina de Tucumán.

A esta situación se suman otros dos temas fundamentales que atraviesan las cuestiones relativas a los bosques nativos. En primer lugar, la eliminación de la posibilidad de acceso a la información pública por parte de los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas. Esto significa tanto un retroceso en términos institucionales como un incumplimiento de los derechos garantizados en las leyes nacionales y los acuerdos internacionales, confirmando un claro sesgo ideológico en torno a la postura de este gobierno sobre los derechos de los pueblos originarios.

En segundo lugar, el desfinanciamiento del Fondo Nacional de Conservación y Enriquecimiento de Bosques Nativos. En la actualidad, dicho fondo se financia a través del 2% de las retenciones a las exportaciones de productos agrícolas y forestales y con un porcentaje mínimo obligatorio del presupuesto nacional que significa el 0,3% del mismo. Bajo la argumentación del déficit cero y el ajuste propiciado por la reforma del Estado, se pretende generar las condiciones para la enajenación de nuestros bosques nativos. En tal sentido, y observando lo exiguo del “gasto público” que representa el Fondo Nacional de Conservación y Enriquecimiento de Bosques



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

Nativos, queda a las claras que el objetivo del presente proyecto poco tiene que ver con la erogación de fondos públicos.

A su vez, desde distintos sectores de la producción, existen múltiples preocupaciones al respecto de este proyecto. La política ambiental en cumplimiento de los estándares ambientales son factores de gran ponderación para la producción y exportación de productos agrícolas, ganaderos y madereros. El no cumplimiento de dichos estándares generará, por ejemplo, la imposibilidad de exportar estos bienes a la Unión Europea, generando un impacto negativo en los sectores involucrados y poniendo en riesgo tanto la sostenibilidad ambiental, como profundizando los problemas económicos tanto para productores como trabajadores.

**10.2.- Modificaciones a la LEY 26.639 DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL DE GLACIARES Y AMBIENTE PERIGLACIAL (arts. 502 y 503)**

Esta ley de presupuestos mínimos tiene por objetivo fundamental la preservación y protección tanto de los glaciares y del ambiente periglacial en tanto reserva de recursos estratégicos, conservación del ambiente en términos ecosistémicos como para la investigación científica, y el desarrollo de turismo sostenible. Asimismo, cabe destacar que tanto los glaciares como sus áreas de influencia significan importantes reservorios de agua dulce.

En tal contexto, queda en evidencia que la modificación que propugna el Poder Ejecutivo Nacional en esta materia pretende tanto la enajenación de nuestros recursos hídricos como la proliferación de actividades extractivas relacionadas con la minería indiscriminada habilitando la actividad económica en la zona periglacial, habilitando a empresas transnacionales a enajenar nuestros recursos naturales y destruir nuestros ecosistemas andinos. Esta modificación, en sintonía con la anterior, atenta directamente contra el principio de no regresión ambiental planteado en el Acuerdo de Escazú.

En un contexto alarmante, en el que el cambio climático nos plantea desafíos sin precedentes en nuestra historia, la propuesta del Poder Ejecutivo es al menos irresponsable. Los recursos hídricos son de fundamental relevancia a la hora de pensar tanto en la mitigación como en los procesos de adaptación.

**10.3.- Modificaciones a la LEY 26.562 CONTROL DE ACTIVIDADES DE QUEMA (arts. 497 y 498)**

El proyecto del PEN propone reformas manteniendo la definición de “quema” pero agrega la definición de “aprovechamiento productivo” y mantiene la prohibición de actividad de quema sin autorización, pero establece un plazo de 30 días hábiles para que la autoridad competente responda la solicitud y en caso que vencido ese plazo no lo haga, se considera que la quema ha sido autorizada tácitamente. Así surgen dos cuestiones: otorga una preponderancia de los negocios por sobre el cuidado del ambiente y potencia los riesgos de quemas indiscriminadas sin



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

autorización ni control sin posibilidades de reclamos en términos de mitigación ambiental, ni la ejecución de sanciones.

Los incendios devastadores en muchas provincias son una problemática ambiental que ameritan, lejos de lo que propone la ley, mayor control y monitoreo para hacer efectivo el Sistema Nacional de Manejo del Fuego.

#### **10.4.- TRANSICIÓN ENERGÉTICA (arts. 320 a 324)**

En el Título III de reorganización económica, en la sección de energía, el proyecto le dedica un capítulo a la transición energética, que lejos de proponer una hoja de ruta para cumplir con los compromisos internacionales de reducción de emisiones a 2030 y carbono neutralidad a 2050 en el marco del Acuerdo de París, refleja una visión mercantilizadora de la naturaleza, ya que se enfoca en el establecimiento de mercados de derechos de emisión de gases de efecto invernadero sin hacer referencia a la necesidad de reducir los mismos.

Cuando habla del monitoreo del cumplimiento de las metas de emisiones de GEI no establece cómo y con qué metodologías se llevará a cabo dicho monitoreo. Tampoco hace referencia a la incidencia de los diversos actores y sectores y no menciona qué sucederá con la Estrategia Nacional para el Uso de Mercados de Carbono aprobada por Res. 385/2023.

**En síntesis:** las modificaciones que plantea el proyecto de ley con incidencia en materia ambiental, enfatizan en los beneficios de la libertad que tanto pregona el gobierno, pero eluden el derecho a un ambiente sano, equilibrado y sustentable y el deber de preservarlo reconocidos en el art. 41 de la Constitución Nacional. Profundizan el extractivismo, y de avanzar estas modificaciones se generarán daños irreparables en bosques nativos, glaciares y áreas protegidas. La regresión en términos ambientales que se postula va a contramano de los Tratados Internacionales, de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible, de los principios fundamentales consignados en el Acuerdo de Escazú, y de toda normativa de rango constitucional vigente.

Bajo una mirada mercantilizada, en la que todo, aún el ambiente, es un bien intercambiable, se esconde la intención de la enajenación de nuestros recursos naturales. El desprecio por el ambiente que revela este proyecto de ley es un ejemplo cabal de las intenciones de este gobierno, que no es otro que dejar todo liberado al mercado de unos pocos, en detrimento de los intereses de la Nación Argentina, y por supuesto, de su cuidado.

Por todo lo expuesto rechazamos las modificaciones planteadas en los artículos planteados.

#### **11) JAQUE A LA SOBERANÍA ALIMENTARIA ARGENTINA**

El **art. 241** del proyecto de ley establece la adhesión a la Convención Internacional sobre la Protección de Nuevas Variedades Vegetales de 1991 (UPOV 91). Esa simple oración pone en jaque la soberanía alimentaria argentina y la estructura de nuestra producción agrícola. Incorporar





**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

a nuestro país a la UPOV 91 modifica el marco normativo de la propiedad intelectual de las semillas y dicho cambio de régimen afecta de manera directa y perjudicial a los productores del campo argentino.

La Unión Internacional para la Protección de Nuevas Variedades Vegetales (UPOV), es un organismo creado en la década del 60. Su sede está en Ginebra. De su seno surgieron varias convenciones, entre ellas la de 1978 a la que nuestro país se encuentra adscripta en la actualidad. Esto permite que un productor pueda, por ejemplo, reutilizar sus semillas pagando una regalía a la contraparte, es decir al laboratorio que la diseñó. Los semilleros, por su parte, tienen derecho a utilizar las nuevas variedades para investigación, desarrollo y mejora de las semillas. Estas regulaciones cuentan con normativa interna que ampara los derechos de los productores a través de la Ley de Semillas N° 20.247, sancionada en marzo de 1973.

¿Cuál es el cambio de paradigma con la adhesión a la UPOV 91? Esta convención amplía la protección de los obtentores (las entidades diseñan y desarrollan nuevas semillas) y menoscaba los derechos de los productores, principalmente la práctica local de guardar semillas de la cosecha para reutilizarlas en la siembra de la próxima campaña.

Las grandes transnacionales con Bayer y Monsanto como punta de lanza, llevan mas de dos décadas presionando a los gobiernos argentinos (también de Brasil y Paraguay) sin éxito hasta el momento. La adhesión a la UPOV 91 modifica seriamente las relaciones comerciales en materia agroalimentaria con nuestros socios del Mercosur; sumando un nuevo frente de conflicto en nuestro bloque estratégico comercial a los ya generados por el Presidente Milei.

De este modo, con la pérdida de la soberanía, nuestros productores quedan “presos” de las decisiones de los laboratorios titulares de las genéticas en semillas, dueños de las principales marcas de agro insumos (fertilizantes, insecticidas, herbicidas, etc.). Decimos productores “presos” de los laboratorios porque quien modifica la genética, también lo hace con los agro insumos que esa misma planta requiere.

**12) ENTREGA DE LA RIQUEZA ICTÍCOLA DE LA ZONA ECONÓMICA EXCLUSIVA DEL MAR ARGENTINO EN BENEFICIO DE EMPRESAS EXTRANJERAS. DESTRUCCIÓN DE LA INDUSTRIA PESQUERA Y NAVAL ARGENTINA.**

**Modificaciones a la LEY 24.922 RÉGIMEN FEDERAL DE PESCA (arts. 242 a 253)**

**Las modificaciones planteadas al Régimen Federal de Pesca, plantean un grave error y un riesgo para el sector pesquero argentino y lesionarían entre otras cosas, el profundo Régimen Federal de la actual ley.**

**En ese sentido se expresaron varias cámaras empresarias asociadas a Intercámaras de la Industria Pesquera Argentina** a través de un documento que hicieron llegar a nuestro bloque de diputados y diputadas: la Cámara de Armadores Pesqueros y Congeladores de la República



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

Argentina (CAPECA); la Cámara de Armadores Poteros Argentina (CAPA); la Cámara de la Industria Pesquera Argentina (CAIPA); la Cámara Argentina de Buques Pesqueros de Altura (CAAPBA); la Asociación de Embarcaciones de Pesca Costera (AEPCYF); la Unión de Intereses Pesqueros Argentinos (UDIPA); la Cámara Argentina Patagónica de Industrias Pesqueras (CAPIP); el Consejo de Empresas Pesqueras Argentinas (CEPA) y la Cámara de Frigoríficos Exportadores de la Pesca (CAFREXPORT), entre otras.

En dicho documento, advierten lo que muchos valoramos, que es que la pesca es un sector privado, netamente exportador, que genera divisas por 1.800 millones de dólares anuales. Es un sector competitivo pese a que compite con flotas furtivas que pescan en la milla 201 y en nuestras Islas Malvinas a menor costo, soportando años de retraso cambiario y caída de precios internacionales. Es una industria que genera 46 mil puestos de trabajo directo en 806 buques con permiso nacional y 377 plantas en tierra. A lo largo de casi 150 años de existencia ha desarrollado mercados en más de 100 países y produce alimentos con valor agregado.

En referencia a las modificaciones que pretende este proyecto de ley, todo el sector ha sido contundente en manifestar que los puntos que plantean ya han sido discutidos y justamente salvados por la Ley Federal de Pesca que se pretende modificar.

La actividad pesquera es regulada con un sistema que se fue perfeccionando con el transcurso del tiempo con muchos esfuerzos tanto por parte del sector público como del sector privado. Se lograron consensos que llevaron mucho tiempo antes de llegar al régimen legal vigente que se pretende eliminar. La Ley 24.922 significó un cambio de un régimen de administración olímpico a un régimen de administración mediante Cuotas Individuales Transferibles de Captura (CITC) que la ley ha considerado más racional para la explotación sustentable de los recursos vivos del mar. El resultado del régimen actual es virtuoso y eficiente y lo demuestra el hecho de que ha generado beneficios en un amplio abanico de sectores y beneficiarios. Entre otras cosas permitió ordenar la pesca de las principales especies en Argentina, que con medidas similares a las que hoy pretenden instaurar, corrieron riesgo e incluso desaparecieron en la década de los 90, (como es el caso de la merluza común "merluccius hubbsi") y mejorando sustancialmente el estado del caladero.

Algunos puntos de las reformas presentadas y sus consecuencias son las siguientes:

**-Ningún país del mundo emplea el mecanismo propuesto de licitación internacional de cuotas para pesquerías históricas**, solo se ha aplicado para especies excedentarias y en porcentajes muy bajos. El 99% con pesquería desarrollada NO LICITA sus cuotas de pesca.

Dicho de una manera más simple, esta modificación se traduce en otorgar nuevos permisos de pesca a terceras banderas sobre las especies cuotificadas o con Captura Máxima Permisible.

Como lo expresamos más arriba, las pesquerías en Argentina tienen definida por el INIDEP la Captura Máxima Permisible (CMP), es decir establece cuánto es lo máximo que se puede pescar



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

de una especie para que no sea insostenible. Y solamente 5 especies comerciales (*Merluza husbbi*, merluza de cola, merluza negra, polaca y vieira) además de la CMP, tienen asignadas cuotas pesqueras (cuantos kilos de x especie pueden pescar por barco, por permiso).

Hoy coexisten en nuestro país tenedores de cuota de muy diversa capacidad financiera y por ello implementar sin necesidad un sistema de asignación de cuotas por licitación que no se usa en ninguna parte del mundo puede tener costos impredecibles en variables aspectos. Decenas de actuales tenedores de cuotas pequeñas pueden ser desplazados por pocos actores poderosos durante la licitación.

Más grave aún: casi todas las pesquerías comerciales de la Argentina están explotadas en sus máximos niveles de rendimiento. Es decir que, otorgar más cuotas a otro barco sobre el mismo recurso que ya está explotado en su máxima capacidad atentaría contra la **sostenibilidad pesquera**.

En los años 90 en la Argentina, cuando aún no teníamos un sistema de cuotificación para las especies, colapsó la pesquería de la merluza. Una de las pesquerías centrales de la Argentina y gracias a la implementación de cuotas con la Ley Federal de Pesca esa pesquería se recuperó. Justamente el sistema de cuotas está previsto para darle sostenibilidad a esa pesquería. Para determinar cuánto se puede pescar y evitar que el recurso se extinga.

Las especies que hoy no están explotadas en su máxima capacidad (como la anchoíta) cumplen un rol ecológico fundamental en la cadena trófica marina del mar argentino, y explotarla más por el desplazamiento que provocaría dejar afuera de las licitaciones a pequeños propietarios de embarcaciones, puede tener un impacto devastador sobre la abundancia de otros recursos a los que le sirve de sustento (por ejemplo la merluza) e incluso fuera del ámbito pesquero, aves marinas y mamíferos marinos objeto de la industria turística.

De los países pesqueros en el mundo que solo licitan a terceras banderas sus cuotas pesqueras tenemos como ejemplo: Namibia (país de piratas entre nosotras) y Chile con un modelo mixto, es decir licitan cuotas para algunas especies de su pesquería comercial. Al día de la fecha, año 2024, el vecino país lleva extinguida 3 especies centrales de su caladero. Rusia también implementó este sistema y dio marcha atrás luego de 3 años. Ir hacia ese modelo atenta contra la sustentabilidad pesquera. **TODO EL RESTO DE LOS PAÍSES PESQUEROS NINGUNO LICITA SUS CUOTAS PESQUERAS A OTRAS BANDERAS.**

Particularmente el caso de Namibia ha sido citado por fuentes gubernamentales como un ejemplo de aplicación exitosa del sistema de licitación de cuotas y nos parece interesante analizar en detalle el caso y para ello nos remitimos a un informe del Centro de Desarrollo y Pesca Sustentable

(<https://cedepesca.net/argentina-cedepesca-efectuo-un-analisis-sobre-la-reforma-de-la-ley-federal-de-pesca/>).



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

Namibia es una nación muy joven, que antiguamente era una colonia de la Sudáfrica racista, y cuya zona económica exclusiva era desconocida por la mayoría de las naciones del mundo, que repudiaban el régimen del apartheid. En 1990 Namibia logra su independencia, luego de muchos años de lucha conducidos por el partido SWAPO, aún en el poder.

Desde ese momento hasta la actualidad, la política pesquera de Namibia se caracterizó por el establecimiento de la zona económica exclusiva, y la recuperación de los recursos pesqueros depredados, principalmente la merluza, a través de la asignación de derechos (cuotas) con una clara orientación hacia la “namibianización” de la industria y el favorecimiento del procesamiento en tierra de las capturas.

Como parte de ese proceso, el joven Estado namibio creó una empresa pesquera llamada Fishcor, a la que también se asignaron cuotas de algunas especies. Por ejemplo, el 10% de la CMP de merluza y el 60% de la CMP de caballa (hasta entonces básicamente inexplorada). Recientemente se ha desarrollado una pesquería de rapé o pez sapo con una CMP de alrededor de 300 toneladas, cuyo 100% quedó en manos de Fishcor.

En 2020 se decide licitar las cuotas en poder de Fishcor (no todas las cuotas, solo esas) básicamente para financiar los gastos del combate contra el COVID-19. Es decir, las cuotas asignadas al sector privado, y los criterios generales de asignación, no se modificaron. Se acompañó el proceso con una teorización sobre que las licitaciones permiten determinar el verdadero valor de las cuotas. Y en el caso de la merluza, el valor de la tonelada, por 10 años, resultó en un promedio de 900 dólares.

Por otro lado, el total de cuota a licitar se subdividió en un 40% al cual solo pueden aplicar empresas basadas en Namibia, y un 60% al cual pueden aplicar empresas namibias y extranjeras. Sin embargo, los criterios de namibianización y favorecimiento del trabajo local se mantienen en todos los casos.

De alrededor de unos 50 postores iniciales, quedaron 13, y de estos algunos desistieron finalmente, por lo cual se tuvo que llamar a una segunda licitación de parte de las cuotas.

¿Qué pasaría si se aplicara el sistema en Argentina y se licitarán unas 300 mil toneladas de merluza?

Asumiendo que el valor de referencia es el de 900 dólares por 10 años, tenemos que cada tonelada tendría un valor de 90 dólares por año. Es decir, que por licitar 300 mil toneladas se obtendrían 27 millones de dólares por año en una pesquería cuyo valor de exportación es de alrededor de 300 millones de dólares anuales. Un 9% de su valor.

Actualmente la industria paga por el uso de esas 300 mil toneladas un valor similar solo sumando retenciones y derechos de extracción. Si a ello sumamos todas las cargas y tasas que surgen de las distintas etapas de la cadena de valor, se supera largamente esa cantidad. Pero no olvidemos



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

que, según la propuesta de Ley, se suprimen todos los incentivos para la producción en tierra, se suprime la obligación de desembarcar en puertos argentinos, se suprime la obligación de emplear argentinos y residentes. ¿Se hicieron las sumas y restas?

Como resumen, se menciona el caso de Namibia, pero no se menciona que:

1. La licitación se limita a cuotas en poder del Estado y no reconfigura todo el esquema de asignación, que mantiene sus prioridades de namibianización y creación de empleo.
2. El proceso licitatorio mantiene los criterios generales de asignación de cuotas, y
3. Un 40% de las cuotas licitadas solo puede ser comprado por personas físicas o jurídicas namibias

Como se observa, este ejemplo está muy lejos de lo que se propone en el proyecto de Ley Ómnibus.

Dicho todo esto, imaginemos, además, pesquerías argentinas que ya están explotadas en su máximo punto y no toleran más presión pesquera. La única manera de mantener el equilibrio biológico, es que por cada buque nuevo que entra al caladero otro tiene que salir. ¿A quién le va a tocar? Y como eso no va a suceder lo más probable que ocurra es el saqueo de nuestras pesquerías hasta el colapso.

-Otro tema central de las modificaciones es la **opción de operar con barcos extranjeros, tripulación extranjera y descargar en puertos extranjeros**. No reporta ningún beneficio al país sino todo lo contrario: impide controles de descarga, reduce el empleo y las exportaciones nacionales. Marcaría el fin de la Zona Económica Exclusiva y una pérdida total de soberanía.

Dicha medida le quita la posibilidad al Estado de fiscalizar que es lo que se está pescando y sobre todo atenta contra el modelo de evaluación que tiene el INIDEP para asesorar a la Autoridad de Aplicación o al Consejo Federal Pesquero (CFP) que se basan en un conocimiento estricto de las capturas presentes y pasadas para evaluar apropiadamente los recursos, atentando nuevamente contra la sustentabilidad pesquera.

Le saca la posibilidad al estado de recaudar divisas: barco que descarga afuera, no paga canon de exportación en la Argentina. Hoy la industria pesquera paga derechos de exportación y retenciones, las cuales quieren aumentarlas a un 15%, y un barco de bandera extranjera que está inyectando presión pesquera y agotando las pesquerías argentinas podría descargar en otro puerto o hacer trasbordo sin costo alguno. Esto no es una competencia leal.

La Argentina tiene que caminar hacia el progreso. Hoy hay que ir hacia los mercados más exigentes, para que esa proteína de pescado que vendemos valga más, y eso se hace a través de mayor **trazabilidad, mayor transparencia y mayor sostenibilidad pesquera**.



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

Las modificaciones que pretende llevar adelante el gobierno tendrán incidencias graves en la industria pesquera de aprobarse el proyecto de ley. Pero **para la INDUSTRIA NAVAL el efecto negativo ha sido INMEDIATO con la sola propuesta**. Nadie más quiere ni va a querer contratar la construcción de un buque sin saber si va a poder acceder al sistema de cuotas.

Una apertura del mar argentino a flotas extranjeras supondrá la desaparición de la actual industria pesquera argentina y procesadora industrial exportadora y generará grandes perjuicios a la economía del país, afectando las economías regionales, la generación de divisas, el trabajo argentino y la soberanía nacional.

Todo lo dicho hasta aquí, implica tanto un **riesgo ambiental sin precedentes** como un **ataque directo a nuestra soberanía** de la cual el sector pesquero argentino es fiel reflejo.

-El proyecto de ley además prevé junto a otras economías regionales el aumento de los derechos de exportación para la pesca en la Sección VI, en los artículos 200 y 201. La segmentación en los DEX tiene como lógica fomentar el agregado de valor basado en la estructura de costos de cada producto, algo que llevó años de análisis y negociaciones de distintos gobiernos. En consonancia con nuestra postura respecto a los DEX que se pretenden aumentar en este proyecto que implica un desaliento a la producción y a la industria, es que también rechazamos la modificación de estos valores en el caso de la pesca.

Podemos coincidir en que el Régimen Federal Pesquero debe mejorarse, pero con propuestas coherentes que sigan en el sendero de la riqueza sustentable y el superávit fiscal sin destruir nuestra soberanía y la industria nacional.

Hoy la Argentina no necesita aumentar su presión pesquera y poner en jaque la sostenibilidad ecológica de nuestro mar, hoy necesitamos elevar las regulaciones así el valor de nuestro producto aumenta en el mercado internacional.

Es por todo lo expuesto que rechazamos las modificaciones que pretenden realizarse al Régimen Federal de Pesca que solo atentan contra la producción nacional y nuestra soberanía.

### **13) RETROCESO EN MATERIA DE DERECHOS ASOCIADOS A LA NIÑEZ Y LA FAMILIA**

La Argentina, en cuanto a la temática de niñez, adolescencias y familias, ha sido país pionero en la transformación del paradigma de la situación irregular, proclamada en la ley 10.903 del año 1919, también llamada "ley Agote" o "ley de patronato", al paradigma de la protección integral consagrado por la Convención Internacional de los Derechos del Niño (1989), con rango constitucional (art. 72 inc. 22) y luego plasmado en la ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (2005 y su Decreto Reglamentario 415/06).

A partir de esta evolución legislativa, cultural, social y política en relación a los derechos de las infancias, se comienza a entender al niño, niña o adolescente como sujeto de derechos y no como



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

objeto de intervención por parte del Estado. Siendo además el pilar fundamental de todo este andamiaje jurídico y social “el interés superior del niño/a”. Igualmente se establece un sistema de responsabilidad compartido por la familia en primer término, la comunidad en segundo término y el Estado como garante del ejercicio y goce de estos derechos y responsabilidades.

En cuanto a la intervención judicial que, en el sistema del patronato, consideraba a los niños, niñas y adolescentes como objetos de intervención del cual el juez o magistrado podía “disponer”, se transforma en sujeto de derechos, cuyo acompañamiento y garantías fundamentales deben ser dadas por el Estado en manos de un Organismo Administrativo de Protección de Derechos, dejando solo la competencia judicial a las situaciones en las cuales el niño, niña o adolescente sea infractor/a a la ley penal.

Respecto de las competencias y responsabilidades del Estado como garante y protector de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en el art. 5 de la Ley 26.061 se expresa que: “... *los Organismos del Estado tienen la responsabilidad indelegable de establecer, controlar y garantizar el cumplimiento de las políticas públicas con carácter federal.*

*En la formulación y ejecución de políticas públicas y su prestación, es prioritario para los Organismos del Estado mantener siempre presente el interés superior de las personas sujetos de esta ley y la asignación privilegiada de los recursos públicos que las garanticen.*

*Toda acción u omisión que se oponga a este principio constituye un acto contrario a los derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes.*

*Las políticas públicas de los Organismos del Estado deben garantizar con absoluta prioridad el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.*

*La prioridad absoluta implica:*

- 1.- Protección y auxilio en cualquier circunstancia;*
- 2.- Prioridad en la exigibilidad de la protección jurídica cuando sus derechos colisionen con los intereses de los adultos, de las personas jurídicas privadas o públicas;*
- 3.- Preferencia en la atención, formulación y ejecución de las políticas públicas;*
- 4.- Asignación privilegiada e intangibilidad de los recursos públicos que las garantice;*
- 5.- Preferencia de atención en los servicios esenciales.”*

La misma ley mencionada *ut supra*, enumera luego, de forma no taxativa, los derechos de los niños, niñas y adolescentes, consagrados también en la convención antes nombrada y luego esboza normas generales respecto del abordaje integral que corresponde llevar adelante ante la vulneración de alguno de esos derechos enumerados. Posteriormente garantiza la participación federal en el diseño de las políticas públicas de infancia a través del Consejo Federal de Niñez,



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

Adolescencia y Familia, como así también los organismos nacionales competentes para la aplicación de la ley.

Hecha esta introducción, muy acotada para lo que ha sido el desarrollo de las políticas de infancia en nuestro país, podemos afirmar con total seguridad que el proyecto de ley en debate no ha sido analizado ni redactado a la luz de este sistema legislativo de protección de las infancias, lo cual lo hace totalmente violatorio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, trayendo aparejado un retroceso en el paradigma aplicable y vigente, no solo en Argentina donde tiene rango Constitucional, sino en los 190 países que la ratificaron (excepto Estados Unidos que no ha firmado la ratificación).

Haremos específicamente mención a las modificaciones a la Ley 27.611 de Mil Días y a la Ley 27.499 LEY MICAELA del CAPÍTULO I - NIÑEZ Y FAMILIA del proyecto de ley.

**13.1.- Reforma de la Ley N° 27.611 de Mil Días (arts. 504 a 534)**

En el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo Nacional se pretende modificar la ley de los “Mil días” planteando un retroceso no sólo en términos normativos, sino también una regresión significativa en términos de derechos adquiridos durante años de trabajo por parte de amplios sectores de la sociedad. En tal sentido, este proyecto de reforma de la Ley 27.611 introduce importantes cambios que van a modificar no sólo una ley sino la vida de nuestro pueblo.

La Ley de los “Mil días” es una norma “joven” votada en el 2020 que tuvo dictamen unánime de la Comisiones que la trataron y fue aprobada en la Cámara de Diputados por 196 votos a favor y ninguno en contra (con 5 abstenciones). Asimismo, fue aprobada por unanimidad en el Senado. Para su sanción, se trabajó y consensuó con la totalidad de los bloques y dando la palabra a personas con expertiz en el tema.

La Ley 27.611 (1.000 días), en su versión vigente, instituye "fortalecer el cuidado integral de la salud y la vida de las mujeres y otras personas gestantes, y de los niños y las niñas en la primera infancia, en cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado en materia de salud pública y derechos humanos de las mujeres y personas con otras identidades de género con capacidad de gestar, y de sus hijos e hijas, con el fin de reducir la mortalidad, la malnutrición y la desnutrición, proteger y estimular los vínculos tempranos, el desarrollo físico y emocional y la salud de manera integral, y prevenir la violencia". Prevé, para empezar, "atención integral de la salud a las mujeres y otras personas gestantes, y de los niños y niñas hasta los tres años de edad".

Reconoce y amplía derechos, estableciendo asignaciones y derechos vinculados a la seguridad social, al derecho a la identidad, a la información, a la salud integral y a la protección en situaciones específicas de vulnerabilidad.





**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

En consecuencia, la Atención y Cuidado Integral de la Salud durante el Embarazo y la Primera Infancia se constituyen en una política estratégica del Estado Nacional, reconociendo la crianza y el cuidado de las niñas y niños como una responsabilidad pública, comprometiendo a las distintas áreas y niveles de gobierno en una acción conjunta, bajo una mirada integral de curso de vida.

En la propuesta de reforma se corre el eje del sentido de la ley hacia "*fortalecer el cuidado integral de la salud de las madres en situación de vulnerabilidad, y de los niños desde el momento de su concepción hasta los tres años; con el fin de reducir la morbimortalidad materno e infantil, la malnutrición y desnutrición, la protección y estimulación de los vínculos tempranos, y el desarrollo físico y emocional*". Se elimina del texto toda mención a las obligaciones del Estado en materia de salud pública y derechos humanos de las mujeres y otras personas con capacidad de gestar, se elimina la inclusión de personas gestantes en violación a la ley 26.743 de identidad de género, se aprovecha para introducir en el texto una mención que es contraria a la ley del IVE, en la frase "desde la concepción". Se enfatiza en el término "vulnerabilidad" en éste punto, vale la pena recordar las palabras del Secretario De la Torre en la reunión plenaria, donde señaló dos puntos importantes para fundamentar la necesidad de la reforma, por un lado, sostuvo que se ampliarían derechos; por otro definió la figura que sería el sujeto de esta política: mujer embarazada, desnutrida o mal nutrida, que consume y sufre violencia. Respecto del segundo punto, cabe relacionarlo con el de vulnerabilidad introducido en la reforma.

El concepto de vulnerabilidad es controversial, pero si en algo hay acuerdo entre los especialistas es que se trata de un concepto complejo y por ende multidimensional. Sin embargo, el énfasis puesto por el Secretario en esa figura de madre-mujer vulnerable que transfiere a sus hijos toda su historia de calamidades no es más que una antigua, elemental y primitiva operación ideológica: tomar la parte por el todo.

Es decir que la reforma, no solo recorta el espíritu de la ley en tanto introduce el concepto de vulnerabilidad desplazando el universalismo inherente a la ley vigente, sino que además recorta también el concepto de vulnerabilidad de un modo acrítico y primitivo, identificándolo con el de la mujer-madre-hambrienta-drogadicta-golpeada. Además de revelar la impronta regresiva de esa caracterización, debe señalarse que entre esa figura y la vulnerabilidad hay un sin número de situaciones que son relevantes. Visto de este modo, queda claro que lejos de representar una ampliación de derechos, la reforma supone desde este punto de vista un recorte de los mismos.

Eliminando la universalidad, definiendo fundamentos que habilitan un recorte del concepto de vulnerabilidad, quitando de la norma la figura de la persona gestante, poniendo en cuestión la ley del IVE y la de identidad de género, desconociendo los tratados internacionales (que además tienen rango constitucional) más que ante una ampliación de derechos estamos frente a una reducción de los mismos, lo que daría cuenta de otro corrimiento del eje de la Ley dirigiendo ésta política pública exclusivamente en términos fiscales o macroeconómicos.



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

Se incorpora la idea “del niño por nacer” donde antes se hablaba de primeras infancias y de mujeres o personas gestantes embarazadas. Esta modificación es sustancialmente peligrosa, dado que “el niño por nacer” no es un sujeto jurídico de derechos.

Se eliminan los principios rectores del art. 3, centrados en la atención integral de la salud, simplificación de trámites, diseño de políticas públicas, respeto a derechos, autonomía, identidad de género, y atención especializada según la interseccionalidad, se quita el encuadre de la norma que se enmarcaba en las leyes 26.061 (de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes) y 26.485 (de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres).

La modificación propuesta está destinada a las personas en situación de “vulnerabilidad”, cuando el espíritu de la ley es para todas las personas gestantes, no sólo aquellas en situación de vulnerabilidad. Retoma una discusión ya saldada por las leyes argentinas cuando señala en el inciso d) “Atención integral de la salud de los niños desde la concepción”. Se elimina el principio de autonomía progresiva para niños, niñas y adolescentes que se encuentra en el Código Civil art. 639, el respeto a la autonomía de las mujeres y personas gestantes y el respeto a la identidad de género de las personas.

El proyecto agrega el artículo 3 bis que señala que una de las políticas públicas es promover en todo el país la "detección y asistencia a la madre embarazada y su hijo por nacer" algo controversial dado que no queda claro a qué se refiere con detección de mujeres embarazadas y el sentido de esta introducción.

En el artículo 29 insiste en que habrá "detección activa y registro de mujeres en situación de vulnerabilidad que estando embarazadas carecen de control médico", insistiendo en limitar el sentido del art. a mujeres solo en situación de vulnerabilidad. Reiterando el criterio En el 31 informa que el Poder Ejecutivo Nacional le dará a los gobiernos locales "bases de datos en conformidad con la Ley N° 25.326 (de protección de datos) que les sirvan de fuente y referencia para la detección activa de embarazadas en situación de vulnerabilidad".

El secretario de Niñez De la Torre justificó la modificación de la Ley de los Mil días porque era “solo ayuda económica”, pero las políticas públicas actualmente en ejecución del Plan de 1000 días son mucho más que eso, en primer lugar, la Salud y el Cuidado se abordan de forma integral en un trabajo intersectorial con áreas tanto a nivel nacional como provincial.

En el Derecho a la Identidad se trabaja con Renaper y las provincias para asegurar este primer gran derecho establecido en el Capítulo III, crear un Sistema de Alerta Temprana de Nacimientos y un Certificado digital de hechos vitales a fin de garantizar el derecho a la identidad y a la inscripción e identificación inmediata de recién nacidos.



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

Con Anses además de la ayuda económica a la que se hace referencia en el proyecto de LLA, se amplía la asignación por embarazo a 9 meses, asignación por nacimiento, adopción más asignación extra por cuidado durante los primeros 3 años de vida.

Respecto a la salud en esos 1000 días, hay vacunas, medicamentos esenciales provistos por Remediar (pediátrico + gestantes), Test de embarazo, Reactivos para la detección de enfermedades congénitas (Programa Nacional de Pesquisa), Asistencia nutricional con leches medicamentosas (fórmula prematuros, PKU)".

También se trabaja en nutrición, con asistencia nutricional con fórmula de inicio, suplemento para prevención anemia Fierritas, Reactivos Enfermedades congénitas, Kit cuna moisés sueño seguro, Audífonos, Kits lactancia, Insumos Obstétricos, Protocolos y Guías elaboradas y publicadas en la Página web 1000 días".

Junto con Desarrollo Social y SENAF se amplió la oferta en Centros de Desarrollo Infantil, capacitaciones en acompañamiento del cuidado y crianza Plan Primeros años.

En agosto de 2021 comenzó el funcionamiento intersectorial pleno de la Unidad de Coordinación Administrativa establecida en el Art. 30, bajo la órbita del Ministerio de Salud como autoridad de aplicación. Esta unidad está integrada por representantes de Ministerios (Salud, Desarrollo Social, Educación, Mujeres, Géneros y Diversidad, Interior y Cultura), por SENAF, ANSES, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS).

Con esta dinámica de funcionamiento de la Unidad Coordinadora, y con problemáticas priorizadas en un Plan 1000 días, se lograron concretar múltiples acciones conjuntas con provincias y municipios (convenios, viajes de acuerdo, protocolos, capacitaciones y "mesas intersectoriales 1000 días"); a estas acciones se suma la ejecución de políticas integrales (medicamentos, alimentos, infraestructura, equipamientos, cunas) detalladas en los informes anuales 2022 y 2023, presentados en el Congreso Nacional en cumplimiento al Art. 34 de la Ley. Por primera vez en la historia del país se conformó un sistema integrado de indicadores con enfoque intersectorial, que da cuenta del estado de situación de las personas en el curso de los 1000 días y que permite monitorear el impacto de las políticas implementadas. Además, se consolidó una base para el seguimiento del presupuesto que los organismos del Estado Nacional destinan al cuidado integral durante los 1000 días: "etiquetado presupuestario 1000 días".

No menor es la modificación en el art. 18, en el que se reemplaza el término violencia de género (Se entiende por violencia de género cualquier acto violento o agresión, basados en una situación de desigualdad en el marco de un sistema de relaciones de dominación de los hombres sobre las mujeres que tenga o pueda tener como consecuencia un daño físico, sexual o psicológico), por violencia intrafamiliar (La violencia intrafamiliar es entendida como toda acción u omisión cometida



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

por algún miembro de la familia en relación de poder, sin importar el espacio físico donde ocurra, que perjudique el bienestar, la integridad física, psicológica o la libertad y el derecho al pleno desarrollo de otro miembro de la familia), conceptos jurídicamente distintos, que modifican cambian sustancialmente el espíritu de la ley.

La literatura especializada internacional, hace ya muchos años, ha reconocido cuatro integrantes de los procesos de cuidado: la familia, la comunidad, el mercado y el Estado actuando en red de manera coordinada y solidaria.

La interacción entre ellos ha forjado en toda la Argentina, organizaciones como los Jardines Maternales Comunitarios, los Centros de Desarrollo Infantil, Centros de Primera Infancia, grupos de apoyo de la lactancia, dispositivos territoriales de salud o género, etc. Estas acciones colectivas han crecido enlazadas con la economía popular que se respalda en el trabajo de muchas personas y sostiene a muchas familias. El fortalecimiento de redes intersectoriales, situadas en la diversidad federal, es uno de los ejes de la Ley 1000 días, que se sostiene en la noción de “entornos de crianza.”

Es importantísimo destacar que se elimina también al Ministerio de Salud de la Nación como autoridad de aplicación de la presente ley, pasándola a la órbita del Mega Ministerio de Capital Humano, cuya Ministra pese a las reiteradas convocatorias de éste cuerpo legislador, no se hizo presente en ninguna de las reuniones informativas, una institución totalmente ajena al reconocimiento de los derechos de las mujeres y diversidades, dejándolo en cabeza de provincias y municipios que adhieran a la misma, pero sin especificar con qué recursos se financiarán y bajo qué protocolos se implementaran los cambios propuestos, que no son más que modificaciones regresivas en materia de salud pública, derechos humanos, reconocimiento de las diversidades, tratados internacionales de derechos de las mujeres, niños, niñas y adolescentes y derechos humanos y asistencia social.

En los nuevos artículos 36, 37 y 38 de la ley 27.611 se establecen las obligaciones de los tres niveles de gobierno. Allí queda claramente definido que la responsabilidad operativa recae casi exclusivamente en los municipios. El nuevo artículo 38 dice que estos deberán:

- A. Incorporar trabajadores especializados para realizar el acompañamiento familiar a las madres y niños hasta los tres años de vida en situación de vulnerabilidad.
- B. Buscar activamente y detectar a madres y niños hasta los tres años de edad, en situación de vulnerabilidad.
- C. Visitar periódicamente en sus domicilios a dichos niños y a sus madres en base a los protocolos de actuación diseñados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL.
- D. Brindar estimulación temprana a las madres y niños hasta los tres años de vida.
- E. Garantizar los controles médicos y vacunas correspondientes de acuerdo a los protocolos nacionales.



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

- F. Acompañar a las madres en situación de vulnerabilidad para que logren la terminalidad educativa.
- G. Generar capacitaciones en oficios para las madres en situación de vulnerabilidad a fin de que logren la inserción laboral.
- H. Reportar los resultados al Gobierno Nacional.
- I. Cumplir con los recaudos y exigencias de los planes y protocolos diseñados por la autoridad de aplicación.”

Es conocido que uno de los grandes inconvenientes de la gestión pública reside en las diferentes capacidades institucionales entre los distintos niveles de gobierno y también al interior de cada jurisdicción. Las heterogeneidades intermunicipales en esta materia son obviamente más elevadas (hay muchos más municipios que provincias). En este sentido, cabe esperar que, en ausencia de acciones tendientes a mitigar esas diferencias, los resultados y el impacto de la política sean igualmente heterogéneos, lo que en definitiva acrecentará las inequidades territoriales entre los propios sujetos de derecho: los titulares que residan en municipios con mayor capacidad recibirán prestaciones de mejor calidad que los de menos capacidad. En este contexto y con los más que probables efectos, no parece razonable descargar sobre los municipios semejante nivel y variedad de responsabilidades operativas: Búsqueda y detección, visitas domiciliarias, estimulación temprana, garantía de controles médicos y vacunas, capacitación de titulares, entre otras.

Todo esto se ve agravado por la política del “no hay plata”; entonces ¿con qué fondos se van a financiar todas estas responsabilidades operativas de los municipios?

Las consecuencias del desfinanciamiento de los programas, y transferencia de responsabilidades pone en peligro la continuidad del mismo ya que solo los distritos con capacidad económica podrán solventarlos. De allí deviene la importancia de que los programas estatales de alcance nacional pongan en pie de igualdad a todas las Provincias, garantizando el cumplimiento de los objetivos de la ley.

En síntesis, el presente proyecto pretende modificar la Ley 27.611, una ley trabajada con el aporte de las organizaciones de la sociedad civil y sancionada en 2020 con amplio consenso en el Congreso. Modificar el espíritu de esta norma, sus principios rectores y los objetivos por los que fue creada la ley implicará un perjuicio y una pérdida de derechos muy grave para los actores involucrados. La Ley de los “Mil días” fue creada para acompañar y fortalecer el cuidado integral de la salud y la vida de mujeres y personas gestantes y de niños y niñas en la primera infancia, con la presencia y los recursos del Estado Nacional Argentino, y bajo la perspectiva de salud integral y de Derechos Humanos.

**13.2.- Reforma Ley N° 27.499 Ley Micaela (arts. 535 a 540)**



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

La **Ley Micaela** lleva ese nombre por Micaela García, una joven de 21 años, entrerriana, que fue víctima de femicidio. Establece la "capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres para todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Nación". La misma establece la obligatoriedad sin importar el nivel, jerarquía o poder del estado donde se desempeñe la persona.

La ley original busca transformar las prácticas concretas de cada acción que se hace desde el poder ejecutivo, legislativo y judicial: cada trámite, cada intervención, cada proyecto de ley y cada una de las políticas públicas.

Si bien el ex Ministerio de Género controlaba la calidad de los contenidos mediante la certificación de planes, cada organismo estatal era responsable de elaborar un plan de capacitación y capacitar permanentemente a su propio personal.

Su implementación a través de procesos de formación integral busca aportar a la adquisición de herramientas que permitan identificar la discriminación y las desigualdades de género y elaborar estrategias para su erradicación.

Los cambios propuestos modifican por completo la esencia de la ley. Se modifica el concepto de "para casos de violencia por motivos de género" por el de "para casos de violencia intrafamiliar". Elimina el avance en materia de género y retrotrae el debate a la situación previa a la ley 24.685 (Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres) Elimina la responsabilidad del Estado de elaborar políticas públicas que garanticen una vida digna y libre de violencia para las mujeres. La modificación presentada es un retroceso para los avances en materia de derechos humanos de las mujeres y diversidades. Se retrotrae la situación a la Ley N° 24.417 de "Protección contra la violencia familiar" de 1994, que no atiende específicamente la violencia contra las mujeres y la entiende como un problema doméstico, propio de relaciones interpersonales. Dicho enfoque no incluía otras modalidades de violencia contra las mujeres que no son perpetuadas necesariamente por familiares o parejas (laboral, institucional o en el espacio público, entre otras). También excluye la violencia y discriminación hacia las personas LGBTI, que encuentra un contexto común en la desigualdad de género. Ignora décadas de desarrollo normativo internacional (CEDAW, Convención Interamericana, IV Conferencia de Beijing, Principios de Yogyakarta) y nacional (Ley de protección integral de las mujeres y sus modificaciones, ley de identidad de género, Reforma del Código Penal para incluir femicidios y odio de género).

En cuanto a la implementación, ya no es obligatorio que todas las personas que se desempeñan en el ámbito público realicen la formación en Ley Micaela, sino sólo aquellas que trabajen en "organismos competentes". De esta forma, pierde el objetivo de transversalizar la perspectiva de género en todos los poderes del Estado y todos sus niveles.



Ante semejante profusión de cambios regulatorios, saltan a la vista los rasgos de improvisación e inorganicidad técnica de los cambios propuestos. Sin embargo, hay una veta ideológica que recorre toda la reforma y que se deja ver en el nuevo articulado de ambas leyes. En efecto, hay un esmero sintomático en identificar maternidad con femineidad, en diluir el concepto de violencia de género y en eliminar los conceptos de derechos, de identidad de género, de persona gestante, de autonomía. Esto refleja una ideología profundamente anti derechos, misógina y anti diversidad que recorre las reformas de ambas leyes.

#### **14) RETROCESO EN MATERIA EDUCATIVA.**

En el marco del **Capítulo II** de “Educación” se proponen modificaciones al articulado de cinco leyes vigentes: la Ley de Educación Nacional N° 26.206 en sus artículos 76, 78, 91, 95, 97 y 109; el artículo 10 de la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075; de la Ley de Educación Superior N° 24.521 los artículos 2 bis, 7, 44 y 58; el artículo 6 de la Ley de Cooperadoras Escolares N° 26.759 y la Ley N° 26.058 de Educación Técnico Profesional. Las que surgieron como resultado de procesos históricos y sociales, de debates y acuerdos con docentes, estudiantes y comunidad educativa.

La base normativa de la educación en nuestro país se arraiga en la Constitución Nacional de 1853 y sus reformas subsiguientes. Este marco constitucional institucionaliza el derecho a la educación a través del Artículo 14, respaldado por el Artículo 5 y, tras la reforma constitucional de 1994, se incorporó el artículo 75, incisos 17, 18, 19 y 22, que explícitamente integran declaraciones y pactos internacionales vinculados al derecho a la educación. En virtud de esto, el Estado es el garante de la Educación, y no existe confusión posible acerca de esa primacía.

##### **14.1.- Carrera y formación docente**

En el artículo 385 referido a la formación y carrera docentes define que las evaluaciones cada 5 años permitirá la percepción de suplementos salariales. El salario es un derecho, también lo es la formación continua y una obligación de los docentes formarse y ser evaluados. Pero, evaluar para qué y cómo. Que el salario esté sujeto a los resultados de las evaluaciones es reducirlo a la categoría de premio, suponiendo que el problema de la calidad educativa son los/as docentes y que construyendo un sistema meritocrático se va a resolver. Ambas premisas son falsas. La educación y el sistema educativo deben ser mejorados aún más, reconociendo que en estos 40 años de democracia el sistema logro incluir a cada vez más personas, son los/as docentes quienes conocen el sistema y su mirada y propuesta son importantes para construir la solución.

En el mismo artículo se define que los docentes deberán ser evaluados al iniciar su carrera. Los institutos de formación docente y las universidades forman a los/as docentes, el título que expiden es el certificado de sus capacidades y conocimientos al iniciar su carrera. ¿Cuál es el sentido de volver evaluarlos/as? ¿Qué incidencia tendrá esa evaluación en la carrera docente, en el salario?



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

Al establecer que los/as docentes serán evaluados al iniciar su carrera profesional y que las evaluaciones para revalidar conocimientos se harán cada cinco años, se sostiene implícitamente la idea de que a mayor evaluación, mejor desempeño en el aula, simplificando un desafío permanente de la política educativa y reduciendo la respuesta a las evaluaciones, lo cual demuestra un desconocimiento de los procesos de formación continua y de la carrera docente.

#### **14.2.- Evaluación**

El Capítulo II de Educación propone una política de profundización e intensificación de la evaluación. El examen para docentes y la evaluación censal para estudiantes al finalizar el secundario, no están contenidos ni contextualizados en un proyecto integral de mejora de calidad educativa. No se plantea ninguna intervención para mejorar las trayectorias educativas de los/as alumnos/as en los casos que reprobren. Entonces, ¿cuál es su objetivo? Como antecedente preocupante cabe señalar que en los países que existen este tipo de exámenes de finalización del nivel, suelen utilizarse como distribuidor de vacantes en el nivel superior, restringiendo el acceso al derecho a la educación superior.

En nuestro país, el Dispositivo Nacional de Evaluación Aprender, implementado desde hace varios años para los niveles primario y secundario, genera información que aporta a políticas integrales con implícita exigencia de incremento de la inversión.

La propuesta sobre evaluación no reconoce la normativa vigente aprobada en el marco del Consejo Federal de Educación, ámbito institucional integrado por los responsables de educación de los Gobiernos Provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires. Intensificar la evaluación a docentes, a estudiantes y a las escuelas y dar publicidad ofrece al mercado la información para implementar el sistema de voucher que comprometió el presidente Milei. La evaluación debe ser una herramienta de la política educativa para fortalecer y garantizar el derecho a la educación de calidad. La evaluación es un medio no un fin en sí mismo.

#### **14.3.- Rol del Estado**

Hay dos aspectos centrales y preocupantes en el proyecto: la quita de responsabilidad del Estado como garante del derecho a la educación y la desfinanciación del sistema educativo.

El Artículo 387 establece la incorporación de bibliotecas digitales en el artículo 91 de las Ley 26.206. La distribución, presencia y programas de promoción de lectura propia de las bibliotecas escolares físicas constituyen un aporte sustancial para abordar políticas de igualdad y de aporte a la mejora en el desempeño de los /as estudiantes en lectura, escritura, expresión oral e interpretación de textos. La eliminación de la expresión “en aquellos establecimientos que carezcan de las mismas” cuando se refiere a la promoción de creación de bibliotecas, indica la nula o pobre voluntad política de promover creaciones. Es importante revalidar la política de creación y fortalecimiento de bibliotecas física ya que permite el acceso a libros acorde a las necesidades de los /as estudiantes y del contexto. Menos bibliotecas físicas es menos





**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

presupuesto destinado a las escuelas y cargos de Bibliotecarios coherente con lo que en el proyecto se define respecto a las bibliotecas populares.

Otro indicativo del menguante rol del Estado es el artículo 390, donde se establece la posibilidad de que alumnos/as del nivel primario a partir de segundo ciclo, es decir desde los ocho/nueve años, en adelante tengan la opción de realizar una educación híbrida, cursando a distancia materias extraprogramáticas. Este artículo se opone a lo establecido por unanimidad del Congreso Nacional en la ley 26206 y por la tradición cultural de nuestro país. Además agravado por la ausencia de referencia a inversión en programas que aseguren conectividad, equipamiento tecnológico y formación docente sobre este tema. A su vez permite la educación a distancia para jóvenes y adultos en el nivel secundario del ciclo orientado. Ambas medidas responden a una idea: menos presencialidad.

Imposible no asociar esta reforma al DNU enviado por el actual presidente, referido a la privatización de ARSAT, a la referencia escandalosa a la empresa Starlink de Elon Musk, referenciado con indudable aprecio por el primer mandatario. La pandemia demostró que la educación remota profundiza las desigualdades por razón de los límites que vastos sectores tienen respecto al acceso a la conectividad y a la tecnología. No hay en el proyecto ninguna referencia a financiamiento que propicie las condiciones para que los/as alumnos/as cuenten con condiciones apropiadas para aprender de forma virtual cuando se refiere a millones de niños/niñas de 8/9 del nivel primario y jóvenes y adultos del secundario.

La escuela es transmisora de significados comunes sobre la historia, la ciencia y aquello que nos forma como ciudadanos. En la escuela se accede al conocimiento, se juega, se aprende a organizar los tiempos, a reconocer la autoridad, entre otras. La escuela produce efectos sobre la construcción de la cultura común en tanto la educación es un derecho y una obligación para todos. El Estado tiene la obligación indelegable de garantizar, fortalecer el derecho a la educación y a la escuela pública.

Más niños/as y jóvenes estudiando fuera de la escuela avala la idea implícita en el proyecto de Ley Omnibus de ajustar el financiamiento de la educación que subyace en la letra de este proyecto. A su vez, el artículo 396 habilita a particulares, empresas y organizaciones de la sociedad civil a realizar publicidad mediante donaciones a la escuela. La sponsorización de las instituciones permite que no sólo alguna familia, sino el mercado, financie la educación, restándole al Estado esa responsabilidad, para que sólo como se expresó el Secretario Torrendell en la reunión informativa del plenario de comisiones, " el estado acompaña" .

#### **14.4.- Derechos laborales de las y los docentes**

El artículo 383 incorpora el artículo 2 bis de la ley 26.206 en el que se declara a la educación un servicio esencial. Si bien el artículo define a la Educación como "un derecho humano fundamental, de carácter personal y social", y reconoce que "el Estado Nacional tiene la



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

responsabilidad principal e indelegable de proveer los medios para garantizar una educación integral, permanente, gratuita y de calidad...”. En flagrante contradicción el mismo artículo establece que: “La educación inicial, primaria y secundaria es un servicio esencial conforme al Artículo 24 de la Ley N° 25.877”.

La educación no puede ser considerada a la educación como servicio esencial por cuánto no se encuentra enumerada taxativamente en el artículo 24 de la ley N°25.877; y tampoco es calificada excepcionalmente por una comisión independiente integrada, como bien lo indica el tercer párrafo de la misma norma.

El salario y los aspectos laborales de los docentes son fundamentales para construir educación de calidad. Impedir el reclamo, en sus diversas formas, por esas condiciones no es democrático y va en detrimento de las mejoras del sistema.

Como bien indica el Dr. Héctor Félix Bravo: “El derecho de huelga pertenece a la categoría de los derechos colectivos o gremiales y se halla expresamente reconocido por la Constitución Nacional y por las constituciones provinciales (...) como ha expresado la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, “el derecho de huelga constituye uno de los medios indispensables de que disponen las organizaciones sindicales para promover y defender los intereses de sus miembros “Salarios y jubilaciones dignas son una carga social del estado, y así deben ser identificadas, comprendidas y cumplidas.

El artículo 391 modifica el artículo 10 de Financiamiento Educativo, restringe la participación de las entidades gremiales con quienes solo acordaran el salario mínimo docente y ya no a) aspectos laborales, y b) carrera docente. A su vez establece que si no hay acuerdo el Consejo Federal de Educación laudara sobre los puntos controversiales. Le otorga a las provincias la responsabilidad de establecer acuerdos sobre las condiciones laborales, el calendario educativo, la escala salarial y la carrera docente.

La paritaria nacional docente responsabiliza al estado en acuerdo con las entidades gremiales de definir criterios federales de condiciones de trabajo y de enseñanza. Modificar el artículo 10 de la ley 26.075 es debilitar el derecho a la educación y los derechos laborales. Concluimos de manera categórica que el artículo 10 de la ley 26.075, no debe sufrir modificaciones Por otra parte, el texto no hace referencia a la Ley 25.864 Garantía del salario docente ni a la Ley 25.053 Fondo Nacional de incentivo Docente.

#### **14.5.- Educación Superior**

Rechazamos las modificaciones sugeridas a la Ley de Educación Superior N°24.521 en la Sección III denominada “Educación Superior” debido a que se pone en riesgo el derecho universal a la educación superior y la responsabilidad del Estado como garante del mismo.



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

El artículo 392 elimina la prohibición de que las instituciones de la educación superior de gestión estatal suscriban acuerdos con otros Estados, instituciones u organismos nacionales e internacionales públicos o privados, que impliquen ofertar educación como un servicio lucrativo o que alienten formas de mercantilización. A su vez permite el arancelamiento a estudiantes extranjeros sin residencia. Ambas modificaciones representan un riesgo en tanto abren la puerta a la mercantilización de la educación superior.

El artículo 393 elimina la posibilidad del ingreso a la universidad de personas de 25 años que acrediten el secundario mediante un examen y posibilita que las universidades tengan un examen de ingreso alternativo al curso introductorio. Ambas medidas van en contra de la universalización del derecho a la educación superior y al ingreso irrestricto.

#### **14.6.- Conclusión**

La Ley de Educación N° 26.206 establece en el capítulo I “Principios, derechos y garantías ” que la educación debe ser garantizada por el Estado, siendo una prioridad nacional, para construir una sociedad justa. En el Artículo 4 de dicha norma proclama que “El Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la responsabilidad principal e indelegable de promover educación integral”

Las políticas que estructuraron el desarrollo histórico del sistema educativo tienen hoy impacto en la inclusión educativa que se concreta y materializa en el acceso a la escuela y en la prescripción más reciente de ampliación de la obligatoriedad.

Lo común no pre-existe a la escuela, es construido en la escuela, en las aulas, con presencialidad y a partir del saber pedagógico que tienen los/as docentes, haciendo imprescindible la interacción social que posibilita esa construcción. Está demostrado que el formato escolar tiene consecuencias directas en las pretensiones que las políticas educativas tengan respecto a la inclusión.

Unas de las primeras medidas del presidente Milei fue transformar el Ministerio de Educación en Secretaria perteneciente al Ministerio de Capital Humano. Esta degradación de una de las carteras de gobierno más importantes como la educativa, representa sin dudas, la devaluación del sistema educativo y la escasa relevancia para la política educativa. El proyecto de ley habilita que se estudie de forma remota sin garantizar las condiciones de implementación. A su vez posibilita la construcción de rankings y con ellos la mercantilización de la educación.

La educación es un derecho social que incluye a todos y todas a partir de la escuela pública. Rechazamos este proyecto que no tiene ninguna propuesta de mejora del sistema educativo. La calidad de la educación necesita de más Estado junto a más financiamiento y de reconocer a la escuela pública en su rol de construcción de comunidad.



## **15) ATAQUE A LA CULTURA.**

La “Ley Ómnibus” busca destruir las herramientas institucionales de las que se dispone en el ámbito de la cultura. El **Capítulo III**, titulado: **CULTURA**, del Título VII (Capital Humano) tiene por fin derogar el decreto ley 1224/ 1958, por el cual se conforma el Fondo Nacional de las Artes; la Ley 24800/97, por la cual se constituye el Instituto Nacional del Teatro (INT); la modificación del Instituto Nacional de Música (INAMU), que pasaría de ser un ente estatal no gubernamental a ser un programa de la Secretaría de Cultura, con lo cual, le eliminan fondos, además de eliminarse el artículo donde exige la participación de bandas nacionales en shows internacionales; y otras medidas en relación a la Comisión de Bibliotecas Populares, La Ley de Defensa de la Actividad Librera y el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA).

Argentina tiene una larga trayectoria en institucionalizar y dar un carácter normativo a la cultura. La cultura ha sido históricamente un bien de la República. En el año 1913, bajo la presidencia de Roque Sáenz Peña, se formaliza la Ley 9143, en cuyo artículo afirma: «Institúyese un premio permanente, para el fomento de la producción científica y literaria en la República», este premio fue otorgado a Arturo Capdevila, Leopoldo Lugones, Jorge Luis Borges, Manuel J. Castilla, Juan Gelman, Francisco Madariaga, Diana Bellessi, entre tantas/os otras/os.

En el año 1958, se dicta el Decreto Ley 1224, con el cual se crea el Fondo Nacional de las Artes (FNA), el cual, ha financiado algunos emprendimientos de memorables artistas de nuestro país: Piazzola pudo comprarse un piano, Antonio Berni pudo construir un taller para sus artes plásticas, Alejandra Pizarnik pudo viajar a la Sorbona y perfeccionarse en Francia.

En la actualidad, Becas de creación y de perfeccionamiento llegan a múltiples disciplinas: Fotografía, Pintura, Letras, Música, Artesanías, Artes Audiovisuales, Patrimonio, etc.. También, el FNA otorga préstamos, subsidios y elabora concursos en las diferentes disciplinas, por las cuales, cada artista o autor/a cobra un premio que, también, permite concretar sus proyectos.

La denominada “Ley Ómnibus” tiene por finalidad dismantelar y desfinanciar las instituciones culturales nacionales. El INCAA, el INT, el INAMU, la CONABIP, los Medios Comunitarios, el FOMECA y el FNA representan un tejido federal de instituciones de fomento en cuya construcción se vieron implicadas generaciones de trabajadores de la cultura, gestores y legisladores de todos los signos políticos que hoy explican una inmensa parte del acervo cultural argentino.

Estas instituciones, que han sabido ser un ejemplo para toda la región y el mundo, no pueden ser anuladas en nombre de una supuesta libertad. Estas entidades que dejarán de existir o se verán en un limbo presupuestario que no puede sino devengar en su total parálisis, no se financian con Aportes del Tesoro Nacional, sino que obtienen su financiamiento por medio de asignaciones específicas (art. 4 Ley 27.432 / Ley 27.693/2022) generadas dentro del propio ecosistema cultural,



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

como lo es el 10% sobre las entradas de cine, el gravamen a la publicidad de aire recaudado por ENACOM, o los fondos por derechos de obras en Dominio Público que sostienen al FNA.

Además, los recursos que hoy impactan en los 24 distritos y que el Ejecutivo reclama para su esfera, no retornarán a las provincias más que por discreción, ya que éstos no son coparticipables.

En los últimos veinte años, la cultura ha desempeñado un papel cada vez más importante en las economías nacionales en tanto que sector productivo. Las actividades e industrias culturales impulsan el crecimiento, contribuyen a diversificar las economías nacionales, generan ingresos y crean empleos en las naciones de renta baja, media y alta.

Si bien la noción de cultura puede abordarse desde diversas aristas, pareciera ser más frecuente hacerlo desde su perspectiva simbólica que desde su aspecto económico. Cuando se refiere a la dimensión simbólica se incluye desde las costumbres y tradiciones de las sociedades, hasta las prácticas y hábitos más cotidianos. También, a la historia, la información y el conocimiento, el arte, la forma de pensar y los valores. Sin embargo, al incorporar la perspectiva económica es posible comprender su potencial dinámico y estratégico, por ejemplo, a partir de la medición de la contribución que la cultura hace a la producción nacional.

El Sistema de Información Cultural de la Argentina (en adelante SInCA), dependiente de la Dirección de Planificación y Seguimiento de Gestión, es un programa que desde el Ministerio de Cultura de la Nación viene haciendo frente al desafío de medir la cultura desde hace más de 15 años, tanto desde su perspectiva simbólica como económica.

En números, la inversión en Cultura que se busca eliminar representa sólo 0,2% del presupuesto nacional, mientras que genera un valor agregado bruto anual total del 1,8% del PBI y genera más de 340 mil puestos de trabajo privados culturales (datos Sistema de Información Cultural Argentino/SINCA 2022). La cultura nacional no puede, en ningún caso, ser borrada como un ítem anodino en una planilla de gastos. De este modo, se corre el riesgo de negarle al pueblo argentino el ejercicio fundamental del derecho a la identidad, porque la CULTURA es eso, lo que somos, lo que creamos y en lo que creemos y SIN CULTURA no hay ejercicio pleno de ciudadanía.

El aporte de las diferentes actividades culturales es relevante en términos simbólicos y también para el desarrollo económico del país. La generación de información cultural contribuye a dar cuenta de la importancia de estas prácticas, cuantificando el impacto de las mismas a lo largo del tiempo. Estas mediciones tienen como objetivo contribuir a la toma de decisiones, la formulación y el diseño de políticas públicas y privadas.

En los fundamentos de la llamada Ley ómnibus, se plantean como argumentos a estos cambios normativos, la necesidad de promover modificaciones en los organismos de cultura para garantizar



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

la independencia de los artistas, al mismo tiempo que se transparentarían los recursos para que el Congreso en el ejercicio presupuestario pueda definir los recursos que se destina a cada sector. Sin embargo, con estas modificaciones la consecuencia inmediata será la centralización de los fondos y una aplicación discrecional de los mismos.

**15.1.- Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales - INCAA**

**ESTUDIO DE IMPACTO ECONÓMICO Y TRIBUTARIO DEL SECTOR AUDIOVISUAL ARGENTINO, realizado por el equipo MESi-IIEP (UBA-CONICET)**

El sector audiovisual es un impulsor de la economía, especialmente en materia de producción y postproducción. Su relevancia es palpable en distintos indicadores de la economía:

- En valor agregado (PBI), representa el 0,4% en términos directos, pero alcanza el 3,1% cuando se suman sus efectos indirectos e inducidos.
- En empleo, el audiovisual es el 0,5% del total de los puestos de trabajo de la economía, pero llega al 3,1% al considerar sus efectos indirectos e inducidos.
- En recaudación tributaria (neta de subsidios), el sector aporta el 0,8% del total y se extiende hasta representar el 3,6% del total al considerar los efectos indirectos e inducidos.

Es sector audiovisual tiene un efecto multiplicador en la economía, que se puede detallar según el área:

- En términos de valor agregado (asimilable a PBI), el multiplicador es de 7,65. Es decir, al crecer en \$1 el valor agregado en el sector, en los restantes sectores de la economía se generan \$6,65 adicionales de valor agregado.
- En términos de empleo, el multiplicador es de 6,74. Esto es, por cada puesto de trabajo que se genera en el audiovisual, los puestos de trabajo generados en los restantes sectores de la economía son 5,74. 2 10 de enero 2023
- En recaudación tributaria, el multiplicador es de 4,24: por cada \$1 que se genera de recaudación para el gobierno en sus tres niveles (nacional, provincial, municipal), se recaudan \$3,24 pesos más por el incremento de la actividad en toda la economía.

El Sector Audiovisual posee un fuerte "impacto social". En materia de Empleo, el Sector Audiovisual contribuye en total con el 3,1% del empleo de la economía. Son 634.465 puestos de trabajo (medidos tomando de base el año 2017), incluyendo empleos directos, indirectos e inducidos. Del total de puestos de trabajo del sector audiovisual el 67% son formales y el 33% informales.

Se analizó un escenario en el que el Fondo de Fomento desaparecería. Las conclusiones son: por cada peso que deja de gastarse a través del Fondo de Fomento del INCAA, la economía pierde 5,4 pesos de Valor Bruto de Producción (VBP). En valores totales, realizando el cálculo tomando como base el año 2017, si el FFA desapareciera, habría una contracción de 911 millones de pesos respecto del VBP del sector, lo que provocaría una reducción de 4 mil millones de pesos en la



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

actividad económica general; además la recaudación caería en 379 millones y se perderían 5.689 puestos de trabajo (no sólo dentro del sector audiovisual: 60% del empleo perdido corresponde a puestos de trabajo fuera del sector).

Las reformas previstas a la actual Ley de Cine 17.741 atentan básicamente contra el financiamiento del INCAA. No sólo no se prevé el incremento del fondo de fomento, que ya viene mermando por falta de recaudación, tampoco gravan a las OTT (plataformas), que es el reclamo unánime de todo el sector, sino que quitan gran parte de los recursos que ya existen (como hizo Cavallo en 1996), provenientes de ENACOM, desfinanciando toda la actividad cinematográfica.

De las tres vías de financiamiento actuales sólo se mantiene el impuesto del 10% sobre el valor básico de las entradas de cine. Se elimina el impuesto del 10% del precio de venta o locación de todo tipo de videograma grabado (esto podría ser una vía de entrada para grabar a las OTT, al quitarlo, clausura esa posibilidad) y los ingresos provenientes de la recaudación del ENACOM, que proviene del impuesto a la facturación a los canales de TV y servicios de cable, y que es la mayor fuente de ingresos actuales del organismo. El resto de los recursos dependerá de lo que determine el Presupuesto Nacional de cada año.

Este punto significa concretamente un desfinanciamiento del INCAA y, por ende, una parálisis de la actividad cinematográfica tal como la conocemos. Más allá de que mencionen otorgamiento de créditos bancarios (a valor de mercado) y subsidios, sin financiamiento no hay actividad posible.

El INCAA está actualmente gobernado por presidente y vicepresidente, Asamblea Federal (representación de las provincias) y Consejo Asesor, hoy con 11 miembros, 6 representantes de la industria y 5 personalidades de la cultura elegidas por cada una de las regiones culturales propuestas por la Asamblea Federal. En la reforma, el presidente sería director, y el Consejo Asesor pasaría a tener 8 miembros elegidos por el director, no representantes de los sectores. De las funciones de la Asamblea Federal elimina el inciso b) "proteger y fomentar los espacios culturales dedicados a la exhibición audiovisual y en especial a la preservación de las salas de cine".

El Organismo definirá cada año qué porción de su presupuesto dedicará a subsidios no reembolsables, actualmente dedica por Ley alrededor del 50% de sus recursos. Por otro lado, establece que quien reciba un subsidio no podrá volver a hacerlo en dos años. Esto vuelve inviable la existencia de productoras con trabajo continuo y significa la muerte de cientos de pymes audiovisuales.

Entre los suborganismos que se mantienen dentro de la órbita del INCAA figuran la Cinemateca Nacional, y una Biblioteca Cinematográfica, pero no aparece más la ENERC (Escuela Nacional de Experimentación y Realización Cinematográfica), la más relevante del país, pública y gratuita, que



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

cuenta a su vez con varias subsedes en el interior, cuyo funcionamiento depende absolutamente del presupuesto del INCAA.

Se derogan todos los artículos que promueven Cuota de Pantalla, Clasificación de Salas y Clasificación de las Películas en Interés Simple o Interés Especial, que permiten acceder a las líneas de créditos o subsidios diferenciados según la calidad de los proyectos. Asimismo, se eliminan por completo los artículos de Comercialización en el Exterior y Producción por Coparticipación. Se elimina del Art 8 “que las películas tengan que estar habladas en castellano y que no tengan publicidad para ser consideradas películas nacionales.”

Todas estas modificaciones previstas en el anteproyecto no harán más que hacer desaparecer la industria del cine en nuestro país.

### **15.2.- INT (Instituto Nacional del Teatro)**

El INT es el organismo rector de la promoción y el apoyo a la actividad teatral en todo el territorio argentino y autoridad de aplicación de la Ley 24.800. Ley Nacional del Teatro, sancionada en 1997.

El INT, organismo descentralizado, posee recursos propios, como indica la Ley 24.800, de dos gravámenes, siendo el primero de ellos, ENACOM (en reemplazo del Comité Federal de Radiodifusión), con una tasa del 10%, la cual es distribuida por medio de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), en forma diaria, representando dentro del presupuesto del organismo, casi un 95% del presupuesto total, considerando los análisis históricos de la recaudación propia.

Por otro lado, el organismo tiene su financiamiento mediante el gravamen sobre los premios ganados en juegos de sorteo, como indica la Ley 20.630 con una tasa de asignación del 31%, el cual es distribuido en forma quincenal aproximadamente, por la Lotería de la Ciudad de Buenos Aires (LOTBA). Dichos recursos percibidos, aproximadamente representan el 5% del presupuesto total del organismo.

El anteproyecto denominado Ley ómnibus propone eliminar un instituto que ha sido modelo no sólo para la creación de otros institutos del país, como el Instituto Nacional de la Música, sino de otros institutos de la región. Su eliminación atenta profundamente contra el federalismo que esta Ley supuestamente defiende. El Instituto Nacional del Teatro ha logrado ser profundamente federal, y esa es una de sus características más virtuosas, tiene un representante en cada una de las provincias de nuestro país, elegido por concurso de antecedentes y oposición, lo cual garantiza su transparencia, y tiene fondos específicos que garantizan esa distribución federal a cada





**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

provincia, de manera directa, año a año, lo que permite que puedan funcionar muchos pequeños teatros o espacios culturales de teatro en todas las provincias del país.

El INT posee una estructura que habita las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con representaciones seleccionadas a través de concursos públicos. Estos representantes son profesionales provenientes de las artes escénicas de todo el país y ocupan sus cargos por un período de 4 años, junto a asistentes técnicos en cada representación.

Luego, de cada una de las 6 regiones (Patagonia, Nuevo Cuyo, Centro Litoral, NOA, NEA y Centro) sumado a representantes del Quehacer Teatral Nacional más su Director Ejecutivo y el representante del Ministerio de Cultura de la Nación se conforma el Consejo de Dirección como órgano máximo colegiado con representantes de todo el país.

Los recursos del organismo, de acuerdo a lo establecido en la ley 24.800, son distribuidos en las 6 regiones que integran el país teatral de manera equitativa.

La Ley 24.800 que fue aprobada por unanimidad por el congreso de la nación en 1997 es un precedente en materia cultural. Su legado dio como resultado el lugar que tiene el teatro argentino en todo el mundo. Los fondos que financian el INT son fondos propios que se recaudan directamente de ENACOM (95%) y de juegos de azar (5%). Su administración es dinámica, colectiva y federal, siendo absolutamente transparente. Por su parte, el aporte de esta industria cultural es superavitario, teniendo en cuenta el impacto económico directo e indirecto de las actividades que apoyan el INT.

### **15.3.- Fondo Nacional de las Artes (FNA)**

El Fondo Nacional de las Artes es un organismo descentralizado en el ámbito del Ministerio de Cultura de la Nación. Se creó por el decreto N° 1224/58 del 3 de febrero de 1958. Su objetivo es estimular a los creadores. Desarrollar, salvaguardar y premiar las actividades artísticas.

Los recursos con los que cuenta es un financiamiento propio, habilitado por la Ley N° 1224/58 para recaudar un gravamen denominado Dominio Público Pagante.

Las líneas de fomento son: Becas, Concursos, Préstamos y Subsidios. En el primer semestre de 2023 el Fondo Nacional de las Artes intensificó todas las acciones desplegadas en los años anteriores. Nuestra presencia en todo el país fue sostenida a través del Programa Recorrido Federal que se puso en marcha tan pronto como en enero con una visita a la edición 32 de la Fiesta Nacional del Chamamé en Corrientes. El calendario siguió por Misiones (marzo), La Rioja (abril), Neuquén (mayo), Entre Ríos y Córdoba (junio) y Santa Fe (julio). Este movimiento de nuestras autoridades por el país es la puesta en práctica de la descentralización de un organismo



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

que le pertenece a todos los argentinos. Estar presentes y sostener a las múltiples expresiones de nuestro mapa cultural era una asignatura pendiente del FNA y esta gestión cree haberla saldado con creces.

La derogación del Decreto Ley 1224 creador del FNA, organismo autárquico dependiente del área de Cultura, pone fin a la promoción y el desarrollo de la producción de artistas de todo el país.

#### **15.4.- INAMU (Instituto Nacional de la Música)**

FOMENTA grupos, solistas y 9 sellos discográficos nacionales de todas las provincias para recibir apoyo para realizar giras, conciertos, grabaciones y publicaciones de fonogramas, y audiovisuales.

Esta acción genera un impacto económico y un crecimiento cultural en la actividad musical, genera trabajo en los distintos sectores, incrementa la producción, fomenta la innovación y el desarrollo artístico. Esto promueve la identidad cultural y preserva el patrimonio de nuestra sociedad. La misma pone a disposición 686 beneficios distribuidos federalmente, para realizar proyectos musicales que tendrán impacto en todos los sectores de la música. 600 subsidios de 130 mil pesos para el Fomento Regional, distribuidos en partes iguales entre las 6 regiones culturales, 80 subsidios de 240 mil pesos para el Fomento Nacional, 6 subsidios de 500 mil pesos para Sellos Discográficos Nacionales.

Todas estas herramientas permitirán que grupos y solistas de las 23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires puedan desarrollar casi 1400 proyectos que tendrán impacto en todos los sectores de la música. INAMU genera beneficios para: giras o conciertos, producciones fonográficas, producciones audiovisuales y agrupaciones corales.

El proyecto de Ley Ómnibus cambia el financiamiento del Inamu por fondos que asignará discrecionalmente la Secretaría de Cultura. El proyecto propone la supresión del financiamiento fijo derivado de la carga impositiva prevista en el artículo 97, inciso G, de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (un 2 por ciento de todo lo recaudado).

#### **15.5.- Comisión Nacional de Bibliotecas Populares (CONABIP)**

En todo el territorio nacional existen más de 2000 bibliotecas populares. Son centros de acción cultural que se ocupan de la consulta y préstamo de libros. Allí, donde no hay mercado que se ocupe de contener a estudiantes o ciudadanos curiosos de seguir formándose.

Estos son algunos de los planes y programas implementados por la CONABIP y los elaborados por las Bibliotecas Populares de diferentes puntos del país, respetando las diversidades regionales



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

y locales. Cada uno de estos proyectos fue pensado y ejecutado para dar respuestas a las necesidades de las bibliotecas y a sus usuarios y usuarias:

**PLAN NACIONAL DE LECTURA EN BIBLIOTECAS POPULARES.**

Tiene el objetivo de promover el interés por la lectura y ofrecer vías de acceso y participación, democratizando la lectura desde las Bibliotecas Populares. Las revaloriza como espacios activos de encuentro entre la comunidad y el libro desde la biblioteca y en espacios no tradicionales, como unidades penitenciarias, hospitales, casas de retiro, entre otros.

**PLAN NACIONAL DE CAPACITACIÓN EN BIBLIOTECAS POPULARES.** Apunta a promover capacitaciones para mejorar la gestión bibliotecaria, cultural y social de las Bibliotecas Populares para que logren mayor autonomía e inserción comunitaria.

**PLAN NACIONAL DEL LIBRO.** Posibilita la promoción del pensamiento nacional y latinoamericano, el desarrollo de la cultura popular y la ampliación de oportunidades de acceso a la lectura para todos los sectores de la población.

**PLAN NACIONAL DE INCLUSIÓN DIGITAL.** Tiene como objetivo promover la integración de las Bibliotecas Populares a redes públicas y privadas de información para su consolidación como espacios de acceso, inclusión digital y producción de contenidos.

La “Ley Ómnibus” impacta directamente en el quehacer cotidiano de las Bibliotecas Populares ya que, de avanzar el proyecto, no se podrán transferir recursos para su funcionamiento. Además, se suprime el carácter Federal de la CONABIP con la eliminación de la Junta Representativa donde participan delegados de las provincias y las federaciones.

## **15.6.- SECTOR DEL LIBRO**

La ley ómnibus plantea la derogación de la Ley de Defensa de la Actividad Librera N° 25.542.

Esta ley reviste de una importancia fundamental para el sector, en tanto contribuye a contar con un precio fijo para los libros. La ley contribuye a mantener la cultura del libro y la lectura. Al no competir principalmente en términos de precio, los editores y autores se centran en contenidos, incentivando la producción de libros de mayor valor y calidad y las editoriales pequeñas y medianas apuestan de este modo a la innovación en contenidos, y a la pluralidad de voces en la edición, lo que conlleva a una mayor participación de colaboradores en el proceso editorial en su conjunto.

Esta medida también contribuye a la producción editorial local, la preservación del patrimonio literario y a la promoción de la lectura. Prueba de esto son las más de 500 editoriales pymes que



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

producen material de calidad en Argentina y las más de 1500 librerías a lo largo y ancho del país. Esta diversidad en la producción es modelo en América Latina, así como la red de librerías mipymes y pymes, es uno de nuestros patrimonios culturales.

Por otro lado, la industria editorial y de manera absolutamente autogestiva organiza hace más de 45 años la Feria internacional del libro de Buenos Aires, la feria con mayor cantidad de público en el mundo y así como un sin número de ferias locales, provinciales y temáticas.

Son muchos los países del mundo que cuentan con leyes que establecen el precio fijo en la venta de libros, como Alemania, Francia, España, Dinamarca, Austria, Grecia, Italia, Holanda, Portugal, Japón y Corea del Sur, entre otros. Estos países cuentan con industrias editoriales fuertes y desarrolladas, con una gran población lectora y velan por la preservación y desarrollo de las librerías pequeñas y medianas. Asimismo, la “Ley de pvp” es actualmente modelo para otros países de nuestra región que están trabajando arduamente para conseguir un logro semejante, (México, Chile o Colombia).

Existen sobrados ejemplos de que en países como Inglaterra, luego que se derogó el acuerdo de precio fijo, desaparecieron un tercio de las librerías independientes.

La derogación de esta norma afecta a la sociedad en su conjunto porque a mediano plazo, la concentración de ventas en las grandes superficies o en las importantes plataformas conllevaría el cierre de las pequeñas librerías, lo que causa un perjuicio para las editoriales al tiempo que perjudica al público lector.

La bibliodiversidad se verá reducida al haber menos variedad de títulos publicados. Se exhibirán y promocionarán los libros más vendidos, los que a su vez tendrán mayores descuentos ocasionando que el libro que tenga un recorrido comercial distinto de un bestseller no tenga la misma presencia, reduciéndose su visibilidad y por consiguiente su posibilidad de venta.

La falta de venta conduce a la no reedición, reimpresión o disminución de la cantidad de ejemplares que se imprimen de un libro. En este escenario, las editoriales pymes se verán impedidas de invertir y apostar por nuevos autores, por escritores y escritoras noveles quienes no cuentan con la posibilidad de ser publicados por grandes grupos editoriales.

De esta forma excelentes obras y artistas perderán la posibilidad de que su trabajo sea conocido por el público, generando que la industria editorial argentina como tal se vea reducida a una mera expresión comercial.

### **15.7.- Sociedades de Gestión Colectiva**



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

Las sociedades de Gestión Colectiva (ARGENTORES-SADAIC-AADI-DAC-SAGAI) son Asociaciones Civiles sin fines de lucro que administran los derechos de Creadores e Intérpretes pero su actividad no se limita solo a eso sino que, además, en algunos casos tienen fines mutualistas y dan prestaciones de salud con servicios médicos de alta calidad.

Los Creadores e Intérpretes que son parte de nuestras organizaciones son titulares de derechos de propiedad protegidos por la Constitución Nacional en su artículo 17. Sus creaciones son de “Propiedad Privada” con todos los derechos y beneficios constitucionales que les corresponden.

Las Sociedades de Gestión Colectiva son excelentes modelos de autogestión de los derechos que nos pertenecen por Ley en nuestro país y el extranjero.

Cuando se habla de “exclusividad en el cobro del derecho”, esta exclusividad no solo beneficia a los Creadores e Intérpretes –permitiendo la más adecuada defensa de sus derechos—sino también da seguridad para el que contrata y/o utiliza obras intelectuales.

El modelo argentino es admirado y respetado en el mundo. La República Argentina tiene una legislación protectora de sus creadores que es considerado un modelo en el mundo.

La garantía constitucional que establece el artículo 17 de la Constitución Nacional y las leyes dictadas en consecuencia, han generado un sólido marco de protección que ha permitido un adecuado ejercicio del derecho de propiedad de creadores e intérpretes tanto argentinos como extranjeros.

La República Argentina tiene una legislación protectora de sus creadores e intérpretes que es considerada un modelo en el mundo. La garantía constitucional que establece el artículo 17 de la Constitución Nacional, las leyes y decretos dictados en consecuencia, han generado un sólido marco de protección que ha permitido un adecuado ejercicio del derecho de propiedad intelectual de creadores e intérpretes tanto argentinos como extranjeros.

En la legislación referida, son relevantes las disposiciones que consagran la sociedad única por cada tipo de derechos de propiedad intelectual, otorgándoles la exclusividad en la gestión colectiva para cada uno de estos derechos. A la par que genera una adecuada protección a los creadores e intérpretes, la exclusividad que la ley reconoce a las sociedades de gestión colectiva otorga un marco de seguridad jurídica a quienes pretendan el uso de contenidos protegidos. O sea, los usuarios obtienen una licencia proveniente de quienes administran, por imperio de la Ley, los derechos involucrados.

Los aranceles gestionados por estas sociedades son ingresos justos que perciben autores e intérpretes como reconocimiento a su esfuerzo y talento, máxime cuando hay un usuario -llámese



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

empresa de Internet, negocios o cadenas comerciales, plataformas digitales, etc.- que se benefician con estas labores creativas.

Con la actual multiplicación de medios y modalidades para disfrutar de productos culturales, es cada vez más complejo rastrear a los usuarios y las obras que explotan. Por eso existen las sociedades de gestión colectiva, para asegurarse de que todos los que generen derechos de autor y derechos de intérpretes (sean músicos, intérpretes, escritores, directores audiovisuales, etc.), sean remunerados de manera justa y equitativa.

El cobro y distribución de derechos de propiedad intelectual mediante las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos de intérpretes está reconocido no solo como un derecho de propiedad intelectual sino también como un derecho de carácter alimentario por la jurisprudencia argentina; no es un privilegio.

En sus fundamentos, la ley ómnibus justifica la incorporación del artículo 350 en la necesidad de establecer un régimen de gestión colectiva de derechos de propiedad intelectual para ganar eficiencia en licencias, disminuir costos de monitoreo y cumplimiento, mejorar los flujos de ingresos para derechohabientes, simplificar la administración y promover la diversidad cultural.

Sin embargo, lo que provoca el art. 350 del Proyecto, es la alteración sin fundamento de un sistema existente que funciona de manera efectiva; y que termina por atentar contra los derechos de los titulares alcanzados por la propia Ley que se pretende ampliar. La aprobación de este proyecto implicaría la desaparición de la mayor parte de los creadores e intérpretes argentinos, que hasta hoy pueblan con libertad y diversidad la cultura nacional a lo largo y ancho del país.

Por todo lo expuesto, se solicita el rechazo, ante las pretensiones del Poder Ejecutivo de atribuirse facultades indelegables del Congreso a través de esta ley -cuya matriz es profundamente antidemocrática y antifederal-, el rechazo del Capítulo III Cultura y el artículo 350 de la "Ley Ómnibus".

Ello, porque socava no sólo la autarquía financiera, sino también la autonomía en la toma de decisiones de los organismos afectados, que pasarán a depender exclusivamente de la partida que se le asigne en la Ley de Presupuesto.

En este proyecto de Ley ómnibus, el Poder Ejecutivo se ha referido a los temas de cultura en sólo dos breves párrafos, lo que advierte la arbitrariedad y la injustificada razón en la decisión de modificar y /o anular estos organismos; lo que hace que este proyecto carezca de la motivación suficiente que justifique llevar adelante tan importantes reformas sin la participación de los sectores involucrados.



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

Asimismo, estas reformas en materia cultural propuestas, han cosechado un total rechazo a nivel federal de los distintos sectores de la cultura, dando cuenta de la sinrazón del Capítulo 3, en una ley que contiene 664 y que pretende un tratamiento exprés, sin la participación de las comisiones legislativas con competencia en la materia y sin garantizar la debida participación de las organizaciones de la sociedad civil.

Se rechaza, porque es un planteo que va en contra de la memoria y la diversidad cultural de nuestro país, afecta a las identidades, a lo que somos y lo que queremos ser como pueblo. Este proyecto de ley busca borrar todo registro de la Argentina en el mundo, de que nuestras culturas sean apropiadas por culturas hegemónicas extranjeras, que enajena el sentido del ser argentino y con ello llevar adelante atrocidades en contra de los ambientes y los recursos que nuestro país posee.

A su vez, estamos abriendo un debate que en Argentina debería estar saldado y nos retrotrae a 200 años atrás, las artes y sus procesos creativos dan el marco de la memoria y la mirada crítica. Nuestras producciones culturales nos permiten lograr identidad, ser reconocidos en el mundo, y generar afiliación a algo más grande y común que es nuestro país. Entonces nos preguntamos: ¿Por qué quieren eliminar a Argentina?

## **16) DESTRUCCIÓN DEL RÉGIMEN DE EMPLEO PÚBLICO.**

Nuestra Constitución Nacional establece en el artículo 14 bis la protección del trabajo en sus diversas formas en términos generales, y en forma particular estipula la protección contra el despido arbitrario en el sector privado y consagra la estabilidad del empleado público. Es tan clara la norma referida que no deja lugar a dudas sobre el sentido de la misma. Dicha manda constitucional no puede ser alterada por ninguna norma de jerarquía inferior. A lo largo del capítulo IV “Empleo Público” observamos una clara y concreta violación de la Constitución Nacional en general, pero del art. 14 bis en particular, sobre las garantías del trabajador en sentido individual y en sentido colectivo, sobre institutos fundantes del orden público laboral como el derecho protectorio, la progresividad de la norma, la estabilidad en el empleo público, el derecho de huelga y la libre sindicalización.

A continuación, analizamos el **Capítulo IV “Empleo Público”**, contenido en el **Título VII “Capital Humano”**, del proyecto de ley. La propuesta del PEN que este dictamen rechaza, implica desconocer las garantías previstas en nuestra carta magna al habilitar la “puesta en disponibilidad” y posterior desvinculación de los agentes públicos, sin causa y sin sumario previo. Esto se cristaliza particularmente en los artículos 603 a 606 del proyecto, cuyo contenido analizaremos particularmente, que tienen la clara finalidad de reducir la cantidad de trabajadores y trabajadoras del Estado (servidores públicos) a través del intento de reformas legales violatorias de nuestra Constitución Nacional, de Tratados Internacionales con jerarquía constitucional y de otras leyes regulatorias de derechos colectivos e individuales del trabajo.



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

**16.1.- FONDO DE RECONVERSIÓN LABORAL.** El artículo 603 del proyecto promueve la creación de un “Fondo de Reconversión Laboral del Sector Público Nacional”.

*ARTÍCULO 603.- Sustitúyese el artículo 10 de la Ley N° 25.164, por el siguiente:*

*“ARTÍCULO 10.- Fondo de Reconversión Laboral. El Poder Ejecutivo nacional deberá disponer la creación de un Fondo de Reconversión Laboral del Sector Público Nacional, que tendrá por finalidad capacitar y brindar asistencia técnica para programas de autoempleo y formas asociativas solidarias, a los agentes civiles, militares y de seguridad, cuyos cargos quedaren suprimidos, en función de las medidas establecidas en los artículos precedentes, de acuerdo con sus habilidades naturales y grado de instrucción para su reinserción en el marco de la demanda laboral presente y futura del mercado nacional.*

*El Fondo de Reconversión Laboral funcionará en el ámbito del Ministerio que disponga el Poder Ejecutivo nacional, tendrá carácter fiduciario y se financiará mediante los recursos asignados en el Presupuesto.”*

En primer lugar vale destacar que este artículo reemplazaría el actual art. 10 de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, que dispone “*El régimen de prestación de servicios del personal de gabinete de las autoridades superiores, que será reglamentado por el Poder Ejecutivo, solamente comprende funciones de asesoramiento, o de asistencia administrativa. El personal cesará en sus funciones simultáneamente con la autoridad cuyo gabinete integra y su designación podrá ser cancelada en cualquier momento.*” Esta norma no es reintroducida en ningún otro artículo ni aspecto del proyecto, derogando de esta manera la categoría “*personal de gabinete*” y su tipo de relación laboral, uno de los aspectos fundamentales de la carrera administrativa, que evita romper con el escalafón y el ascenso en el empleo, cuando desde los puestos jerárquicos se introduce personal de gabinete como si fuera de planta. El espíritu actual del art. 10 es diferenciar los cargos transitorios propios de la gestión política, de aquellos de carácter permanente, sujetos a la carrera y escalafón administrativo. Derogándolo se rompe con una premisa fundamental que constituye el derecho a la carrera administrativa, a la capacitación y formación, a la idoneidad y oficio en el desarrollo de la tarea, aspectos todos que luego, paradójicamente, pretende crear con instrucciones normativas. Muy por el contrario, esta derogación comprende la desnaturalización del servicio público profesionalizado.

La propuesta del nuevo artículo 10, crea un Fondo con fin en lo que menciona como “reconversión”, confundiendo la premisa utilizada en diversas ramas de actividad para el cambio de tareas necesario en función de la introducción de la tecnología, pero que en modo alguno significa el quebranto del vínculo laboral, o un proceso de despido encubierto. Este artículo apuntaría a reconvertir en empleo de otras características, expuestas de manera muy general, ya que establece que el “Fondo de reconversión” serviría para capacitar en “programas de autoempleo y formas asociativas solidarias”, desalentando la continuidad del empleado público en el Estado. Pareciera, reiteramos su vaguedad, que la salida propuesta a los trabajadores estatales es únicamente capacitaciones para ser “emprendedores o cooperativistas”. Estipula una “reinserción futura en el mercado nacional” sin especificidad alguna. También es llamativo la utilización de términos biologicistas para referirse a las aptitudes laborales, como “habilidades





**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

naturales” para ofrecer determinadas capacitaciones. ¿Quien y como determinan cuales son las habilidades naturales de cada trabajador o trabajadora?

Asimismo, y contrario al discurso de “reducción de gasto público”, el Estado crearía a partir de esta norma, un Fondo con carácter fiduciario, con recursos también suficientes para pagar sueldos (ver modificación al art. 11 de la ley 25164), es decir, con un sistema de control suavizado para los actos de gobierno: al no contar los fondos fiduciarios con una normativa propia y específica, quedando fuera del control presupuestario de las instituciones competentes. Este vacío provoca que, por ejemplo, no cuenten con la obligatoriedad de contar con auditorías externas o lineamientos en la manera de registrar sus estados contables. Estaríamos frente a un esquema de premisas antagónicas: ¿un fondo con recursos para ahorrar recursos públicos? ¿Gastar para ahorrar? ¿Contratar para despedir?

**16.2- RÉGIMEN DE PROMOCIÓN PARA LA REINSERCIÓN LABORAL PRIVADA DE AGENTES PÚBLICOS:** En el artículo 604 el PEN propone la creación de un “régimen de promoción para la reinserción laboral privada de agentes públicos”.

*ARTÍCULO 604.- Promoción para la reinserción laboral privada de agentes públicos. Créase el régimen de promoción para la reinserción laboral privada de agentes públicos. Se delega en la autoridad de aplicación la eximición de cargas sociales durante por un lapso de tiempo acotado, en la contratación de agentes públicos en situación de disponibilidad.*

Si bien la redacción es escueta y delega (al igual que numerosos aspectos del proyecto) en la autoridad de aplicación la implementación del régimen creado, se desprenden algunas conclusiones. Por un lado, se altera la regla general de continuidad del vínculo dentro del propio Estado. Por otra parte, la habilitación a la autoridad de aplicación para eximir cargas patronales a quienes contraten dichas personas conlleva el desfinanciamiento del sistema de seguridad social y redundaría, a su vez, en una situación abiertamente discriminatoria donde una persona que busca trabajo, y no es actualmente trabajadora del Estado, se encontraría en peores condiciones para acceder a un empleo por no estar el empleador eximido de abonar sus cargas patronales en caso de contratarlo.

La adopción de medidas que favorezcan la contratación de personas de un determinado colectivo debe ser cabalmente justificada y valorada por parte del poder legislativo a la hora de sancionar una norma. En este caso, establecer un beneficio particular para la contratación de trabajadores del Estado no tiene una razón que lo amerite más que una definición ideológica y no fundamentada del PEN de desprenderse de trabajadores del Estado en forma arbitraria, como si tal cosa fuese posible sin considerarla lisa y llanamente un despido público, sin previo sumario, sin respetar la garantía de estabilidad en el empleo público. Por último, en función de la supuesta reducción del gasto del Estado se termina subsidiando la contratación por parte del sector privado, generando así que la supuesta búsqueda de reducción del gasto termine en una reducción de los ingresos del Estado por otra ventanilla. Nuevamente una premisa antagónica.



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

**16.3.- SITUACIÓN DE DISPONIBILIDAD, AFECTACIÓN A LA TUTELA SINDICAL Y DISCRIMINACIÓN LABORAL:** “situación de disponibilidad” en similares términos a la dictadura militar (art. 605) y situación de los delegados y delegadas sindicales (art. 606). El proyecto estipula nuevas características para revestir “situación de disponibilidad”, eliminando el derecho a reubicación de los empleados públicos en casos de reestructuración, hoy vigente. La propuesta recupera el espíritu de las modificaciones realizadas durante la última dictadura cívico militar en la ley N° 22.140 del 18 de enero de 1980 - Régimen Jurídico Básico de la Función Pública que reemplazó el régimen creado por el Decreto Ley 6666/57 e incorporó en su artículo 47 la puesta en situación de disponibilidad en los siguientes términos: *"Art.47 — El personal que goce de estabilidad podrá ser puesto en situación de disponibilidad con percepción de haberes por un plazo no mayor de doce (12) meses, cuando se produzcan reestructuraciones que comporten la supresión de los organismos o dependencias en que se desempeñen o la eliminación de cargos o funciones, con los efectos que determine la reglamentación. Al término de dicho lapso el personal deberá ser reintegrado al servicio o dado de baja. El personal separado del servicio por esta última causal, tendrá derecho a una indemnización por los montos y en las condiciones que se establezcan por vía reglamentaria"*. El Art. 605 de este proyecto establece en términos similares a la dictadura que los empleados cuyos cargos resultaran eliminados por las medidas de reestructuración que comporten la supresión de órganos, organismos que componen la Administración Pública nacional o de las funciones asignadas a ellos, pasarán automáticamente a revestir en situación de disponibilidad, por un periodo máximo de hasta 12 meses pudiendo ser desvinculados una vez culminado el mismo. Es importante resaltar cuáles fueron los resultados de las políticas laborales de la última dictadura, que no solamente nos dejó la desaparición de 30.000 personas, muchos de ellos jóvenes trabajadores y trabajadoras, delegados y delegadas sindicales, si no también la elevación de los índices de desocupación y de pobreza, llegando esta última a crecer en el Gran Buenos Aires de un 3,2% en 1974 a un 28% en el año 1983, con una inflación que promedió el 200% anual y a la participación de los asalariados en el ingreso nacional, que pasó del 43% en 1975 al 22% en 1982. El régimen cívico-militar también hipotecó el futuro de trabajadores y trabajadoras: entre 1976 y 1983, la deuda externa argentina se multiplicó por seis, pasando de 7,8 mil millones de dólares a 46,5 mil millones, según cálculos del Banco Mundial.

*ARTÍCULO 605.- Sustitúyese el primer párrafo del artículo 11 de la Ley N° 25.164 por el siguiente:*

*“ARTÍCULO 11.- Situación de disponibilidad. Los agentes de planta permanente y bajo régimen de estabilidad cuyos cargos resultaran eliminados por las medidas de reestructuración que comporten la supresión de órganos, organismos que componen la Administración Pública nacional o de las funciones asignadas a ellos, previstas en esta ley, pasarán automáticamente a revestir en situación de disponibilidad, por un periodo máximo de hasta DOCE (12) meses.*

*Los agentes que se encontraren en situación de disponibilidad serán remunerados por el Fondo de Reconversión Laboral, teniendo en cuenta la antigüedad y demás condiciones que fije el Poder Ejecutivo nacional en la reglamentación y tendrán obligación de (i) recibir la capacitación que se les imparta; y/o (ii) desarrollar tareas en servicios tercerizados del Estado.*



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

*Durante el período de situación de disponibilidad, los agentes públicos abarcados podrán: (i) Aceptar cubrir una vacante en la Administración Pública nacional, en caso que la hubiera y cumplieren los requisitos para ello; (ii) ser contratados por empleadores privados, con los beneficios que se establecen; o (iii) formalizar otro vínculo laboral.*

*Cumplido el período indicado de doce (12) meses, los agentes que no hubieren formalizado una nueva relación de trabajo, quedarán automáticamente desvinculados del sector público nacional, teniendo derecho a percibir una indemnización, que será financiada por el Fondo, igual a un (1) 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.*

*La percepción de la retribución en el lapso que los agentes estén afectados al Fondo, se considerará como compensatoria de los períodos de disponibilidad y preaviso en los casos que corresponda.*

*Los cargos de los agentes que ingresen al Fondo serán definitivamente suprimidos.*

*Facúltase al Poder Ejecutivo nacional a establecer pautas para la devolución proporcional de la indemnización descrita precedentemente, en aquellos casos en que los agentes reingresaran al sector público nacional antes de los cinco (5) años de su efectiva desvinculación.”*

Para mayor gravedad, determina como obligación del trabajador o trabajadora, además de la capacitación: “desarrollar tareas en servicios tercerizados del Estado.” Desarrollar tareas en servicios tercerizados implica una ruptura del vínculo laboral con el Estado, para empezar a desarrollar funciones para otro empleador. Atenta directamente contra el paradigma vigente en materia laboral, que protege frente al fraude laboral (aunque con una menor intensidad que antes de las reformas realizadas por la última dictadura) evitando que un empleador se ampare para incumplir sus compromisos laborales bajo la figura de una empresa tercerizada, y estableciendo la responsabilidad solidaria para todos los supuestos de incumplimientos laborales. En este supuesto se le impone al trabajador la aceptación de esta figura legal sin protección ni resguardo ante eventuales incumplimientos.

El último de este bloque de artículos que promueven la desvinculación de agentes estatales es el artículo 606, que elimina gran parte de la protección a los delegados de personal sindical ante el caso de “puesta en disponibilidad”.

*ARTÍCULO 606.- Sustitúyese el primer párrafo del artículo 12 de la Ley N° 25.164 por el siguiente:*

*“ARTÍCULO 12.- Para los supuestos previstos en el artículo anterior, los delegados de personal con mandato vigente o pendiente el año posterior de la tutela sindical no podrán ser afectados en el ejercicio de sus funciones ni puestos en disponibilidad.”*

Esta modificación al art. 12 de la ley 25.164 viene a derogar el derecho a la estabilidad agravada en función de la tutela sindical, uno de los pilares de la libertad en derecho colectivo, ante el



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

supuesto de hecho de “supresión del organismo” donde los delegados o delegadas deberán ser afectados a otro organismo, dentro de la misma jurisdicción y zona de actuación. Estas modificaciones colisionan contra la manda constitucional que los representantes sindicales “gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo.” Asimismo el artículo elimina la prohibición de que trabajadoras y trabajadores sean puestos en disponibilidad en caso de encontrarse de licencia por enfermedad o accidente, por embarazo y por matrimonio lo cual constituye una vulneración a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos con jerarquía constitucional conforme el artículo 75 inc. 22 de la CN, como el caso de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer que prohíbe, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación. En el plano legal, la propuesta afecta el orden público laboral al ir a contramano del artículo 48 de la Ley 23.551 de Asociaciones Sindicales, que en su último párrafo consagra el derecho de los delegados sindicales a no sufrir modificaciones en “sus condiciones de trabajo” ni ser “despedidos durante el tiempo que dure el ejercicio de su mandato y hasta un año más (...)”.

#### **16.4.- ELIMINACIÓN DEL CONSENTIMIENTO PARA MOVILIDAD GEOGRÁFICA**

Continuando con el análisis, en su artículo 607 el proyecto propone eliminar del artículo 15 de Ley 25.164 el consentimiento del trabajador o a la trabajadora para producir su movilidad geográfica.

*ARTÍCULO 607.- Sustitúyese el artículo 15 de la Ley N° 25.164 por el siguiente:*

*“ARTÍCULO 15.- Los agentes serán destinados a las tareas propias de la categoría o nivel que hayan alcanzado y al desarrollo de tareas complementarias o instrumentales, para la consecución de los objetivos del trabajo. Pueden ser destinados por decisión fundada de sus superiores a desarrollar transitoriamente tareas específicas del nivel superior percibiendo la diferencia de haberes del personal de una dependencia a otra dentro o fuera de la misma jurisdicción presupuestaria, es una atribución del empleador pero estará sujeta a la regulación que se establezca en los convenios colectivos celebrados en el marco de la Ley N° 24.185.*

*El Poder Ejecutivo podrá celebrar convenios con los otros poderes del Estado, Provincias y Municipios, que posibiliten la movilidad interjurisdiccional de los agentes, sin perjuicio del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley. La movilidad del personal que se instrumente a través de la adscripción de su respectivo ámbito a otro poder del Estado nacional, Estados provinciales y/o Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires no podrá exceder los trescientos sesenta y cinco (365) días corridos salvo excepción fundada en requerimientos extraordinarios de servicios y estará sujeta a las reglamentaciones que dicten en sus respectivas jurisdicciones los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.”*

Es decir que en estos casos no se requiere el consentimiento expreso, como marca la legislación actual, quedando en cabeza del Estado empleador modificar sustancialmente las condiciones de trabajo como lo es la “movilidad geográfica”. Esta propuesta del PEN atenta contra el límite al *ius*



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

*variandi*. La protección que prevé la Ley de Contrato de Trabajo 20.744 (t.o 1976) que posee aplicación supletoria a las relaciones de empleo público, en su artículo 66 contra el abuso del *ius variandi* o derecho del empleador a introducir modificaciones relativas a la forma y modalidades de la prestación del trabajo. Si bien la parte empleadora está legalmente habilitada a producir cambios, la Ley de Contrato de Trabajo prohíbe “*un ejercicio irrazonable de esa facultad*” así como la alteración de las “*modalidades esenciales del contrato*” o el “*perjuicio material ni moral al trabajador*”. El texto que se encuentra en consideración habilitaría los traslados compulsivos, hoy limitados al “*consentimiento expreso del trabajador y trabajadora*”, método que la Ley 25.164 entiende como limitante del *ius variandi* ¿Alguien puede imaginar que es justo trasladar a un trabajador de un organismo con sede en distintas provincias de nuestro país, por ejemplo la SENAF, sin su expreso consentimiento?

#### **16.5.- ELIMINACIÓN DE LA VEEDURÍA GREMIAL EN LOS SISTEMAS DE PROMOCIÓN DEL PERSONAL**

Por su parte, el artículo 608 del proyecto, el cual modifica el 18 de la 25.164, elimina el contralor sindical sobre igualdad de oportunidades en la carrera administrativa que puede regularse en los convenios colectivos de trabajo.

*ARTÍCULO 608.- Sustitúyese el artículo 18 de la Ley N° 25.164 por el siguiente:*

*“ARTÍCULO 18.- El personal tiene derecho a igualdad de oportunidades en el desarrollo de carrera administrativa, a través de los mecanismos que se determinen. Las promociones a cargos vacantes sólo procederán mediante sistemas de selección de antecedentes, méritos y aptitudes.”*

La modificación dispuesta para el artículo elimina la veeduría gremial que vela por el cumplimiento objetivo de los sistemas de selección. Es decir, atenta con la transparencia del proceso, dada por el control de los sindicatos. Asimismo, flagela los convenios colectivos existentes en el Empleo Público (tanto el general como los sectoriales), los cuales disponen la veeduría de los gremios en los procesos de selección. Constituyéndose esta modificación como una regresión en el requisito de objetividad en la carrera administrativa, habilitando mecanismos arbitrarios en el ascenso del personal.

#### **16.6.- RESTRICCIONES EN MATERIA PREVISIONAL**

En lo que respecta al aspecto previsional, el proyecto en su artículo 609 propone eliminar el año autorizado de prolongación de la prestación de servicios a partir de la intimación a iniciar los trámites jubilatorios cuando el trabajador o la trabajadora reúna requisitos exigidos para obtener la jubilación ordinaria (artículo 20 de la Ley 25.164).

*ARTÍCULO 609.- Sustitúyese el artículo 20 de la Ley N° 25.164 por el siguiente:*



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

*“ARTÍCULO 20.- El personal podrá ser intimado a iniciar los trámites jubilatorios cuando reúna requisitos exigidos para obtener la jubilación ordinaria. Igual previsión regirá para el personal solicitare voluntariamente su jubilación o retiro.”*

En la actualidad el trabajador o la trabajadora al momento de recibir la intimación para iniciar los trámites jubilatorios, cuenta con el plazo de un año para iniciarlos o no, ya que jubilarse es un derecho y no una obligación. Pero transcurrido ese año, el Estado empleador puede disponer de su cese. El plazo de un año más desde la intimación no solo tiene asidero en el derecho del trabajador y la trabajadora a que pueda organizar su vida en su entrada a la pasividad, cuestión que importa en las personas grandes cambios emocionales y psicológicos, sino también posee un argumento práctico: si bien cada trámite es diferente, éste promedia la duración en un año calendario. Por ende, durante ese año, deberá ocuparse de realizar las presentaciones necesarias para tramitar su haber. Sin embargo, la eliminación del año deja sin dudas al/la trabajador/a jubilable casi obligado/a iniciar inmediatamente los trámites jubilatorios siendo que de otra forma se queda en la inmediatez sin trabajo. Cabe mencionar que, aunque es claro que la intencionalidad es cesar o reducir el plazo del año que establece la norma, en caso de que no sea reglamentado un nuevo plazo, debe prevalecer el plazo del régimen general de jubilaciones que también es de un año (conf. Ley 23.241).

#### **16.7.- CERCENAMIENTO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y SINDICAL**

En el artículo 610, prohíbe a trabajadores y trabajadoras dedicar sus horas laborales a hacer cualquier tipo de tareas vinculadas a campañas electorales y/o partidarias.

*ARTÍCULO 610.- Incorpórase como inciso j) del artículo 24 de la Ley N° 25.164 el siguiente:*

*“j) Dedicar sus horas laborales del servicio público a hacer cualquier tipo de tareas vinculadas a campañas electorales y/o partidarias.”*

Dicha prohibición abre la puerta a que, en una interpretación amplia del artículo, se persiga a trabajadores/as estatales que expresen alguna ideología política en el ámbito laboral, como así también a vincular asambleas/instancias de sindicatos en donde se discuten temas de la agenda política y se establece una posición al respecto a faltas en virtud de este nuevo inciso, lo cual constituye un ilícito penal de acuerdo a la Ley 23.592 de Actos Discriminatorios que considera particularmente *“los actos u omisiones discriminatorios determinados por motivos tales como raza, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, posición económica, condición social o caracteres físicos.”*

La amplitud de este inciso afecta también a las elecciones sindicales, como la elección de delegados y delegadas, limitando la actividad sindical en los lugares de trabajo, comprendiendo una flagrante violación al artículo 14 bis de nuestra Constitución Nacional, que en su párrafo segundo consagra la protección a la actividad sindical, tal como ya se ha mencionado para el caso del artículo 606 del proyecto: *“Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias*



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

*para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo*". Asimismo, la prohibición que pretende imponerse va a contramano del Convenio N°87, con jerarquía constitucional, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación (1948, ratificado por la Argentina en 1960). Concretamente, atenta contra las mandas de su artículo 3°, donde se establece que las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de "(...) *elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción (...)*", mientras que "*las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal*". El artículo 610 del proyecto bajo análisis también viola el orden público laboral a través de quebrantar el artículo 4° de la Ley 23.551 de Asociaciones Sindicales, concretamente en sus incisos c) y e), que consagran los derechos a "*reunirse y desarrollar actividades sindicales*" y a "*participar en la vida interna de las asociaciones sindicales, elegir libremente a sus representantes, ser elegidos y postular candidatos*", respectivamente.

#### **16.8.- AFECTACIÓN AL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD**

La estigmatización a los trabajadores y a las trabajadoras estatales es la norma en el proyecto bajo consideración que ha enviado el PEN, especialmente en las modificaciones que propone en los casos de suspensión, cesantía y exoneración. Las alteraciones realizadas a los artículos 31, 32, 33 y 37 de la Ley 25.164 (artículos 611 a 614 del proyecto) carecen de debido sustento y afectan directamente al principio de progresividad o no regresión que veda al legislador la posibilidad de adoptar medidas injustificadas regresivas, conforme pactos internacionales de jerarquía constitucional como el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y que la propia CSJN sostuvo como emergente de las disposiciones de nuestro texto constitucional (Fallos: 338:1347; 331:2006, voto de los jueces Lorenzetti, Fayt y Zaffaroni; 328:1602, voto del juez Maqueda 327:3753, voto de los jueces Petracchi y Zaffaroni).

*ARTÍCULO 611.- Sustitúyese el artículo 31 de la Ley N° 25.164 por el siguiente:*

*“ARTÍCULO 31.- Se podrá imponer el apercibimiento o la suspensión hasta 30 días cuando se verifique: a) Incumplimiento reiterado del horario establecido.*

*b) Inasistencias injustificadas que no exceden de CINCO (5) días discontinuos en el lapso de doce meses inmediatos anteriores y siempre que no configuren abandono de tareas.*

*c) Incumplimiento de los deberes determinados en el art. 23 de esta ley, salvo que la gravedad y magnitud de los hechos justifiquen la aplicación de la causal de cesantía.”*

*ARTÍCULO 612.- Sustitúyese el artículo 32 de la Ley N° 25.164 por el siguiente:*

*“ARTÍCULO 32.- Se podrá imponer cesantía cuando se verifiquen:*



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

- a) *Inasistencias injustificadas que excedan de CINCO (5) días discontinuos, en los DOCE (12) meses inmediatos anteriores.*
- b) *Abandono de servicio, el cual se considerará consumado cuando el agente registrare más de TRES (3) inasistencias continuas sin causa que lo justifique y fuera intimado previamente en forma fehaciente a retomar sus tareas.*
- c) *Infracciones reiteradas en el cumplimiento de sus tareas, que hayan dado lugar a TREINTA (30) días de suspensión en los doce meses anteriores.*
- d) *Concurso civil o quiebra no causal, salvo casos debidamente justificados por la autoridad administrativa.*
- e) *Incumplimiento de los deberes establecidos en los artículos 23 y 24 cuando por la magnitud y gravedad de la falta así correspondiere.*
- f) *Delito doloso no referido a la Administración Pública, cuando por sus circunstancias afecte el prestigio de la función o del agente.*
- g) *Calificaciones deficientes como resultado de evaluaciones que impliquen desempeño ineficaz durante DOS (2) años consecutivos o TRES (3) alternados en los últimos DIEZ (10) años de servicio y haya contado con oportunidades de capacitación adecuada para el desempeño de las tareas.*

*En todos los casos podrá considerarse la solicitud de rehabilitación a partir de los DOS (2) años de consentido el acto por el que se dispusiera la cesantía o de declarada firme la sentencia judicial, en su caso.”*

**ARTÍCULO 613.-** *Sustitúyese el artículo 33 de la Ley N° 25.164 por el siguiente:*

**“ARTÍCULO 33.-** *Se podrá imponer la exoneración cuando se observe:*

- a) *Sentencia condenatoria firme por delito contra la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal.* b) *Falta grave que perjudique materialmente a la Administración Pública.*
- c) *Pérdida de la residencia permanente.*
- d) *Violación de las prohibiciones previstas en el artículo 24.*
- e) *Imposición como pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para la función pública.*

*En todos los casos podrá considerarse la solicitud de rehabilitación a partir de los cuatro (4) años de consentido el acto por el que se dispusiera la exoneración o de declarada firme la sentencia judicial, en su caso.*

*La exoneración conllevará necesariamente la baja en todos los cargos públicos que ejerciere el agente sancionado.”*

**ARTÍCULO 614.-** *Sustitúyese el artículo 37 de la Ley N° 25.164 por el siguiente:*

**“ARTÍCULO 37.-** *Los plazos de prescripción para la aplicación de las sanciones disciplinarias, con las salvedades que determine la reglamentación, se computarán de la siguiente forma:*





**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

a) Causales que dieran lugar a la aplicación de apercibimiento y suspensión: UN (1) año. b) Causales que dieran lugar a la cesantía: DOS (2) años.

c) Causales que dieran lugar a la exoneración: CUATRO (4) años.

*En todos los casos, el plazo se contará a partir del momento de la comisión de la falta.”*

En primer lugar, se reducen, sin fundamentación alguna, la cantidad de inasistencias que se requieren para ser pasible de las sanciones de apercibimiento, suspensión de hasta 30 días y cesantía. Con las modificaciones que quieren implementarse, por ejemplo, un/a trabajador/a podría ser objeto de cesantía cuando posea la cantidad de más de cinco inasistencias injustificadas no consecutivas en el último año. Del mismo modo, reduce de 5 (CINCO) a 3 (TRES) el plazo para contabilizar el abandono de servicio. Así también, se reduce la cantidad de años en los cuales se debe poseer calificaciones deficientes en las evaluaciones anuales para ser pasible de cesantía. Es entonces que, como método aleccionador, se busca institucionalizar un régimen de sanciones que carece de la tan necesaria proporcionalidad que debe guardarse entre el hecho que busca castigarse y la sanción que se pretende imponer. Finalmente, a los fines de garantizar lo antes expuesto, se busca ampliar los plazos de prescripción para la aplicación de sanciones disciplinarias (mediante la modificación del artículo 37). Esto importa que ahora la Administración poseería un plazo mayor para castigar al/a trabajador/a antes de perder dicha prerrogativa por el paso del tiempo. Así, las modificaciones realizadas a este articulado se vinculan estrechamente a las realizadas sobre los artículos que regulan el período de disponibilidad: el objetivo es propender a la disminución de trabajadores y trabajadoras del Estado, cuestión que redundaría en el deterioro de los servicios públicos hacia la ciudadanía toda. La reducción de la planta trabajadora repercutirá por ejemplo en menor cantidad de personal de salud atendiendo las emergencias y las dolencias de la ciudadanía, en menos agentes para cuidar a las personas o en menor cantidad de personal administrativo para atender y dar curso a los diversos trámites que la comunidad requiere.

### **16.9.- AFECTACIÓN A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL EMPLEO PÚBLICO Y AL DERECHO CONSTITUCIONAL DE HUELGA**

La propuesta del PEN también barre con el derecho colectivo. En sus artículos 615, 616 y 617 el proyecto introduce modificaciones sustanciales a la Ley 24.185 que regula el régimen de negociación colectiva en el ámbito de la Administración Pública nacional.

*ARTÍCULO 615.- Derógase el inciso j) del artículo 3° de la Ley N° 24.185.*



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

Concretamente, deroga el inc. j) del art. 3 de la mencionada ley que establece que este régimen de negociación colectiva no es aplicable a aquellos sectores de la Administración Pública Nacional que estén incorporados al régimen general de negociación colectiva regulado por la Ley 14.250. De esta manera, se busca alcanzar también a esos sectores de la administración que estaban excluidos de los alcances de la Ley 24.185, para que las modificaciones regresivas también les sean aplicables.

Bajo la redacción vigente, en la actualidad numerosos sectores del Estado han negociado convenciones colectivas en el marco de la Ley de Convenciones Colectivas del Sector Privado (14.250). Lo que pretende la reforma es un intento unificador. ¿Por qué la reforma quiere este proceso unificador? La respuesta hay que encontrarla en las otras dos reformas que le siguen: la eliminación de la contribución solidaria y el descuento de huelga, dos normas absolutamente regresivas.

*ARTÍCULO 616.- Sustitúyese el artículo 13 de la Ley N° 24.185 por el siguiente:*

*“ARTÍCULO 13.- Las cláusulas de los acuerdos por las que se establezcan cuotas de solidaridad a cargo de los empleados y a favor de las asociaciones de trabajadores participantes en la negociación, tendrán validez sólo para los afiliados. Para los no afiliados sólo será factible de constatarse la autorización expresa para realizar dicho descuento.”*

El artículo 616 del proyecto, en sintonía con el DNU 70/2023 que modificó el artículo 132 de la LCT, modifica el art. 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.

Las cuotas de solidaridad tienen en los convenios colectivos de trabajo (CCT) objetos determinados, como ser: la finalidad de promover acciones sociales y solidarias, culturales, de capacitación y formación profesional, etc. Además, se fundan en la solidaridad que condiciona a todo el accionar colectivo, ya que el trabajador no afiliado se ve beneficiado por la acción del sindicato: las cláusulas convencionales, de mejores condiciones laborales y de aumentos salariales se aplican con carácter general (*erga omnes*), a todos los trabajadores y todas las trabajadoras, estén o no afiliados y afiliadas.

Esta propuesta es además violatoria de los artículos 37 y 38 de la Ley 23.551 de Asociaciones Sindicales - donde se consagran las cuotas solidarias como parte del patrimonio de las organizaciones gremiales - y por tanto, como ya se ha mencionado, lesiona el orden público laboral.

Asimismo, la constitucionalidad del sistema de contribuciones solidarias ha sido ratificada por la jurisprudencia tanto de la CNAT como de la CSJN, en la causa Potenze Pablo Luciano



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

c/Federación de Empleados de Comercio” (Fallos: 282:269), del 12 de abril de 1972, fallo judicial donde el máximo tribunal dejó en claro la validez de las contribuciones solidarias, criterio que no sufrió modificaciones a la fecha por parte del Máximo Tribunal.

Finalmente, a través del artículo 617 del proyecto se introduce a la ley 24.185 un artículo 16 bis que establece el descuento proporcional de haberes por días de huelga.

*ARTÍCULO 617.- Incorpórase como artículo 16 bis de la Ley N° 24.185, el siguiente:*

*“ARTÍCULO 16 bis.- Será obligatorio el descuento del proporcional de haberes por los días en los que el empleado haya decidido hacer uso de su derecho de huelga.”*

Lo llamativo de esta nueva disposición es que impone a la patronal la “obligación” de descontar los salarios correspondientes a los días de huelga. Esta obligatoriedad impuesta, llega a tal absurdo que imposibilitaría que en el marco de un conflicto colectivo las partes puedan acordar el reconocimiento del pago de los salarios durante los días de huelga.

Nuevamente el objetivo es desalentar que los trabajadores y las trabajadoras hagan uso de su derecho de recurrir a la huelga por el temor a sufrir consecuencias económicas sobre su salario, lo que importa una reforma violatoria del art. 14 bis de la Constitución Nacional y de numerosos Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos con igual jerarquía (art. 75 inc. 22 CN), que reconocen al derecho de huelga como uno de los derechos fundamentales para la defensa y conquista de mejores derechos laborales.

La propuesta del PEN en este sentido también infringe el artículo 5° de la Ley 23.551 de Asociaciones Sindicales, el cual consagra en su inciso d) el derecho “*en especial*” (sic) a “*ejercer el derecho a negociar colectivamente, el de participar, el de huelga y el de adoptar demás medidas legítimas de acción sindical*”.

Para ser este un proyecto de Ley que se titula “Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos”, vale decir que dentro de todo este apartado se viola la “libertad sindical” en varias dimensiones. En primer lugar, no considera que, cuando el trabajador va a la huelga ante incumplimientos patronales, (falta de pagos de salarios, condiciones indignas de seguridad e higiene, despidos, etc.) se debe cobrar salario, ya que la huelga está motivada en un incumplimiento del empleador a sus deberes jurídicos. Ello es doctrina de la CSJN en autos: “Buhler, Cenrico y otros e/ SRL Talleres Galc y Cía.” (1963. Fallos 256:307).

Es totalmente absurdo descontar al día de huelga a un trabajador que adhiere a una medida de acción directa por incumplimientos patronales. Aspecto que hasta fuera regulado para contratos civiles, donde es la autonomía de la voluntad la que define la relación: sería similar a derogar la *exceptio non adimpleti contractus* o la tutela preventiva de los artículos 1031 y 1032 del Código Civil y Comercial. Más aún en el marco de una relación laboral, donde el orden público y el principio *pro operario* definen el carácter de los derechos, por ser regulativo de una relación



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

desigual: entre una parte que se impone sobre la otra, por objetivos parámetros de condiciones preexistentes.

Ello mismo es aplicable para la huelga “por incumplimiento” del empleador. Si el empleador incumple deberes jurídicos, el trabajador tiene derecho a adherirse a la huelga y tiene derecho a que esa adhesión sea con el cobro íntegro del salario, ya que en definitiva, está haciendo uso de su derecho de no cumplir hasta que no cumpla el empleador.

En segundo lugar, la inclusión del art. 16 bis es regresiva toda vez que las medidas de acción directa son de un abanico muy amplio. Además de la “huelga típica”, abstención colectiva y concertada de forma total, sin prestación de funciones, existen otros tipos de medidas huelga que no suponen el cese de la prestación, y por lo tanto, devengan salario: la huelga relámpago, la huelga a reglamento (conocida como “tortuguismo”), huelga neurálgica, quite de colaboración, huelga de brazos caídos, ocupación pacífica, huelga parcial, concurrencia a marchas y movilizaciones en una franja de la jornada laboral, la realización de asambleas informativa, etc.

En estos casos, descontar salario al trabajador que concurre al lugar de trabajo, pero se adhiere a una movilización, o hace una huelga de brazos caídos o concurre a una asamblea en una franja de su jornada, o se adhiere a un paro parcial, es un total despropósito, siendo una acción del gobierno que busca sancionar y castigar económicamente a los trabajadores que ejercerán el derecho fundamental de huelga, redundando en un descuento represalia y un accionar discriminatorio contra el ejercicio del derecho fundamental de huelga.

Los diputados y las diputadas que suscribimos el presente dictamen de rechazo elevamos nuestra especial preocupación en tanto el proyecto de ley promovido por el gobierno de Javier Milei, lesiona el principio del Estado como empleador modelo. A diferencia de un empleador, el Estado ostenta el monopolio del poder público, con lo cual su rol de “patrón” difiere sustancialmente de un/a empresario/a o un/a emprendedor/a, simplemente porque su conducta da cuenta de los lineamientos que la máxima autoridad de la Nación propende para las diferentes áreas de la vida en comunidad, en este caso en particular, para el mundo del trabajo. Así como durante el gobierno de Mauricio Macri y la coalición Cambiemos (2015-2019), los despidos iniciaron en el Estado en enero de 2016 replicándose luego masivamente en el sector privado, la historia pareciera estar trístemente repitiéndose, pero más rápido.

## **17) RETROCESO EN MATERIA DE SALUD PÚBLICA.**

El proyecto de Ley en su título VIII propone en su apartado de Salud Pública la modificación de la **Ley Nacional de Salud Mental N° 26.657** (arts. 618 a 625).



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

La Ley Nacional de Salud Mental fue aprobada por unanimidad en la Cámara de Diputados y tuvo una sola abstención en la Cámara de Senadores. La misma fue sancionada en el año 2010 producto de amplios debates la cual como se ha mencionado, obtuvo un amplio consenso de distintos organismos, constituyéndose en una legislación de referencia reconocida a nivel mundial por sus elevados estándares en materia de resguardo y respeto de los Derechos Humanos.

Dicha Ley ha permitido la profundización de un modelo de acción que, enmarcado a su vez en la Ley de Derechos del Paciente N° 26529, aborda desde la complejidad las diversas problemáticas que se presentan en el campo de la Salud Mental.

Esta visión responde a los nuevos desafíos que implica correrse del viejo paradigma hospitalo céntrico para arribar a una mirada integral, basada en redes asistenciales, donde la prioridad es garantizar la igualdad de acceso a la salud, mientras que este proyecto de reforma no está discutido por el sector e intenta deslegitimar sus bases, ignorando estándares, tratados, convenciones y acuerdos internacionales asumidos por el Estado Argentino ante los diferentes organismos internacionales de los que nuestro país forma parte y está obligado a cumplir.

Es, como bien se ha detallado, una ley de avanzada, reconocida a nivel mundial que cambió el paradigma sustentándose en una visión desde el respeto a los Derechos Humanos. La Ley de orden público (conf. art 45 de la mentada) indica la necesidad de aplicar una cantidad de recursos presupuestarios dentro de los presupuestos de salud nacional y de las jurisdicciones provinciales para su efectivo cumplimiento. Este objetivo hasta ahora no se cumplió, siendo éste, según la enorme mayoría de los funcionarios, especialistas, expertos y usuarios, la principal causa de no haber logrado hasta el presente todos los resultados esperados, aunque sí se han producido importantes avances, sobre todo en algunas jurisdicciones.

Los cambios que propone el proyecto de ley del PEN respecto de la ley de salud mental son contrarios a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que tiene jerarquía constitucional en nuestro país, y fue incorporada a través de la Ley 26.378.

Queda claro que esta reforma pone en riesgo el principio de autonomía y las libertades individuales de las personas ante la sola presunción de padecimiento de salud mental y adicciones, y significaría un enorme retroceso en relación a la protección de los derechos humanos de las personas que transitan éstas problemáticas.

Este proyecto, al facultar al juez a privar de la libertad por razones de salud mental y autorizar la continuidad de los hospitales monovalentes públicos y privados, viola el principio de igualdad ante la ley (art. 12), la libertad y seguridad de la persona (art. 14) la protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 15), y el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad (art. 19). Además, al excluir a las personas



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

usuarias del plenario del Órgano de Revisión de Salud Mental se viola el art. 29 de dicha Convención sobre el derecho a la participación en la vida política y pública.

El Estado Argentino suscribió un Acuerdo de Solución Amistosa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobado por Decreto 691/2023, que compromete una serie de medidas tendientes a la implementación de la ley nacional de salud mental 26.657, que se reconoce como un avance de nuestro país en materia de derechos humanos. La modificación que propone el proyecto del PEN haría incumplir este Acuerdo.

Las modificaciones propuestas, además, habilita a un abogado defensor a ir contra la voluntad e intereses de su representado, por ejemplo, utilizándolo a oponerse a su externación si esta fuese indicada por el equipo tratante y fuese la voluntad de su representado.

Asimismo, las reformas propuestas contradicen el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación que recepta el principio de la Convención sobre la capacidad jurídica de las personas con discapacidad y el establecimiento de apoyos y ajustes que sean necesarios para garantizar el respeto de la voluntad y preferencia de la persona.

Por otra parte, los cambios propuestos también van a contramano de las políticas que promueve la OMS en todo el mundo, basadas en la desinstitucionalización y cierre de los manicomios.

Es dable destacar, que no se han tomado en cuenta las observaciones finales sobre los informes periódicos de Argentina del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, publicado en marzo de 2023, donde se manifiesta la preocupación sobre “los informes relativos a las muertes de personas con discapacidad en centros de salud mental, así como la falta de información y la ausencia de investigaciones y sanciones en estos casos”.

El Comité específicamente señaló la necesidad de “Vigilar que los proyectos para la nueva Ley de Salud Mental se ajusten a la Convención”, e instó explícitamente a “Prohibir cualquier medida coercitiva impuesta a personas con discapacidad y eliminar las disposiciones jurídicas que las legitiman, incluyendo el aislamiento, la sujeción mecánica y farmacológica, la psicocirugía, la medicación forzada, la inyección psicofarmacológica de efecto prolongado, la terapia electroconvulsiva, así como los tratamientos forzados en situaciones de crisis”.

En otro orden, mediante la modificación del Art. 5 de la ley 26.657 se habilita a que un Juez pueda adoptar medidas de atención urgente sin la participación de los profesionales idóneos marcando un retroceso enorme reconocido por los propios jueces que manifestaban no tener los conocimientos necesarios para tales decisiones. Hay que aclarar que las demoras o supuestos impedimentos para la internación son por la dificultad de encontrar lugares de internación de personas en crisis por la ya mencionada falta del financiamiento que la misma ley determinaba.



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

Pero, además, la facultad de intervenir ante las urgencias está habilitada tanto en la actual Ley de Salud Mental como en el art. 42 del Código Civil y Comercial de la Nación.

Continúa el proyecto con la modificación del artículo 11 incorporando la habilitación de “comunidades terapéuticas” que la ley vigente tiene el propósito de regular bajo los mismos parámetros que propone la disolución de las entidades monovalentes, ya que se sostienen desde una lógica de desprotección de derechos y que no benefician la rehabilitación, siendo instituciones que priorizan la exclusión de las personas por sobre lo ambulatorio y el tratamiento moral por sobre el terapéutico.

La habilitación de monovalentes y el encierro como principal recurso no contribuye en ningún modo en la efectiva recuperación de personas con padecimiento mental, siendo ya definido en la Declaración de Caracas de 1990 de la OPS/OMS y luego en los Principios de Brasilia del 2005, donde se reforzó la urgencia de la Reestructuración de la atención Psiquiátrica, superando el modelo asistencial por un modelo descentralizado y de APS.

La Ley de Salud Mental prevé cómo manejar las crisis de todo tipo, incluso las producidas por consumos problemáticos de sustancias psicoactivas, a través de la creación de los dispositivos en los hospitales generales de agudos, y posterior a la externación, de todos los necesarios para la contención, atención domiciliaria supervisada, de inclusión laboral y social, recreativos, de educación y formación, de prevención y promoción, casas de convivencia y de medio camino, atención en los centros de atención primaria, hogares, familias sustitutas. Representa un peligro, volver a incluir a las llamadas “instituciones terapéuticas” cuando lo que se procura es su sustitución por servicios integrados a la Red de Salud general.

Respecto a la internación involuntaria, las modificaciones planteadas proponen una flexibilización de los requisitos siendo que la Ley en cuestión define criterios según la opinión de equipos interdisciplinarios de salud.

Es falso que esta ley no permita internaciones mayores de 60 días, ya que se pueden hacer a consideración del equipo interdisciplinario, si lo considera pertinente. Sólo a título de ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires, los 2/3 de las internaciones anuales son de carácter involuntario, las define el equipo interdisciplinario y por supuesto, son finalmente avaladas por los jueces.

Por otra parte, el art. 27 de la referida ley establece: “Queda prohibida por la presente ley la creación de nuevos manicomios, neuropsiquiátricos o instituciones de internación monovalentes, públicos o privados.” Las modificaciones propuestas eliminan esta prohibición. Es tal vez, simbólicamente, el retroceso más grande cuando se vienen realizando en varias jurisdicciones del país el cierre de los manicomios en los que miles de personas fueron abandonadas por décadas, apartadas de sus vidas y sus afectos, y a las que el modelo manicomial terminó de



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

despersonalizar, violando todos sus derechos. Hoy han recuperado su libertad y viven bajo diferentes formas de cuidados una vida plena. Por ello, queremos dejar de manifiesto nuestro expreso rechazo a la propuesta de modificación del artículo 27 mencionado.

En mismo sentido, la propuesta específica para el artículo 20 de la Ley 26.657 incorpora causales para la determinación de “internación involuntaria”, ampliando la categoría de riesgo cierto o inminente, agregando como causal la falta de “adhesión” al tratamiento y por último la posibilidad de que una persona menor de edad pueda ser internada a pedido de los padres, el tutor o la decisión de un juez, violando así todo el marco normativo de protección de los/las niños/as que se dio nuestro país a lo largo de su historia reciente.

Esta modificación también especifica que los informes profesionales solo deberán contar con "al menos" una firma de un médico psiquiatra o de un psicólogo, y no con dos, como indica la Ley 26.657. De esa manera, además de quitarle relevancia al abordaje y evaluación interdisciplinaria, la persona queda expuesta a la posibilidad de violación de su libertad ante la eventualidad de abuso o error profesional y/o institucional.

En la historia de las intervenciones en los trastornos de Salud Mental y Adicciones de nuestro país, podemos encontrar innumerables ocasiones donde la justicia debió intervenir para evitar o suspender internaciones involuntarias de personas sin razón alguna. Esta propuesta de flexibilización de las causales para una internación involuntaria restringe el derecho fundamental a la libertad y vulnera los estándares internacionales de salud mental delineados por la OMS, la OPS y las Naciones Unidas como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus dos Protocolos Facultativos (sobre el procedimiento de quejas individuales y la pena de muerte) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su Protocolo Facultativo.

Por último, pero por ello, no menor, las modificaciones propuestas en el artículo 39 de la ley acota la composición del Organismo de Revisión, eliminando la participación de la Defensa Pública, del Ministerio de Salud, de la Secretaría de DDHH, de las organizaciones de Usuarios y Familiares, de profesionales y trabajadores del sistema, dejando una estructura basada en el modelo médico hegemónico.

Por todo lo expresado, reafirmamos nuestro rechazo a este capítulo.

## **18) REFORMA FISCAL: AMNISTÍA GENERAL PARA RICOS Y EMPRESARIOS EN GENERAL.**

### **18.1.- Consideraciones generales**

El conjunto de disposiciones de orden fiscal que se encuentran dispersas en gran cantidad de artículos de este proyecto de ley, constituyen uno de los temas centrales que aborda. Esto resulta





**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

coherente con la voluntad explícita del gobierno nacional de eliminar el déficit fiscal, e incluso más: alcanzar una posición de equilibrio financiero. Sin embargo, independientemente de la valoración política que podamos hacer de estos objetivos fijados por el PEN en las circunstancias actuales que atraviesa el país (en el caso del segundo de ellos son muy pocos los países del mundo que se lo proponen), es necesario decir que los instrumentos fijados por la “ley ómnibus” determinan que, de cumplirse con ambos, será con costos inaceptables para la estructura productiva del país, para distintos sectores de trabajadores y trabajadoras, así como para los jubilados y pensionados. En efecto, las reformas fiscales planteadas en el proyecto elevado a la cámara por el PEN no hacen más que fortalecer una estructura tributaria regresiva y reprimarizadora, con facilidades obscenas para quienes evadieron sus responsabilidades tributarias, un sistema de retenciones que castiga la agregación de valor y una salida del Estado de funciones claves, como el caso de la urbanización de barrios populares.

Es imposible comprender el alcance y las consecuencias del conjunto de las medidas propuestas en el articulado, de forma desvinculada de lo dispuesto en el decreto 70/23 (que se incluye en el presente proyecto en el artículo 654) y de los anuncios realizados por el ministro de Economía Luis Caputo el 12 de diciembre, así como de otras medidas dispuestas a partir del 10 de diciembre del año pasado. El gobierno nacional tomó la decisión de implementar una política de shock que conducirá rápidamente a la combinación de una fuerte recesión con una mayor inflación. Ya estamos viendo las primeras manifestaciones de esa situación. Tal como afirmó el propio presidente en su discurso de asunción: “habrá estanflación”. De manera tal que los aumentos del nivel de precios por encima del 25% en diciembre, la caída de las ventas navideñas y la fuerte merma de la actividad turística son, entre muchas otras, consecuencias deseadas por la política oficial, que aspira a que por esa vía se reduzca la tasa de inflación paulatinamente. En otras palabras, a que los ingresos de la población (salarios, jubilaciones, pensiones, etc.), que en su gran mayoría se mantienen congelados, sean el verdadero ancla del programa económico, mientras todos los otros componentes que definen los costos de cualquier mercancía producida en el país o importada desde el exterior, aumentan vertiginosamente: tarifas, combustibles y, fundamentalmente, el tipo de cambio. Asimismo, el programa asume como un objetivo la licuación de los ahorros en pesos de los argentinos, mediante la fijación de tasas de interés ampliamente negativas respecto del nivel de precios y la eliminación de formas de indexación a corto plazo como los plazos fijos UVA, que solo se permiten a partir de 180 días. ¿Por qué lo hace? Porque optó porque sean los sectores medios del país, aquellos que cuentan con algún excedente destinado al ahorro, quienes se sacrifiquen para reducir de forma indirecta el peso del déficit en el balance del Banco Central originado por los pasivos remunerados en pesos con los que los bancos cubren sus depósitos. Si se reduce la magnitud de los plazos fijos, se reducen también los pasivos remunerados (hoy ya no en forma de letras de liquidez a 30 días, sino de pases a un día de vencimiento). Colateralmente, esta política tiene un objetivo más, de gran importancia para el gobierno nacional, que es dejar como opción excluyente para proteger el valor de los ahorros a la dolarización. Con mayor razón, habiendo anunciado un “crawling peg” del tipo de cambio



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

prácticamente inexistente respecto de la variación estimada del nivel de precios. De esa manera, las únicas dos opciones que se abren para los ahorristas son o bien especular con la realización de una bicicleta financiera antes de la próxima devaluación, o bien directamente pasar al dólar en lo inmediato para cubrirse. En cualquiera de los dos casos, el gobierno nacional apunta a una rápida dolarización de carteras.

Este panorama determina que, aún contemplando fuertes recortes del gasto público como los que establece este proyecto de ley, el cumplimiento de los objetivos del PEN sea prácticamente imposible. De un lado, porque una nueva devaluación del tipo de cambio es prácticamente un hecho a corto plazo: tanto en razón de la presión que se ejerce sobre las cotizaciones paralelas del dólar por esta huida del ahorro en pesos, como también por la rápida apreciación del dólar respecto del peso que conlleva la altísima tasa de inflación mensual de diciembre y las que se esperan para enero y febrero. Una nueva devaluación inevitablemente retroalimentará el nivel de precios, con lo que nos conducirá a una espiral catastrófica donde el nivel de vida de las mayorías populares y de la clase media será castigado aún más, mientras que solo podrán protegerse quienes cuentan con ingresos en dólares o con capacidad de dolarizarse. De otro lado, el cumplimiento de los objetivos del PEN tampoco se producirá dado que la recesión inducida en la que estamos, solo podrá profundizarse en este contexto. Esa recesión determinará ineluctablemente una caída de la recaudación impositiva, lo que volverá aún más lejano los objetivos fiscales establecidos, y obligará a nuevos recortes. ¿Cuáles son los rubros centrales del gasto público a los que podrá apelar el gobierno nacional en ese caso? Fundamentalmente las erogaciones previsionales, motivo por el cual cobra una relevancia fundamental la suspensión de la fórmula de movilidad jubilatoria. Al mismo tiempo, también se destacan los subsidios energéticos y al transporte, de los que ya se anunció una rápida eliminación para el caso del gas, un sendero de reducciones para el transporte urbano y se esperan más definiciones en el corto plazo para el caso de la luz. Y finalmente la posibilidad de reducir el gasto destinado a la masa salarial del empleo público, tanto en cantidad mediante los despidos hechos posibles a través de la declaración de emergencia administrativa y la imposición del Fondo de Reconversión Laboral que dispone el presente proyecto, como también en calidad, a través del congelamiento nominal que conduce a una rápida disminución de los salarios en términos reales.

Una primera conclusión general, antes de pasar al tratamiento en particular de lo incluido en este proyecto de ley, deja en evidencia entonces que las medidas en materia fiscal ya tomadas por el gobierno nacional, conducen a que sean las mayorías populares y la clase media quienes pagarán el grueso del ajuste para arribar al equilibrio financiero. Esta afirmación contrasta directamente con uno de los ejes del contrato electoral propuesto por el partido de gobierno a la sociedad: aquella idea de que quién pagaría el ajuste sería “la casta”. Resulta pertinente dejar en claro el carácter de amplia estafa electoral que supone el rumbo económico elegido por el PEN, salvo que entendamos que “la casta” está integrada por trabajadores, profesionales y jubilados. Este proyecto de ley no hace más que continuar con ese rumbo.



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

Dicho esto, entramos a la consideración de cada uno de los principales aspectos fiscales presentes en el proyecto de ley en cuestión.

### **18.2.- Moratoria y blanqueo**

El proyecto incluye dos programas claves que en la práctica funcionarían como una “gran amnistía para ricos” y que, lejos de hacer recaer el esfuerzo del ajuste sobre “la casta”, solo les quita peso de una mochila ya de por sí liviana. Grandes evasores impositivos, fugadores de bienes en el país y en el exterior, empleadores que no cumplieron con sus obligaciones de la seguridad social respecto de sus trabajadores: toda la amplia gama de grandes incumplidores son beneficiados. En cualquier ocasión estas medidas resultan injustas e inequitativas, especialmente para quienes cumplen con sus obligaciones. Es su naturaleza. Al mismo tiempo, no se nos escapa que a veces pueden resultar un mal menor para un Estado cuyas capacidades de fiscalización y control deben ser perfeccionadas. Pero en este caso llama la atención que, en un contexto que el propio gobierno nacional caracteriza como de emergencia general, solo se apunte a beneficiar a personas físicas y jurídicas incumplidoras, mientras que no se establece ningún tipo de beneficio para quienes cumplieron con sus obligaciones.

Además, no se anuncia ningún tipo de objetivo respecto del mejoramiento de la recaudación tributaria por parte de un gobierno que no se cansa de argumentar que “los impuestos son un robo” y que, lejos de apuntar a una mayor formalización del empleo, dispuso una reforma laboral por decreto que alienta el trabajo no registrado. El sentido general de esta “amnistía general para ricos” contrasta con el castigo fiscal a los pobres y la clase media que supone la interrupción del programa de devolución del IVA dispuesto por el anterior gobierno nacional, que a su vez cuenta con media sanción por parte de esta Cámara, pero que el presidente excluyó del temario de las sesiones extraordinarias, expresando de esa forma su voluntad al respecto.

La sección primera del capítulo V del Título III, crea el Régimen de Regularización de obligaciones tributarias, aduaneras y de seguridad social, planteando una serie de beneficios para el pago de obligaciones adeudadas hasta el 30 de noviembre de 2023 por contribuyentes de diversa índole. Si bien es cierto que no es la primera vez que este Congreso debe discutir y en todo caso aprobar una moratoria, hay varios aspectos a destacar. En primer lugar, la cantidad de conceptos que incluye: obligaciones en curso de discusión administrativa o contencioso administrativa; obligaciones respecto de las cuales hubieran prescrito las facultades de la AFIP para determinarlas y exigir las; obligaciones correspondientes a agentes de retención o percepción; obligaciones fiscales o planes de facilidades de pago; multas previstas en el Código Aduanero; obligaciones nacidas en el marco de la Ley 27.605. En segundo lugar, los beneficios que ofrece para quienes se adhieran al régimen: suspensión de acciones penales; liberación de multas y sanciones; condonación de intereses resarcitorios y punitivos; reducción de honorarios para deudas en curso de discusión administrativa y novación de obligaciones. En tercer y último lugar,



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

para nada menor, la ausencia total de cualquier tipo de beneficio o reconocimiento para los millones de contribuyentes que cumplen con sus obligaciones mes a mes.

Párrafo aparte merece el caso de las obligaciones surgidas de la Ley N° 27.605, que estableció el Aporte Extraordinario para las Grandes Fortunas. Resulta sumamente irritante la incorporación al régimen del puñado de empresarios más ricos del país que fueron alcanzados por el Aporte Solidario y Extraordinario para ayudar a morigerar los efectos de la pandemia sancionado en 2020. El no cumplimiento de una medida como aquella, por parte de personas físicas con amplia capacidad contributiva, de ninguna manera debería ser premiada por el Estado, con mucha más razón mientras se argumenta que estamos en medio de una crisis económica. Este punto, que puede parecer una cuestión menor, resume en sí mismo el sentido político de la política propuesta: perdonar y condonar a los propietarios de los mayores patrimonios del país, que lejos de ser considerados una verdadera casta, son presentados por el poder ejecutivo como si se tratara de auténticas víctimas.

Por otra parte, la sección II del mismo apartado propone la creación del Régimen de Regularización de Activos para bienes que no hayan sido declarados entre los que se encuentran: depósitos y efectivo en moneda nacional o extranjera; inmuebles; acciones, participación en sociedades, derechos de beneficiarios o fideicomisarios de fideicomisos u otros tipos de patrimonios de afectaciones similares; títulos valores; otros bienes muebles; créditos de cualquier tipo siempre que el deudor sea residente fiscal; derechos y otros bienes intangibles; otros bienes susceptibles de valor económico; criptomonedas. Respecto a los sujetos alcanzados, el proyecto abarca tanto a residentes como no residentes, y hace una llamativa mención a las personas humanas que hubieran sido residentes fiscales en Argentina antes del 31 de diciembre de 2023, lo que resulta innecesario en la medida en que hubieran estado alcanzadas por los artículos precedentes. Por otro lado, durante las exposiciones en el plenario de comisiones, los funcionarios no pudieron contestar a la inquietud respecto de si existe antecedente de un impuesto cobrado en moneda extranjera, una característica que, como tantas otras reformas presentes en el proyecto, buscan dejar al país cada vez más cerca de una eventual dolarización.

Respecto de este proyecto de blanqueo, se destaca en primer lugar la inexistencia de alícuotas diferenciales para los bienes regularizados que actualmente se encuentran en el exterior, por ejemplo, mediante la imposición de una alícuota más elevada para los que no sean ingresados al país. En esto, resulta una continuidad del blanqueo realizado durante la gestión del presidente Macri. La fuga de capitales, particularmente la que se traslada al exterior del país, es uno de los principales obstáculos con los que se topa la economía argentina para desarrollarse. Este fenómeno, estrechamente relacionado con los ciclos de sobreendeudamiento externo que proveen los dólares para hacer posible este comportamiento, está absolutamente ausente de este proyecto. El blanqueo ofrece la posibilidad de no pagar el impuesto correspondiente si el dinero exteriorizado se deposita en una cuenta bancaria especial hasta 2026, lo cual alcanza tanto al



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

patrimonio que se encuentre en el exterior como en el ámbito doméstico. En segundo lugar, la total falta de mención en los considerandos del proyecto, en el articulado e incluso por parte de los funcionarios del oficialismo, al acuerdo FACTA realizado por el gobierno anterior con los Estados Unidos, a los fines de realizar un intercambio automático de información financiera acerca de los residentes argentinos que poseen cuentas bancarias en dicho país. De esta manera, el gobierno promueve un esquema cargado de beneficios y no alienta el uso de las herramientas con las que cuenta el Estado argentino para identificar y sancionar a los evasores. En tercer lugar, las bajas alícuotas, que van del 5 al 15% del total del valor de los bienes regularizados, de acuerdo a las tres etapas fijadas por el articulado. Cabe señalar que en el último blanqueo realizado en Argentina, en el año 2016, la alícuota mínima era del 10%, con excepción de inmuebles, y eso no impidió que la exteriorización de fondos haya sido la mayor de la historia. Además en dicho blanqueo se estableció una franquicia de hasta 20.000 dólares por la que no se pagaba costo impositivo, mientras que la Ley actual propone un techo de 100.000 dólares, cinco veces más. Finalmente, a la combinación con las modificaciones al Impuesto a los Bienes Personales, que se detalla en el próximo apartado. Si una consecuencia positiva tienen los blanqueos, es la ampliación de la base tributaria, que redundaría en un fortalecimiento de la recaudación impositiva en el principal tributo que grava el patrimonio, es decir, en uno de los impuestos más progresivos del sistema. Sin embargo, al disminuir sustancialmente las alícuotas de este impuesto, el efecto de esa eventual ampliación se revierte. De lo que se trata en este proyecto de ley es amnistiar a los grandes patrimonios y reducir su aporte al funcionamiento del Estado y la sociedad.

### **18.3.- Bienes Personales**

En la Sección III del Capítulo V el proyecto establece dos medidas que otorgan importantes beneficios a las personas alcanzadas por el impuesto sobre los bienes personales.

Por un lado, crea el Régimen Especial de Ingreso del Impuesto sobre los Bienes Personales ("REIBP"), mediante el cual se dispone la posibilidad de realizar un pago anticipado por cinco períodos fiscales (años 2023-2027) del impuesto, con una alícuota única de 0,75% sobre el excedente del mínimo no imponible vigente para el período fiscal 2023. Asimismo, se garantiza estabilidad fiscal para los contribuyentes que adhieran al REIBP hasta el año 2038 respecto del Impuesto sobre los Bienes Personales y de todo otro tributo nacional que se cree y que tenga como objeto gravar activos del contribuyente, no pudiendo ver incrementada su carga fiscal por impuestos patrimoniales más allá de una alícuota de 0,75% hasta 2027 y de 0,5% desde 2028 a 2038, aplicada sobre la base imponible determinada en el REIBP, que tampoco puede modificarse.

Por otro lado, se propone modificar el impuesto por fuera del REIBP. Actualmente la base imponible se divide en cinco tramos por encima del mínimo no imponible (de \$27,37 millones para el período fiscal 2023) con alícuotas que van desde 0,5% a 1,75% para bienes locales y de 0,7% a 2,25% para bienes en el exterior. El proyecto elimina la distinción entre bienes locales y en el



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

exterior y establece una reducción tanto de la cantidad de tramos como de las alícuotas entre 2023 y 2027, para llegar en este último año a un único tramo con alícuota de 0,5%.

De esta forma, si bien el impuesto no se elimina, este se reduce paulatinamente. Según estimaciones de la OPC, la reforma planteada tendrá un costo fiscal de 0,21% del PIB en 2024, dado que la recaudación estimada sin la modificación ascendería a 0,68% del PIB en 2024 (período fiscal 2023) y se reduciría a 0,47% si se aplica la reforma en ese año. Luego, el impuesto continuaría perdiendo peso hasta llegar a 0,19% del PIB en 2028. Cabe destacar que el impuesto es coparticipado a las provincias, las cuales perderían recursos por 0,12% del PIB en 2024.

Es decir que al mismo tiempo que se revierte la política de devolución del IVA implementada por el gobierno nacional anterior y se incorpora en el temario de las sesiones extraordinarias una ley para reponer un tributo equivalente al impuesto a las ganancias para la cuarta categoría, se reduce significativamente el impuesto a los altos patrimonios. El sentido de los cambios es claro: se amplía la carga tributaria sobre la clase trabajadora y los sectores profesionales, mientras que se reduce el peso del aporte de las personas con mayor capacidad contributiva, debido a su posesión patrimonial. A su vez, la eliminación de la diferencia existente entre las alícuotas para bienes dentro del país y en el exterior resulta un estímulo a la exteriorización de bienes. Por lo tanto, responde esta modificación a una visión profundamente regresiva en términos tributarios, opuesta a los estándares recomendados por la literatura especializada. Resulta inconducente, además, la permanente modificación del impuesto a los bienes personales, que cada gobierno al asumir realiza, y que impide la construcción de certidumbres en términos tributarios. En caso de que no fueran del agrado de la mayoría de los legisladores las modificaciones realizadas durante el mandato del anterior gobierno nacional, para lo cual deberían presentarse fundamentos suficientes que avalen esa posición, sería deseable que se encontrara una visión superadora, consensuada. En lugar de ese camino, se opta por una reducción al mínimo de este impuesto. No lo compartimos.

Por otro lado, el establecimiento del REIBP expresa una visión fiscal de corto plazo, dado que no fundamenta suficientemente la necesidad de concentrar la recaudación del Impuesto a los Bienes Personales en el período fiscal 2024, en desmedro de la recaudación de los años posteriores. ¿Cuál sería el motivo de esta decisión? ¿Por qué no se lo confiesa explícitamente? ¿Tiene que ver con la previsión de que 2024 será un año de brusca caída de la actividad económica debido a las medidas tomadas por el propio gobierno, y por lo tanto el REIBP es una suerte de “manotazo de ahogado” para intentar cubrir el bache del déficit fiscal? Esta forma de administrar la recaudación tributaria resulta sumamente irresponsable. No se trata de tapar los agujeros fiscales por un año, sino de asumir que cada gobierno solo es una administración transitoria de un Estado que las trasciende. Por lo demás, la prohibición de cambios en los impuestos al patrimonio nos obliga a pensar en la experiencia del Aporte Extraordinario a las Grandes Fortunas. ¿Quién puede, en este mundo atravesado por una tensión internacional creciente, asegurar que no se desatará



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

una nueva pandemia? ¿Quién es capaz de garantizar que otro tipo de circunstancias excepcionales no pueden requerir en el futuro la toma de medidas como aquella, de indudable resultado positivo?

#### **18.4.- Retenciones**

En la Sección VI del Capítulo V el gobierno de Milei establece retenciones del 15% para aquellos productos actualmente no alcanzados con derechos de exportación, con excepción de las economías regionales. Para el caso del vino y el aceite de limón -que tampoco pagaban derechos de exportación- la alícuota establecida es del 8%. Asimismo, dispone un incremento de las retenciones para los bienes que hoy pagan una alícuota inferior al 15%, excepto hidrocarburos y minería. Para aquellas posiciones con retenciones iguales o superiores al 15% se sostiene la alícuota, con la salvedad de subproductos de soja, para los cuales la tasa se incrementa de 31 a 33%.

Lo propuesto por el PEN contradice lo expuesto en reiteradas ocasiones por el presidente Milei durante la campaña electoral acerca de que no subiría impuestos. Lejos de lo planteado al electorado, estas medidas implicarán que prácticamente la totalidad de los productos exportables argentinos paguen retenciones y que diversos bienes que ya estaban alcanzados por los derechos de exportación tengan que erogar una alícuota más alta. En efecto, según la Oficina de Presupuesto del Congreso, la recaudación por derechos de exportación se incrementaría en un 0,42% del PIB.

El anterior Gobierno Nacional del Frente de Todos tuvo una política pública activa, dinámica de promoción del sector productivo e industrial de la Argentina.

Cuidamos el mercado interno y el trabajo, se alentaron las exportaciones y se promovió desde el Estado el financiamiento industrial y productivo, como nunca se había hecho. La banca pública - que ahora se quiere privatizar- fue un agente de estímulo y un gran aliado de la inversión en bienes de capital y de la ampliación del sistema productivo nacional. Estamos hablando de una cifra billonaria en pesos. Pesos que se prestaron para el financiamiento productivo federal.

Por el contrario, la propuesta contenida en el proyecto de Ley Ómnibus, enviada al Congreso por la actual Administración Nacional es fuertemente primarizante. Al fijar 15% de retenciones para todas las mercaderías a excepción de los subproductos de la soja que pasaron del 31 al 33% y la vitivinicultura al 8%. No se ha tenido en cuenta ni beneficiado el agregado de valor, la complejidad de su fabricación, la cantidad de empleo incorporada, las dificultades para ganar mercados, especialmente en productos industriales, condenará a la desaparición a muchos sectores que demostraron ser competitivos en condiciones de libre acceso al mercado internacional.



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

La medida no tiene explicación desde el punto de vista fiscal. Si tomamos por ejemplo la exportación de manufacturas de Origen Industrial que es aproximadamente de US\$ 20 MM anuales, en el mejor de los casos podría recaudarse el equivalente a US\$ 2,6 MM si el aumento de retenciones no tuviera impacto sobre el acceso a los mercados. Pero sabemos que las exportaciones industriales podrían caer por efectos de esta medida en un 25% o más, por lo que Argentina estaría sacrificando US\$ 5 MM en ingreso de divisas anuales para recaudar el equivalente en pesos a US\$ 2 MM en pos del ajuste fiscal.

Los sectores industriales más perjudicados serían la Industria Química (exportaciones aproximadas por US\$ 6 MM anuales), automotriz y material de transporte (aprox. US\$ 7 MM anuales), industria plástica (US\$ 1 MM anuales); Maquinarias y aparatos eléctricos (US\$ 1,5 MM anuales).

La intención de nuestro espacio político en caso de ser gobierno era para el ejercicio 2024 era bajar al complejo soja un 4% y un 4% la próxima campaña para que quede en 25% y 23% y bajar dos puntos al trigo y al maíz. Habíamos asumido el compromiso de en un plazo de dos años (2024-2025) elaborar un plan de cuidado del suelo, fertilización y sostenibilidad económica por cadena en un trabajo en conjunto con la academia y sector privado. Acompañando una tendencia a la baja de las retenciones ponderando el agregado de valor, las prácticas sostenibles y amigables con el ambiente.

Pero mucho más importante será el efecto sobre las manufacturas de origen agropecuario y los productos primarios provenientes de las economías regionales. Entendemos que la suma de medidas impuestas mediante el DNU 70/2023 más las propuestas en el proyecto de Ley Ómnibus provocarán daños irreversibles sobre el entramado productivo de las economías regionales, resultando diametralmente opuestas a las políticas públicas llevadas adelante por nuestro gobierno.

El proyecto de Ley Agroindustrial (elaborado en conjunto con el sector privado) que presentamos durante el gobierno anterior se proponía, mediante incentivos fiscales, tributarios y de simplificación de las operaciones, multiplicar el empleo, las exportaciones nacionales, y la generación de divisas, tan necesarias para el frente externo del país. Este proyecto todavía duerme en el parlamento nacional porque la oposición política de entonces nunca lo quiso tratar.

Siempre dijimos que el ignominioso endeudamiento externo que nosotros no contrajimos, se debe pagar con más producción, trabajo y divisas genuinas, nunca con ajustes salvajes para el pueblo argentino, como estamos viviendo ahora en esta crisis autogenerada.





**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

Nuestra agenda de gestión siempre fue la defensa y el estímulo de la producción, el trabajo y la industria nacional. Así lo testifican los números oficiales de crecimiento de la actividad económica y productiva de los años anteriores, aún con la pandemia.

Lo hicimos a través de innumerables instrumentos: crediticios, incentivos fiscales, inversiones en ciencia y tecnología, apertura de mercados, integración pública privada, fuerte inversión pública para el desarrollo de la infraestructura productiva, la energía, los biocombustibles, por citar solo algunos.

Por ejemplo, nuestro Gobierno tuvo una política de reducción de los Derechos de exportación aplicados al sector productivo. Eliminamos retenciones a las exportaciones de las economías regionales como nunca se había hecho anteriormente, y lo hicimos siempre con especial cuidado de alentar los procesos de industrialización en cada una de las cadenas de valor.

Para nosotros el Estado Nacional es el principal agente de promoción, desarrollo y defensa de las economías regionales, procurando el federalismo productivo, económico y social. Debe velar por el adecuado resguardo de la agroindustria en todas las regiones del país y, a tal efecto, debe darse un encuadre adecuado a las cadenas de valor de las economías regionales, con todos sus eslabones - primario y producciones vinculadas - dado que representan una gran oportunidad como un factor de desarrollo territorial, de identidad cultural, de generación de empleo y de ingreso de divisas.

De acuerdo a los principales indicadores de las producciones regionales, se trata de las cadenas de valor que cuentan con un precio unitario por tonelada exportada que duplica el precio implícito promedio de exportación del universo de productos que comercializa Argentina al mundo, ejerciendo en muchos casos el liderazgo a nivel mundial. De acuerdo a los datos del INDEC, las economías regionales incluyen a los sectores que mayor empleo generan, con más de 1,1 millones de personas ocupadas, exportan por más de 7.000 millones de dólares (2021) y su entramado productivo es mayoritariamente MIPYME, de acuerdo con datos del Ministerio de Economía.

En orden a ello, resulta necesario promover a través del desarrollo regional el arraigo territorial, el agregado de valor y la industrialización en origen, el desarrollo socioeconómico armónico entre los distintos eslabones de las cadenas de valor, el avance tecnológico, la incorporación de nuevas tecnologías de información y comunicación (Tics) para una mejor organización, logística y desarrollo de productos y procesos, la capacitación, formación y asistencia técnica integral en gestión empresarial y comercial para los productores e industrias elaboradoras, nuevos esquemas comerciales para el mercado interno y externo de impacto en el desarrollo local, la mejora de la infraestructura, la investigación y desarrollo, la adopción de sistemas de gestión de la calidad, de inocuidad, de triple impacto y de certificaciones oficiales, los avances en el proceso exportador de



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

productos de calidad, con agregación de valor y diferenciados, la generación de empleo de calidad, y la promoción para la instalación de empresas en zonas no tradicionales para esas actividades.

Sin perjuicio de ello, no puede dejar de considerarse la heterogeneidad en la productividad, inserción en el mundo y matriz productiva de las distintas cadenas de valor y en los productores que las conforman, para un mejor aprovechamiento de las medidas que se proponen.

Por todo esto es que fuimos eliminando las retenciones a las Economías Regionales y rechazamos su reinstalación por parte del actual Gobierno Nacional de los derechos de exportación para algunas de ellas. Y además desde una visión plana, originada en una planilla de Excel que alienta la primarización de la producción y no el agregado de valor.

Por ejemplo, en aceites esenciales de limón se castiga mediante retenciones esta producción con alto agregado de valor desincentivando el agregado de valor en la cadena de valor del limón.

Otro caso es la cadena vitivinícola. Esta producción está desplegada en más de 16 provincias del país. Es una marca nacional en el mundo, además de ser un motor productivo y social fundamental de buena parte de la República Argentina. Exporta por un valor cercano a los 1.000 millones de dólares. Subirles las retenciones al 8 % y eliminar los reintegros, sin consulta y sin hablar con nadie del sector, siguiendo la lógica de la planilla Excel de los “expertos financieros” va a producir mucho daño. Ni siquiera reparan que el aumento del tipo de cambio por devaluación tiene un fuerte impacto sobre los costos de este sector con insumos en su mayoría dolarizados anulando lo que a priori parecería una mejora la competitividad. Tampoco se repara que nuestra inserción es aún frágil en muchos mercados que costó mucho tiempo ganarlos y que para mantenerlos hay que cuidarlos.

La vitivinicultura es la industria que mayor valor agregado genera por hectárea en producción y la que mayor mano de obra genuina genera por hectárea para todo el país, actualmente cuenta con 200 mil hectáreas trabajando y más de 150 mil empleos directos. Actualmente existen 17 mil productores diseminados a lo largo de 18 provincias y en el ranking de provincias Mendoza es la más grande en materia vitivinícola. Es una economía regional de alto valor agregado, comercializa productos elaborados con marca y características de las regiones, con sus suelos. Altamente diversificada por los productos, las zonas de producción, los tamaños de las empresas y el origen de las inversiones. Es inclusiva por las características de los más de 450 mil empleos directos e indirectos que genera con arraigo en las zonas de producción, actualmente en 18 provincias.

Es una de las industrias exportadoras con mayor mano de obra empleada y ha generado acuerdos de corresponsabilidad gremial empresaria entre empleadores, gremio e instituciones estatales para los períodos de cosecha a efectos de evitar el trabajo infantil y no registrado. Es un sector no concentrado, con 17.000 productores primarios, 900 bodegas que elaboran vinos y 500



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

exportadores y proveedores que conforman un cluster empresario con espíritu asociativo y colaborativo que venden sus productos a más de 150 países.

Su desarrollo nacional e internacional ha tenido como consecuencia la generación de una nueva actividad en cada una de las zonas productivas, el enoturismo, con fuerte impacto social y económico, con ingresos de divisas directos. Es una industria en Argentina altamente regulada, controlada. Ha desarrollado y logrado reconocimiento nacional e internacional de su propio Protocolo de Sustentabilidad, acorde a estándares internacionales. Cabe destacar entonces, que es superior a otras cadenas agroindustriales del país en relación a: cantidad de empleo cada millón de dólares exportado; cantidad de destinos internacionales a los que llega; cantidad de empleo generado cada 100 hectáreas; valor agregado por hectárea; dólares exportados por hectárea, según los datos de Bodegas de Argentina.

La quita de las retenciones implicó un apoyo significativo para esta economía regional ante la caída del consumo mundial de vino. Cabe aclarar que en la vitivinicultura la balanza comercial es positiva incorporando divisas genuinas ante la diferencia significativa de mayores niveles de exportación que de importación. Volver al derecho de exportación implica un perjuicio al sector y especialmente a las economías de las 18 provincias implicadas. En concreto, el derecho a exportación reducirá la cantidad de empleos, impactando negativamente en la inclusión y arraigo en las zonas vitivinícolas.

En lo que hace al complejo oleaginoso cerealero, también hay una actitud que no tiene razón de ser. El complejo oleaginoso-cerealero aportó en el año 2023, el 51% del total de las exportaciones de la Argentina según datos del INDEC y 7 de cada 10 dólares netos que ingresaron. Más allá de la cuenta sequía que hizo perder contratos de exportación por 21 mil millones de dólares, se lograron mantener los 22.500 puestos de trabajo directo en las fábricas de molienda y los 54.000 indirectos del sector. La posibilidad de aumento en el nivel de retenciones de la harina y el aceite de soja, del 31% al 33% pega de lleno en la rentabilidad de los productores, y en la competitividad del sector agroindustrial exportador aceitero.

El gobierno espera erróneamente incrementar ingresos fiscales a raíz de esta suba, pero ignora que la suba de impuestos provocará una menor molienda de soja, con la consecuente reducción de las exportaciones de los bienes industrializados, y esta situación terminará generando una caída en el ingreso de divisas y por lo tanto de los ingresos fiscales. Además, esto traerá aparejado como consecuencia la primarización de las ventas al exterior, al generar beneficios a empresas que no procesan en Argentina y venden el poroto de soja a un único comprador mundial que es China. Con el agravante que el país asiático prefiere la calidad de soja brasilera por su nivel más alto de proteína y por lo tanto redundará en la baja del precio de la soja argentina.

En definitiva, esta medida pondrá en riesgo los ingresos de 22.500 familias que trabajan en la industria de 54.000 en la actividad portuaria, transportistas, acopiadores, cooperativas,



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

productores y empresas de insumos, así como los ingresos de las provincias donde se produce y procesa la soja.

Además Argentina perderá mercados de valor agregado y más de 2.000 millones de dólares de ingresos de divisas en consonancia con la caída en la recaudación de derechos de exportación del primer sector aportante de ingresos fiscales.

Ni hablar si analizamos algunos productos de economías regionales que van a pasar de 0 % de retenciones al 15 %. Directamente los deja afuera de toda lógica económica y los condena a la extinción. Un caso concreto y emblemático de esta política suicida son los productores de maíz pisingallo. En el país se siembran unas 55 a 60 mil has con este cultivo, por parte de 300 productores, emplea de manera directa e indirecta a 3000 trabajadores y exportan por un valor de 140 millones de dólares. Aunque parezca absurdo a ellos se les va aplicar una alícuota de derechos de exportaciones del 15 % con un gran riesgo de quedar afuera de los mercados de destino.

La pesca merece una mención también, ya que no requiere de ninguna modificación normativa. Contamos con una industria pesquera de punta en nuestro país, que tiene un sistema de funcionamiento que le permite explotar al 100% los recursos disponibles por temporada, garantizando el equilibrio del ecosistema marino y la protección del recurso ictícola.

Nuestro sistema de pesca no solo es modelo en el mundo, sino que genera empleo y desarrollo económico a lo largo de todo nuestro litoral marítimo. El sector pesquero en la Argentina exporta por mil millones de dólares, emplea de manera directa a más de 37.000 personas entre embarcados, personal en tierra y operarios del pescado. Contamos 614 establecimientos habilitados por SENASA para procesadores de pescados y mariscos frescos y congelados emplazados en diferentes puntos del territorio Nacional Argentino. La apertura mediante licitaciones y más aún licitaciones internacionales conducirá inexorablemente a la extranjerización de la industria, pérdida de empleo y posterior depredación del mar Argentino.

Debemos cuidar e industrializar a las economías regionales. Debemos ayudar a nuestros productores, empresarios a crecer. Porque las economías regionales nos ofrecen una vía excepcional para la industrialización de la Argentina, en un mundo que necesita alimentos, energía y conocimiento.

Rechazamos este intento infundado de restablecer retenciones a la producción y las economías regionales, de espalda al interior, sin sentido federal y mucho más grave siendo funcional a la primarización productiva, a la commoditización y a la lógica de acumulación financiera del poder concentrado.



## **19) RÉGIMEN LEONINO PARA GRANDES INVERSIONES EN ACTIVIDADES PRIMARIAS. UN AUTÉNTICO REMATE DE LOS RECURSOS NATURALES DEL PAÍS.**

### **19.1.- Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones**

El título IX presenta un elemento que sobresale por encima de los demás. Se trata del Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI). Al haber sido ubicado por el Poder Ejecutivo como anexo, se destaca la intención de que sea aprobado o rechazado en bloque por el Congreso de la Nación, sin discutir sus pormenores, como corresponde para una iniciativa de esta magnitud.

Desde un comienzo, llama la atención que, contrariamente a la prédica liberal del presidente Milei, este régimen coloca al Estado en la posición de determinar sectores económicos beneficiados y orientar las inversiones. Los sectores abarcados son agroindustria, infraestructura, forestal, minería, gas y petróleo, energía y tecnología. Ya en una primera mirada salta a la vista que fundamentalmente se trata de un marco general para grandes inversiones orientadas a las actividades primarias (con la sola excepción del sector tecnológico, sin precisiones sobre su definición exacta). Al igual que con las modificaciones en los derechos de exportación, también se observa en este punto una predilección por la extracción de recursos naturales y la actividad primaria, por sobre la actividad industrial, sea de agregación de valor a esos mismos recursos, sea a la producción manufacturera. No se trata de una cuestión menor. Para un país como la Argentina, al igual que en toda América Latina, la orientación que se les da a las políticas relacionadas con los recursos naturales es determinante: los convierte o bien en palancas virtuosas para el desarrollo y el bienestar colectivo, o bien en una condena al subdesarrollo, el saqueo y el extractivismo. En el caso del RIGI, indudablemente se trata de la segunda opción. Salta a la vista la ausencia de cualquier diseño orientado por una estrategia de desarrollo para el país. Todo lo contrario, parece estar supuesta la idea de que la realización de negocios a partir de los recursos naturales, por sí mismos, traerán prosperidad al país. Lamentablemente, la historia nacional y regional demuestra exactamente lo contrario: impulsados de esa manera, solo conducen a economías de enclave y reforzamiento de la dependencia neocolonial.

Es habitual que en el Congreso de la Nación se discutan regímenes de promoción de distintas actividades, especialmente aquellas que requieren inversiones de largo plazo y un período de maduración para iniciar la producción y obtener rentabilidad, por lo que suponen marcos regulatorios específicos y frecuentemente beneficios tributarios o cambiarios. Sin embargo, el RIGI que propone este proyecto de ley sale de todos los parámetros habituales. Resulta un verdadero régimen de saqueo de los recursos naturales. Los beneficios tributarios, aduaneros y cambiarios son muy amplios: la alícuota del impuesto a las ganancias se reduce al 25% (con la posibilidad de usar el impuesto al cheque como crédito fiscal), se disponen formas diferenciales de pagar IVA, se fija la exención de derechos de importación y de exportación, se incorpora la libre importación y exportación de bienes y servicios vinculados a la construcción, operación y desarrollo del proyecto en cuestión, se les asegura libre disponibilidad de divisas para exportaciones y para importaciones



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

(que no deberán ser cursadas a través del MULC), se dispone que los dividendos derivados del proyecto en cuestión no paguen ganancias, se los exceptúa de cualquier restricción cambiaria presente o futura, y finalmente se plantea la prórroga de soberanía a la hora de seleccionar tribunales extranjeros para dirimir eventuales conflictos. Incluso se exceptúa a estos proyectos de producir efectos en caso de que sus propietarios deban pagar un impuesto mínimo global como los que podrían surgir de efectivizar el segundo pilar del Marco Inclusivo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y el G20. Y la estabilidad de todos estos beneficios se fija nada menos que por 30 años.

Pero además, en comparación con otros proyectos de regímenes de promoción resalta que no existe ningún tipo de exigencia en términos de porcentaje de insumos, proveedores o mano de obra nacional (al contrario, como dijimos, se les asegura poder importar cualquier insumo sin pagar derechos de importación, sin poder imponer prohibiciones ni restricciones económicas de ningún tipo). Además, no se prevé ningún tipo de involucramiento de las autoridades provinciales o municipales en la autoridad de aplicación ni en la decisión de aceptar un proyecto de inversión. Al contrario, en caso de aumentar algún impuesto provincial o municipal, el PEN se reserva la posibilidad de retener la suma cobrada de la masa coparticipable, no pagársela a la provincia y devolvérsela al inversor. Ni que decir, tampoco hay ningún tipo de restricción ambiental ni mucho menos de consulta a las poblaciones afectadas a la hora de autorizar el proyecto. En conclusión, consideramos que el RIGI debe ser rechazado de forma categórica.

### **19.2.- Redestinamiento de los fondos recaudados por el Impuesto PAIS**

El artículo 211 sustituye el Artículo 42 de la Ley de Seguridad Social y Reactivación Productiva (N° 27.541), de manera tal que lo producido por el impuesto PAIS sea distribuido por el Poder Ejecutivo en su totalidad -sin aclarar ponderaciones- entre la ANSES y el PAMI. De esta forma, se desfinancia de manera total al Fondo para la Integración Sociourbana (FISU) que hasta el momento contaba con un 9% de la recaudación de dicho impuesto y funcionaba como la principal fuente de financiamiento para las políticas de integración sociourbana desarrolladas por la Secretaría homónima (SISU).

La Ley de Regularización Dominial (N° 27.543), sancionada en 2018 por unanimidad y actualizada en 2022, declaró de interés público la integración sociourbana de los barrios populares identificados en el Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBap). Desde la sanción de aquella ley, así como desde la creación de la Secretaría de Integración Socio Urbana de la Nación (SISU) se ha avanzado notablemente en la garantización del acceso al suelo, a la vivienda, a los servicios básicos y a la infraestructura urbana, en miles de comunidades a lo ancho y largo del país. Más de 5.200.000 argentinos y argentinas se encuentran viviendo en barrios populares, según los últimos datos oficiales. Toda esta tarea hubiera sido imposible sin la asignación de fondos que se produjo durante la gestión de Alberto Fernández, precisamente a través del FISU. Las dos fuentes principales de financiamiento se produjeron mediante un porcentaje del Aporte



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

Extraordinario a las Grandes Fortunas, sancionado en 2020, y a través del mecanismo descrito arriba proveniente del impuesto PAIS. Es precisamente esta última vía de financiamiento, el único flujo regular con el que cuenta el FISU, que convirtió a esta política en una de las más relevantes desde el retorno de la democracia, lo que ahora se encuentra amenazado.

En los últimos cuatro años, desde la SISU se avanzó en obras en 1.300 barrios populares ejecutando el 100% de los fondos, se crearon más de 24 mil lotes con servicios, 250 mil mejoramientos de viviendas y 250 mil conexiones intradomiciliarias de servicios básicos. Desde su creación ha implementado una de las políticas más trascendentales en materia de reconocimiento e integración de barrios populares de las últimas décadas.

Esta política se convirtió en una referencia a nivel local y regional, logrando incluso ser reconocida internacionalmente. Por estos motivos, afectar la asignación específica del Impuesto PAIS significaría, en la práctica, destruir las posibilidades de continuar las obras para proteger el derecho a la vivienda digna consagrado por la propia Constitución Nacional.

### **19.3.- Modificaciones sobre impuestos internos**

En la sección IV del mismo título se proponen modificaciones sobre los Impuestos Internos, destacándose particularmente el caso del tabaco. Argentina se sitúa en la posición 43 a nivel mundial, de un total de 177 países, en cuanto a la asequibilidad de los cigarrillos (cuán barato es consumirlos), y ocupa el cuarto lugar en América Latina. Los números van más allá: más de un quinto de la población argentina es fumadora, año a año lamentamos 46 mil muertes vinculadas al consumo de tabaco, y la edad de inicio se sitúa entre los 12 y los 15 años.

De igual forma, resulta alarmante la inclusión de alícuotas diferenciales sustancialmente más bajas para productos emergentes de tabaco y nicotina (20% para cigarrillos electrónicos (CE) y 25% para productos de tabaco calentado (PTC), frente al 70% que tributan los cigarrillos actualmente) las cuales no cuentan con un valor mínimo para la tributación. A la vez, cabe decir que actualmente en nuestro país se encuentra prohibida la comercialización de los CE (Disposición 3226/2011 de ANMAT) y de los PTC (Resolución 565/2023 del Ministerio de Salud).

En síntesis, una reforma en la normativa tributaria vigente que grave a los PTC y CE con impuestos más bajos que los que tienen los cigarrillos tradicionales y sin ningún impuesto mínimo que garantice un gravámen con perspectiva de salud, podría promover el aumento en el consumo de estos productos perjudiciales para la salud, como así también la iniciación en jóvenes (que son más sensibles a los precios más baratos).

**20) LA SOLAPADA APROBACIÓN INCONSTITUCIONAL DEL DNU 70/2023 TAMBIÉN INCONSTITUCIONAL.**



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

En el **Título X - Disposiciones finales**, el artículo 654 prevé la “ratificación” del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023, algo así como un “si pasa pasa”. Pero no lo vamos a dejar pasar.

El Gobierno Nacional ha promovido sucesivamente dos “mega normas ómnibus” claramente inconstitucionales y que denotan una clara voluntad de romper el delicado sistema constitucional de división de poderes (art. 1 de la CN).

La primera de esas normas fue el DNU 70/2023 a través del cual se derogaron un sinfín de leyes. Entre otras podrían mencionarse: la ley de alquileres, la ley de abastecimiento, la ley de góndolas, la ley de compra nacional, la ley de promoción industrial, la ley de promoción comercial, la ley de tierras, la normativa que impide la privatización de las empresas públicas, el régimen de sociedades del Estado, modifica el régimen laboral, el Código Civil y Comercial y el régimen aduanero.

Es cierto que la Constitución Nacional autoriza (con limitaciones) al Poder Ejecutivo Nacional a tomar decisiones que son de competencia exclusiva del Poder Legislativo sólo cuando razones de verdadera entidad “impidan” al Congreso cumplir su misión normal (legislar) y operen en el caso auténticas razones de “necesidad y urgencia”. Esto supone enfrentar una situación concreta (no general) y extrema (que requiera una rápida e impostergable decisión del Estado).

**Ninguna de estas condiciones previas ha operado en el caso, ni demostrada con suficiente y debida motivación.** Aún así, la forma, contenido y ultra intencionalidad de la maniobra articulada por el Poder Ejecutivo Nacional choca con la Constitución Nacional, la ley y la ética pública.

El DNU 70/2023 ha modificado sustancialmente el sistema y la tradición legal argentina sin que se especifiquen claramente las causales de “fuerza mayor” que ameritaban sustraer al Congreso Nacional de sus funciones (art. 77 y sig. de la CN) y las razones de necesidad y urgencia que pudieran justificar semejante alteración.

Fuera de ello, la mega reforma intentada en un mix de voluntad ejecutiva convalidada por voluntad legislativa posterior, es un proceder inconstitucional y vedado por la legislación vigente, tal cual lo demostraré a continuación.

En el título X, denominado disposiciones finales del proyecto de ley en estudio, presenta en su artículo 654 una “ratificación” del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/23.

Según el Diccionario de la Real Academia Española ratificar es “aprobar o confirmar actos” y en el mundo del derecho es atribuir la posibilidad definitiva de producir efectos jurídicos válidos y oponibles.





**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

**Esta acción, buscada por la Agencia Ejecutiva Nacional, es patentemente ilegal y demuestra, nuevamente, una “operación sistemática” para generar “cuasi derecho” a partir de prácticas inconstitucionales y prohibidas.**

El principio de legalidad nos obliga al respeto irrestricto de las normas vigentes (conforme al art. 19 de la CN) y nuestra calidad de funcionarios públicos nos impone responsabilidad penal en caso contrario (art. 248 del CP).

Amén de lo dicho, en el año 1984 el Congreso Nacional incorporó al Código Penal un capítulo titulado “Delitos que atentan contra el Orden Constitucional y la vida democrática”.

Por primera vez se especificó el alcance de la responsabilidad de los que participan en un gobierno de facto y reguló la prescripción de dichos delitos.

Entre las normas incorporadas al Código Penal, se sancionó el artículo 227 que textualmente reza: *“Serán reprimidos con las penas establecidas en el artículo 215 para los traidores a la patria, los miembros del Congreso que concedieren al Poder Ejecutivo Nacional y los miembros de las legislaturas provinciales que concedieren a los Gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, la suma del poder público o sumisiones o supremacías, por las que la vida, el honor o la fortuna de los argentinos queden a merced de algún gobierno o de alguna persona (artículo 29 de la Constitución Nacional)”*.

La norma mencionada especifica un delito autónomo al delito que supone la interrupción del sistema democrático. Solo puede ser cometido por legisladores que concedieren facultades extraordinarias al PEN.

Es, además, un delito de peligro abstracto, esto significa que se consuma por la mera aprobación de la norma y no requiere que aquel que recibe las facultades extraordinarias las ejerza o no.

Hay que observar con detenimiento este artículo, porque la delegación indebida genera consecuencias que exceden la mala praxis o las responsabilidades meramente administrativas o políticas.

Reforzando lo antes dicho, no podemos soslayar que la ley vigente impide una ratificación como la intentada en el artículo 654 del proyecto de ley discutido.

El legislador nacional, mediante la ley 26.122, ha establecido un meticuloso procedimiento de envío de los decretos de necesidad y urgencia al Congreso Nacional, con la conformación de una Comisión Bicameral Permanente para su previo tratamiento.

**Soslayar los pasos tasados por la ley y apelar a una “ratificación larvada” y contemplada en las disposiciones finales de una mega ley ómnibus, es consagrar la ilegalidad en las instituciones argentinas, situación que jamás vamos a tolerar y validar.**



**H. Cámara de Diputados de la Nación  
Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

Además, **no estamos hablando de un decreto colaborativo, racional y proporcionado, sino de una verdadero “código multidimensional” que faculta ocho emergencias públicas (económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, sanitaria y social) y concede la suma del poder público al presidente de la República.**

Debemos recordar, que el principio de razonabilidad de los actos de gobierno emana de la primera manda que el constituyente nos legó y las exigencias de motivación, proporcionalidad, vía correcta, mérito y conveniencia, son derechos-deberes de la más alta jerarquía.

Como bien enseña Verónica Paola Soriano Zothner: *“Este principio, debe encontrarse reflejado no sólo en las normas legislativas, sino también en disposiciones normativas emitidas por el poder ejecutivo y por el poder judicial. Es así que Badeni, califica como irrazonables y por ende inconstitucionales, a todos aquellos actos emitidos por los distintos órganos del Estado -ejecutivo, legislativo y judicial- que resultan arbitrarios por carecer de la proporcionalidad entre los medios y fines constitucionales o porque desnaturalizan la idea política constitucional o no son necesarios para el logro del fin propuesto”*. Autora citada en: *“La razonabilidad del accionar estatal y los modelos de control de constitucionalidad. Sistema jurídico argentino y derecho comparado”*.

Por ello, con total énfasis expresamos que el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023 y la norma que intenta su ratificación conforman, en nuestra opinión y juicio, **una maniobra ilegal**, que no sólo tiende a consagrar la arbitrariedad sino el despotismo en uno de los poderes del Estado.

### **CONSIDERACIONES FINALES**

Nunca, a lo largo de períodos de estabilidad democrática, ni siquiera en estos cuarenta años de su ejercicio ininterrumpido, el Congreso de la Nación fue desafiado a renunciar expresamente, como se pretende con esta Ley, a sus facultades, aún incluso a riesgo de que sus miembros incurran en las causales del Artículo 29 de la Constitución Nacional.

Para justificar tamaña desmesura se aduce que el titular del Poder Ejecutivo reclama estas facultades extraordinarias porque está respaldado por el 54% de los votos, obtenidos en la doble vuelta de la elección presidencial. Y así es como se promueve la declaración de emergencia que abarca todas las temáticas institucionales con excepción de la única emergencia que no se declara, que por sí sola tendría justificación, que es la emergencia alimentaria.

Nadie pone en duda ese porcentaje de la segunda vuelta electoral, pero hay que subrayar que el Parlamento reúne con sus distintos matices y pluralidad, el 100% de representatividad de los argentinos que concurrieron a las urnas en octubre de 2023.

Mediante este proyecto de ley que se pretende imponer en un trámite exprés, plagado de restricciones al debate parlamentario y con la Constitución de tan solo tres comisiones y con una restringidísima participación ciudadana, se intenta de un modo tumultuoso, masivo, desprolijo y



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

desordenado modificar las bases de la República y los derechos y garantías fundamentales de todos los argentinos y argentinas.

Asimismo, este proyecto deja afuera una vieja y repetida aspiración de los grupos más concentrados de nuestra economía que es borrar todos los derechos de los trabajadores, no sólo afectando la Legislación protectora que los ampara sino también en una franca violación de la Constitución Nacional, en particular del Artículo 14 bis. Tal como ha sostenido la Comisión de Justicia y Paz de la Iglesia Católica, algunas de las modificaciones que se proponen al orden jurídico argentino: *“contrarían la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales con jerarquía constitucional”* agregando que: *“de aprobarse, se configuraría un posible escenario que dañaría en forma grave la conformación de la República, por la afectación del principio fundamental de la división de poderes.”* Pareciera que se pretende, como lo ha proclamado el Presidente de la República en más de una oportunidad, volver a 1910. O sea, a un modelo agroexportador que enriquecía a una minoría y mantenía en la pobreza y la marginación a una inmensa masa de nativos e inmigrantes. Pareciera que las proclamadas ideas libertarias separan la libertad de la democracia y también del principio de igualdad. No se diseña una política de estabilidad económica.

Por esto, de esta legislación están ausentes expresiones como desarrollo, inclusión social, fortalecimiento democrático y promoción del consumo, al que consideran una forma demagógica de la política. Se vuelve a apelar a la idea que propagandeara la dictadura: *“achicar el Estado es agrandar la Nación”*. El Estado sólo queda en pie, de acuerdo a la concepción que atraviesa toda esta ensalada normativa, para cumplir una única función, la represiva que, paradójicamente, se aplicaría para asegurar *“el libre funcionamiento de los Mercados”*. Esa es la razón que incluye un largo capítulo en el que se trata de imponer una Ley represiva enmascarada en reformas al Código Penal e incluso a la Ley de Tránsito cuyo único objetivo es restringir y suprimir los derechos y garantías que la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales le aseguran a los ciudadanos, en materia al derecho a la protesta, a la libertad de reunión, de expresión y al derecho de huelga, este último expresamente consagrado en el Artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Esta articulación legislativa nada tiene de improvisación. Por el contrario, es producto de un plan sistemático que pretende imponer un estado de excepción, que se ponga por encima de los preceptos constitucionales para desarrollar lo que hemos denominado más que un plan económico, un plan de negocios, sostenido en un Estado policial. Prueba de ello es que el 8 de junio del año pasado, una connotada dirigente de la coalición en ese entonces opositora, lanzaba una advertencia premonitoria y anticipadamente condenatoria, afirmando que el ex presidente Mauricio Macri alentaba una alianza política con quien finalmente ha resultado ser electo Presidente de la Nación, para poner en marcha: *“un ajuste muy brutal para el que habrá que reprimir hasta matar si es necesario”*. Agregando: *“por el cual vamos a terminar en un juzgamiento por delitos de lesa humanidad”*. Y yendo más allá afirmó: *“El costo de que esto ocurra será un camino en reversa para la Argentina en materia de Derechos Humanos, porque si hay represión*



**H. Cámara de Diputados de la Nación**  
**Comisión de Legislación General**

25-PE-2023.-

*indiscriminada para mantener el orden, vamos a terminar en un juzgamiento por delitos de lesa humanidad cometidos por el Estado”.*

Tampoco es casual que se pretenda apartar al Congreso Nacional del conocimiento, tratamiento y decisión respecto a las políticas de endeudamiento externo. En los fundamentos de esta norma en tratamiento se machaca en la cuestión fiscal y en la emisión monetaria cuando en realidad lo que estamos viviendo es una crisis de deuda que llevó a un desborde económico que, efectivamente, afecta profundamente la representación política y nos pone de cara a una profunda crisis institucional si se sigue insistiendo con la misma receta e, incluso, con la presencia en el manejo de los resortes básicos de la economía de quienes han sido, en algún caso hasta por segunda vez, los que nos sumergieron en ese endeudamiento criminal que nos transformó en el país más endeudado del planeta, y que hoy, deliberadamente, pretenden desatar esta secuencia repetitiva, invocando catástrofes que ellos mismos promueven, para justificar un brutal y desparejo ajuste que sólo va en beneficio de grupos concentrados de la economía y de fondos de inversión externos que están a la espera de la sanción de esta ley, que desregula indiscriminadamente la economía y retira al Estado como intermediario frente a una sociedad que queda a la intemperie y sólo sometida a la Ley del más fuerte y a merced de los que están atentos para saltar sobre nuestras fronteras y apropiarse de los recursos naturales y de lo que queda de nuestro capital social.