Proyecto de Ley

PROYECTO REFORMA DEL RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN DE FONDOS DE APORTES DEL TESORO NACIONAL Y DISMINUCIÓN DE SU USO DISCRECIONAL

ESTE ES UN PROYECTO DE LEY ELABORADO POR ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, MOVIMIENTOS SOCIALES Y DE LA ACADEMIA A SER CONSIDERADO POR LEGISLADORES Y LEGISLADORAS.

TÍTULO I – Modificación del régimen de coparticipación federal (Ley 23.548)

Artículo 1°.- Sustitúyase el Artículo 5° de la Ley 23.548 por el siguiente:artículo 3

"El Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias creado por el inciso d) del artículo 3 de la presente Ley se destinará a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales y será previsto presupuestariamente en jurisdicción de la Vicejefatura del Gabinete del Interior, quien será la encargada de su asignación.

El Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias, se ejecutará mediante la siguiente distribución:

a) El 40% de los Fondos de Aportes del Tesoro Nacional se destinará a la actividad "Infraestructura para la Prevención, Mitigación y Reparación de Desastres Socioambientales" bajo la órbita de la Vicejefatura del Gabinete del Interior y programa "19- Relaciones con las Provincias y Desarrollo Regional". Cada provincia deberá presentar planes de infraestructura orientados a reducir los riesgos asociados a amenazas climáticas y a prevenir, mitigar o reparar los impactos de desastres y eventos adversos para poder acceder a dichos fondos que serán repartidos bajo el mismo criterio establecido en el artículo 3 inciso c) y artículo 4 de la Ley 23.548, con la incorporación del prorrateo que corresponda por aplicación del artículo 8º de la mencionada normativa, para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.
b) El 60% de los Fondos de Aportes del Tesoro Nacional se destinará al "Fondo Fiduciario de Intervención en Desastres Socioambientales" que tendrá como objetivo complementar las acciones realizadas por la Agencia Federal de Emergencias y el Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo en circunstancias de emergencias climáticas y ambientales en todo el territorio argentino. En caso de no acontecer ningún desastre socioambiental, dicho fondo fiduciario repartirá los recursos acumulados de acuerdo con los índices de participación fijados por los artículos 3º inciso c) y el 4º de la Ley 23.548,

con la incorporación del prorrateo que corresponda por aplicación del artículo 8º de la mencionada normativa, para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Artículo 2º. A los efectos de esta ley, se tendrán en cuenta las definiciones adoptadas por la Ley 27.287 (Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil) en su artículo 2º.

27.287 TÍTULO II – Del Fondo Fiduciario de Intervención en Desastres Socioambientales

Artículo 3°.- Créase el Fondo Fiduciario de Intervención en Desastres Socioambientales, bajo la modalidad de fideicomiso público, con el objeto de brindar asistencia financiera a las provincias para la atención inmediata y efectiva de situaciones de emergencia climática y desastres ambientales que afecten gravemente a sus territorios y/o poblaciones. Este fondo fiduciario se integrará con los recursos provenientes del Fondo de ATN establecido en el artículo 5º de esta ley, así como con otros aportes que en el futuro se destinen específicamente a dicho objeto.

Artículo 4°.- Los recursos del Fondo Fiduciario de Intervención en Desastres Socioambientales se asignarán a las provincias beneficiarias cuando estas registren eventos adversos de en materia ambiental y ecológica, resulten de origen antrópico o natural, que den lugar a declaraciones de emergencia o desastre (por ejemplo: inundaciones, sequías extremas, incendios forestales, eventos meteorológicos extremos, catástrofes ambientales u otros análogos) conforme la normativa vigente. La provincia afectada deberá presentar una solicitud fundada de asistencia, acompañada de la documentación técnica que cuantifique el daño sufrido y las necesidades de reconstrucción o mitigación. La procedencia y el monto de la ayuda a otorgar serán determinados mediante criterios objetivos y uniformes, considerando la gravedad del evento, la población y área afectadas, la estimación de daños y costos de reparación, y la capacidad financiera local para afrontar la situación. En todos los casos se contará con la participación técnica del Gabinete Nacional de Cambio Climático y del Tribunal de Cuentas Provincial de la provincia afectada, que emitirán un informe recomendando las acciones y montos de asistencia en función de la magnitud del evento y la razonabilidad de los requerimientos presentados.

TÍTULO IV – Disposiciones comunes, de administración y control

Artículo 5°.- Administración fiduciaria: Desígnase al Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) como entidad fiduciaria a cargo de la administración del fideicomiso creado por la presente ley (Fondo Fiduciario de Intervención en Desastres Socioambientales). El Poder Ejecutivo nacional, a través de la autoridad de aplicación que se determine, actuará como fideicomitente (fiduciante) en representación del Estado Nacional para la constitución del respectivo contrato de fideicomiso con el BICE, debiendo instrumentarse dentro de los 60 días de entrada en vigencia de la presente ley. El fiduciario BICE tendrá las facultades de administración y disposición de los fondos de acuerdo con los términos de esta ley y de los contratos que se suscriban, con la obligación de velar por la adecuada inversión temporal de los recursos no distribuidos (en instrumentos financieros seguros y líquidos) y de efectuar los pagos a

las provincias beneficiarias conforme las instrucciones y criterios establecidos por la autoridad de aplicación y la reglamentación.

Artículo 6°.- Autoridad de aplicación: El Poder Ejecutivo nacional designará, en la reglamentación de la presente ley, la Autoridad de Aplicación responsable de coordinar la ejecución del Fondo Fiduciario de Intervención en Desastres Socioambientales. Dicha autoridad será la encargada de recibir y evaluar las solicitudes de asistencia de las provincias, de solicitar los informes técnicos a los Tribunales de Cuentas Provinciales según corresponda, de definir –con arreglo a los criterios técnicos establecidos en esta ley y su reglamentación– los montos a asignar a cada provincia beneficiaria, y de impartir las instrucciones pertinentes al fiduciario para el desembolso de los fondos. La autoridad de aplicación también supervisará el cumplimiento de las obligaciones de publicidad y rendición de cuentas previstas en la presente.

Artículo 7°.- Acumulación de remanentes: Los recursos asignados al fideicomiso que no fueran efectivamente distribuidos o comprometidos al cierre de cada trimestre se repartiran de acorde a lo establecido en el Artículo 4 de la Ley 23.548 modificado por la presente Ley, con la incorporación del prorrateo que corresponda por aplicación del artículo 8º de la mencionada normativa, para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. En ningún caso los saldos no utilizados del fideicomiso regresarán al Tesoro Nacional ni se reasignarán a otros fines distintos a los previstos en esta ley, garantizando así el reparto de los Aportes del Tesoro Nacional a las provincias de manera trimestral en caso no ocurrir desastres socioambientales o que existan remanentes.

Artículo 8°.- Control y auditoría: El fideicomiso creado por la presente ley estará sujeto al control externo de la Auditoría General de la Nación (AGN), de conformidad con el artículo 85 de la Constitución Nacional y la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control. La AGN incorporará en su programación anual la auditoría de la gestión, administración y ejecución de dichos fondos fiduciarios, debiendo emitir informes técnicos cada año sobre el manejo de los recursos y el cumplimiento de los objetivos fijados. Los informes de auditoría de la AGN serán remitidos a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas del Congreso de la Nación, y tendrán carácter público, debiendo estar disponibles para la consulta de cualquier ciudadano o entidad interesada. Sin perjuicio de ello, la Comisión Federal de Impuestos podrá asimismo ejercer las funciones de contralor que le competen en el ámbito de la distribución de la coparticipación federal, supervisando el cumplimiento de las normas de esta ley en lo relativo al Fondo de ATN.

Artículo 9°.- Transparencia y publicidad activa: El fiduciario BICE y la autoridad de aplicación deberán publicar, con frecuencia trimestral, informes detallados sobre la utilización de los recursos del fondo fiduciario. Tales informes deberán estar disponibles en el sitio web oficial correspondiente y serán accesibles al público en general. Como mínimo, se informará por cada trimestre: (a) el monto total de fondos ingresados a cada fideicomiso y su fuente de origen; (b) el monto distribuido desde cada fideicomiso, desglosado por provincia beneficiaria, con fecha de desembolso; (c) la finalidad de cada aporte entregado (evento o desequilibrio atendido); (d) los

criterios técnicos aplicados para determinar dicha asignación; y (e) el saldo remanente disponible en cada fideicomiso al cierre del trimestre. Asimismo, cada provincia receptora de fondos deberá hacer pública la recepción de los mismos y su aplicación concreta en su jurisdicción. El Poder Ejecutivo nacional reglamentará los mecanismos de publicidad activa asegurando la difusión amplia y en formato accesible de esta información, en pos de la transparencia y el control social.

Artículo 10°.- Reglamentación y vigencia: El Poder Ejecutivo nacional reglamentará la presente ley dentro de los 90 días de su promulgación, a fin de establecer las disposiciones operativas necesarias para su efectiva implementación. La reglamentación deberá contemplar, entre otros aspectos, los detalles de los criterios técnicos de distribución, el procedimiento de solicitud y evaluación de asistencia, la integración de eventuales comités técnicos de apoyo, y cualquier otra cuestión instrumental para poner en funcionamiento los fideicomisos conforme a los lineamientos de esta ley. La presente ley entrará en vigencia a partir de los 30 días de su publicación en el Boletín Oficial, plazo dentro del cual deberán adoptarse las medidas preparatorias para la creación del fideicomiso y la adecuación presupuestaria correspondiente.

Artículo 11°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

DIPUTADOS
ARGENTINA

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) constituyen un instrumento de asistencia financiera previsto por el artículo 3º de la Ley Nº 23.548, dentro del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. Se trata de fondos de libre disponibilidad que la Nación transfiere a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el objeto de atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros imprevistos.

Los ATN son expresión de una facultad discrecional del Poder Ejecutivo Nacional que, aunque está sujeta a ciertos criterios formales (como la emergencia o el desequilibrio), carece de una reglamentación legal precisa que obligue a una distribución automática, transparente o proporcional. Este carácter discrecional ha dado lugar históricamente a desvíos en su asignación, con denuncias de uso político de los fondos y falta de criterios objetivos en su aplicación. Así, lo que en principio debía funcionar como un mecanismo de equidad y solidaridad interjurisdiccional, ha terminado en múltiples ocasiones funcionando como una herramienta de política partidaria.

En cuanto a su financiamiento, los ATN se nutren de un 1% del total de la masa coparticipable bruta, antes de la distribución primaria entre Nación y provincias, conforme lo establece el artículo 3° de la Ley 23.548. Es decir, se detraen del conjunto de impuestos coparticipables antes de que el resto sea distribuido entre las jurisdicciones.

Luego de las situaciones de emergencia vividas en Bahía Blanca, Comodoro Rivadavia y norte de la Provincia de Buenos Aires, que se cobraron vidas humanas, no humanas y destrucción de hogares, se habilitó nuevamente el debate sobre la falta de asignación de los fondos de ATN que finalmente fueron asignados posteriormente con el fin de reparación de daños materiales. Para dimensionar la situación de la falta de asignación de estos fondos, en 2024 se contaban con $679.898 millones de los cuales se usaron apenas el 7,3%, es decir, $49.800 millones. Mientras tanto a abril del 2025 los fondos de ATN cuentan con $277.495 millones de los cuales se ejecutaron el 25,9%, es decir, $72.000 millones.

Esta subejecución también pone en evidencia la necesidad de establecer criterios objetivos, públicos y auditables para la asignación de los ATN. Esto permitiría garantizar un uso eficiente y justo, impidiendo su manipulación partidaria. Su asignación debería estar basada en indicadores verificables y administrarse mediante procedimientos

auditables, bajo la supervisión de la Comisión Federal de Impuestos o incluso con intervención legislativa.

Cabe destacar que el uso arbitrario o la subejecución injustificada de los ATN puede configurar no sólo una falla administrativa sino también un incumplimiento del principio de equidad fiscal, y eventualmente una violación del deber constitucional de cooperación entre Nación y provincias consagrado implícitamente en el artículo 75, inciso 2, de la Constitución Nacional. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reconocido en reiteradas oportunidades que la distribución de recursos debe respetar pautas de razonabilidad y equidad, aun cuando se trate de mecanismos excepcionales como los ATN.

Propuestas de abordaje ante contingencias socioambientales y climáticas

En el marco del actual régimen de coparticipación federal, los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) constituyen una herramienta financiera crucial para que el Estado nacional pueda asistir a provincias en contextos de emergencia o desequilibrios imprevistos. Sin embargo, la falta de asignación programática y de criterios de distribución ha derivado en una aplicación predominantemente reactiva, fragmentaria y opaca de estos recursos. Así mismo se generan inequidades en el trato que deberían percibir las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que pone en riesgo el federalismo fiscal y la transparencia republicana.

Al mismo tiempo, los eventos extremos vinculados a desastres socioambientales -inundaciones, incendios, sequías, nevadas, sismos, entre otros- se han incrementado en frecuencia e intensidad, profundizando las desigualdades estructurales entre jurisdicciones. De hecho, se espera que estos eventos se profundicen y sucedan con mayor frecuencia de aquí en adelante. Cabe destacar el hecho de que en los últimos 3 años el principal uso que se ha dado a los ATN ha sido atender emergencias de este tipo, siempre de manera reactiva y tardía. Sin embargo, existe evidencia empírica que invertir en prevención es más eficiente que responder exclusivamente ante el desastre ya consumado.

Ante este contexto, la Ley N.º 27.520 sobre Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global, y su reglamentación mediante el Decreto 1030/2020, establecen de forma expresa la obligación del Estado argentino de formular e implementar políticas integrales y articuladas que fortalezcan la resiliencia de los territorios, ecosistemas y comunidades frente a los efectos adversos del cambio climático. Esta normativa consagra el principio de adaptación como componente esencial de la política climática nacional, en consonancia con los compromisos asumidos por el país en el Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La planificación de acciones de adaptación, su financiamiento y la incorporación transversal del enfoque climático en la gestión del riesgo resultan, por tanto, exigencias legales y éticas ineludibles para garantizar el ejercicio efectivo de derechos fundamentales como el acceso al agua, a la vivienda y a un ambiente sano, particularmente para las poblaciones más vulnerables.

En línea con este enfoque, el principio de prevención consagrado por la Ley General del Ambiente (Ley N.º 25.675) establece que las políticas públicas deben operar sobre los posibles efectos negativos conocidos, tomando las medidas necesarias para impedir que los mismos se produzcan o, en su defecto, para minimizar o controlar sus consecuencias. El artículo 2º, inciso k) de dicha ley dispone que la política ambiental nacional debe "Establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales". Esta tutela preventiva representa el modelo vigente en el derecho de daños que, en lugar de reaccionar frente al acaecimiento del hecho dañoso, busca prevenirlo. De esta manera, a los fines de la tutela del bien colectivo, tiene una prioridad absoluta la prevención del daño futuro, adquiriendo especial relevancia frente a la complejidad que implica la recomposición del ambiente una vez consumado el hecho dañoso.

Frente a este contexto, se propone que una porción determinada de los ATN se destine de manera directa, reglada y auditada a inversiones en infraestructura de prevención y reparación de desastres ambientales y climáticos. Esta propuesta se enmarca en una estrategia de federalismo cooperativo, orientada a fortalecer las capacidades locales ante riesgos crecientes y a promover una asignación más eficiente, equitativa y transparente de los fondos nacionales. Para ello, se propone la creación de una actividad específica de "Infraestructura para la Prevención, Mitigación y Reparación de Desastres Socioambientales" enmarcada dentro del "Programa 19 – Relaciones con las Provincias y Desarrollo Regional" bajo la órbita de la Vicejefatura del Gabinete del Interior y la creación de un "Fondo Fiduciario de Intervención en Desastres Socioambientales". A su vez, se propone que el excedente de los fondos de ATN que no se utilicen se redireccione a las provincias de acuerdo a los índices de participación establecidos en los artículos 3, 4 y 8 de la Ley de Coparticipación Federal.

Asimismo, es necesario clarificar la articulación del Fondo Fiduciario de Intervención en Desastres Socioambientales con el Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR) y con la Agencia Federal de Emergencias (AFE), a fin de evitar superposiciones. En este sentido, el proyecto de ley establece de manera expresa que el nuevo fondo no sustituye ni replica las funciones de los organismos existentes, sino que actúa como un mecanismo financiero complementario, diseñado para fortalecer la capacidad operativa y de respuesta del SINAGIR y de la AFE. La principal innovación radica en que, a diferencia del SINAGIR, que depende exclusivamente del financiamiento otorgado a través del presupuesto nacional, este fondo fiduciario asegura recursos preasignados, auditables y sujetos a criterios objetivos para la atención inmediata y efectiva de emergencias socioambientales. Al establecer esta articulación, el proyecto contribuye a cerrar una brecha estructural del sistema actual, en donde los recursos otorgados por el presupuesto nacional son escazos, dotando al federalismo de una herramienta concreta que refuerza la resiliencia de los territorios frente a riesgos crecientes.

El objetivo de las modificaciones propuestas es doble: por un lado, fortalecer las capacidades locales ante riesgos ambientales y climáticos crecientes; por el otro, dotar al sistema de reglas claras, transparentes y orientadas a resultados, que limiten la discrecionalidad, promuevan la equidad y refuercen la confianza ciudadana en el uso

de los recursos públicos. Así, los ATN podrán volver a ser una herramienta de solidaridad federal genuina, basada en criterios objetivos y en el interés general, y no en fines de conveniencia política partidaria.