

## SESIONES DE PRORROGA

2006

# ORDEN DEL DIA N° 1540

### COMISION BICAMERAL PERMANENTE DE TRAMITE LEGISLATIVO (LEY 26.122)

Impreso el día 1° de diciembre de 2006

Término del artículo 113: 13 de diciembre de 2006

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 1.487 de fecha 20 de octubre de 2006. (6.798-D.-2006.)

- I. **Dictamen de mayoría.**
- II. **Dictamen de minoría.**
- III. **Dictamen de minoría.**

#### I

#### Dictamen de mayoría

*Honorable Congreso:*

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (ley 26.122) prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional, ha considerado el expediente referido al decreto del Poder Ejecutivo 1.487 de fecha 20 de octubre de 2006, por el cual se homologa el acta acuerdo de la Comisión Negociadora Sectorial correspondiente al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa de fecha 5 de septiembre de 2006.

En virtud de los fundamentos que se exponen en el informe adjunto, y de los que oportunamente ampliará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente

#### Proyecto de resolución

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 1.487 de fecha 20 de octubre de 2006.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 8 de noviembre de 2006.

*Jorge M. Capitanich. – Diana B. Conti. – Luis F. J. Cigogna. – Jorge A. Landau. – Agustín O. Rossi. – Patricia Vaca Narvaja. – Nicolás Fernández. – María L. Leguizamón. – María C. Perceval. – Miguel A. Pichetto.*

#### INFORME

*Honorable Congreso:*

#### I. Antecedentes

La reforma constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el marco del paradigma instaurado por los constituyentes del 53/60 se planteaba.<sup>1</sup>

En procura de una regulación del poder atribuido al presidente de la Nación se establecieron mecanismos tendientes a resolver el uso y la instrumentación de tres decretos cuyas características han sido tipificados en nuestra Constitución Nacional: a) los decretos de necesidad y urgencia; b) la delegación legislativa y c) la promulgación parcial de las leyes.

Estos decretos han sido consagrados expresamente en los artículos 99, inciso 3, 76, 80 y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional.

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

Capítulo tercero “Atribuciones del Poder Ejecutivo”. Artículo 99. “El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

...  
”3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar.

<sup>1</sup> Joaquín V. González se pronunciaba a favor de la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia siempre que ellos sean sometidos a consideración del Honorable Congreso de la Nación. *Manual de la Constitución argentina*, 1890.

En una postura distinta, se ubica Linares Quintana, siguiendo el criterio ortodoxo de que lo que no está previsto en la ley no se puede hacer. A él adhieren Bidart Campos, Vanossi, entre otros.

Julio R. Comadira analiza ambas posturas doctrinarias. *Los decretos de necesidad y urgencia en la reforma constitucional* (“L.L.”, 1995-B, páginas 823/850).

El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros.

”El jefe de Gabinete de Ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.”

Capítulo cuarto. “Atribuciones del Congreso”. 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.”

Capítulo quinto: “De la formación y sanción de las leyes”. Artículo 80. “Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.”

Capítulo cuarto: “Del jefe de Gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo”. Artículo 100.

.....

”12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente.

”13. Refrendar conjuntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Some-

terá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.”

La introducción de los institutos denominados “decretos de necesidad y urgencia” y “facultades delegadas” en el nuevo texto constitucional de 1994 implica poner reglas a una situación de excepción y, por lo tanto, al estricto control que la Constitución Nacional le atribuye al Congreso Nacional.

Sin embargo ella no ha previsto el trámite ni los alcances de la intervención del Congreso sino que lo ha dejado subordinado a una ley especial.

La ley 26.122 sancionada el 20 de julio de 2006 regula el trámite y los alcances de la intervención del Congreso respecto de los decretos que dicta el Poder Ejecutivo: a) de necesidad y urgencia; b) por delegación legislativa y c) de promulgación parcial de leyes.

El título II de la ley 26.122 establece el régimen jurídico y la competencia de la Comisión Bicameral Permanente y, en su artículo 5º, precisa que ella estará integrada por ocho (8) diputados y ocho (8) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras.

La resolución del presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación 1.130 de fecha 12 de octubre de 2006 ha designado a los señores diputados de la Nación miembros de dicha comisión.

En igual sentido, el presidente de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación ha emitido los decretos 54 de fecha 13 de octubre de 2006 y 57 de fecha 25 de octubre de 2006.

II. Objeto

Se somete a dictamen de vuestra comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.487 de fecha 20 de octubre de 2006 que tiene como objeto homologar el acta acuerdo de la Comisión Negociadora Sectorial correspondiente al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, mediante el cual se establece el otorgamiento de vales alimentarios para su personal.

IIa. Análisis del decreto

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último párrafo del considerando del citado decreto que el mismo se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el Poder Ejecutivo nacional por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, y del artículo 14 de la ley 24.185.

La ley 26.122, en el capítulo I, título III, se refiere a los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente respecto de los decretos de necesidad y urgencia estableciendo en su artículo 10 que vuestra comisión debe expedirse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sus-

tanciales establecidos constitucionalmente para su dictado.

La lectura del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: *a)* la firma del señor presidente de la Nación; *b)* firma de los señores ministros y del señor jefe de Gabinete de Ministros, dictado en acuerdo general de ministros y refrendado juntamente con el señor jefe de Gabinete de Ministros y *c)* remitido por el señor jefe de Gabinete de Ministros a la Comisión Bicameral Permanente, y como requisitos sustanciales: *a)* razones de necesidad y urgencia, y *b)* en orden a la materia, debe regular aquella que no trate de materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos.

El decreto 1.487/06 en consideración ha sido firmado por el señor presidente de la Nación, doctor Néstor Kirchner, el señor jefe de Gabinete de Ministros, doctor Alberto Fernández, y los señores ministros Alberto J. B. Iribarne, Alicia M. Kirchner, Aníbal D. Fernández, Carlos A. Tomada, Ginés M. González García, Nilda C. Garré, Julio M. De Vido, Daniel F. Filmus, Felisa Miceli y Jorge E. Taiana, concluyéndose que ha sido decidido en acuerdo general de ministros y refrendado juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, párrafo 3°.

Respecto al último requisito formal a tratar referido a la obligación del jefe de Gabinete de Ministros de someter la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente dentro de los 10 días, él se encuentra cumplido toda vez que ha sido remitido a través del mensaje 1.536 de fecha 26 de octubre de 2006.

No obstante, vuestra comisión ha concluido que atento a que aquella cláusula ha tomado el carácter de operativa con la reciente sanción de la ley 26.122 que estableció el régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes y, en virtud de la cual, se ha conformado vuestra comisión, corresponde considerar cumplido el mismo respecto de los decretos de necesidad y urgencia emitidos con anterioridad al 25 de octubre de 2006, fecha en la que ha quedado conformada la Comisión Bicameral Permanente.

Las razones citadas precedentemente, sumadas a las necesidades organizativas de vuestra comisión y al cúmulo de decretos a tratar –las que constituyen una situación de excepción–, deben considerarse en virtud del cumplimiento del plazo establecido por el artículo 93, inciso 3, para elevar vuestro despacho al plenario de cada Cámara.

La posición adoptada por vuestra comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece: “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta”, y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga

la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto ellos sean derogados formalmente por el Congreso.<sup>2</sup>

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 1.487/06.

Previamente debe destacarse que la medida adoptada, con excepción del aspecto temporal de su aplicación, lo ha sido en el marco de la Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo de la Administración Pública Nacional, 24.185.

La ley 24.185 estableció el régimen aplicable a las negociaciones colectivas entre la administración pública nacional y sus empleados.

En cumplimiento del mecanismo establecido por la ley 24.185 se ha constituido la Comisión Negociadora Sectorial correspondiente al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA).

En el marco previsto por el artículo 6° de la ley 24.185, reglamentado por el artículo 5° del decreto 477/93, arribaron a un acuerdo de nivel sectorial relativo al otorgamiento de vales alimentarios a partir del 1° de octubre de 2006 al personal comprendido en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), concretado a través del acta acuerdo de fecha 5 de septiembre de 2006 de la precitada comisión negociadora.

«El mencionado acuerdo cumple con los requisitos del artículo 11 de la ley 24.185, toda vez que prevé: *a)* lugar y fecha de su celebración; *b)* individualización de las partes y sus representantes; el ámbito personal de la aplicación, con mención clara del agrupamiento, sector o categoría del personal comprendido; *c)* jurisdicción y ámbito territorial de aplicación, *d)* período de vigencia, y *e)* toda mención conducente a determinar con claridad los alcances del acuerdo.

El artículo 14 de la ley 24.185 establece que, en el ámbito de la administración pública nacional, el acuerdo deberá ser remitido para su instrumentación por el Poder Ejecutivo mediante el acto administrativo correspondiente. El acto administrativo de instrumentación deberá ser dictado dentro del plazo de treinta (30) días hábiles de la suscripción del acuerdo.

En cumplimiento de la norma transcrita, el Poder Ejecutivo nacional dictó el decreto 1.487 de fecha 20 de octubre de 2006.

Cabe precisar que en virtud de la vigencia de los incrementos acordados para el personal compren-

<sup>2</sup> Esta posición ha sido sostenida por autores como Bidart Campos, Pérez Hualde, Cassagne, entre otros, quienes han señalado que ni siquiera una ley que reglamente el trámite y alcance de la intervención del Congreso podrá prescribir que el silencio implique la aprobación tácita del decreto de necesidad y urgencia.

dido en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) acordados en el acta del 5 de septiembre de 2006, la que es de aplicación a partir del 1° octubre de 2006, el Poder Ejecutivo nacional, a los efectos de su homologación en los términos del artículo 14 de la ley 24.185, debió recurrir a las facultades establecidas en el artículo 93, inciso 3, de la Constitución Nacional y hacer una excepción a lo dispuesto por el artículo 62 de la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto (t.o. 2005).

Ley 11.672, artículo 62: “Los incrementos en las retribuciones incluyendo las promociones y las asignaciones del personal del sector público nacional, ya sean en forma individual o colectiva, cualquiera sea su régimen laboral aplicable, inclusive los correspondientes a sobreasignaciones, compensaciones, reintegros de gastos u otros beneficios análogos a su favor, cualquiera fuese el motivo, causa o autoridad competente que lo disponga, no podrán tener efectos retroactivos y regirán invariablemente a partir del día primero del mes siguiente al de la fecha en que hubieran sido dispuestos. Las previsiones del presente artículo resultan de aplicación para el personal extraescalafonario y las autoridades superiores.

“Esta norma no será de aplicación para los casos en que las promociones o aumentos respondan a movimientos automáticos de los agentes, establecidos por regímenes escalafonarios en vigor”.

Las razones de necesidad y urgencia requeridas para habilitar la competencia del Poder Ejecutivo en materia legislativa han sido descritas en el considerando del decreto 1.487/06.

La existencia de una situación de incertidumbre en los trabajadores comprendidos en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) respecto al monto de sus retribuciones y razones de equidad con trabajadores de otros sectores de la administración pública nacional y del ámbito privado —en los que se han acordado incrementos similares— amerita el dictado de un decreto de necesidad y urgencia.

El espíritu legislativo que no ha variado atento a que en definitiva el Congreso en ejercicio de sus atribuciones constitucionales propias no ha adoptado decisiones diferentes en los puntos de política involucrados.<sup>3</sup>

En razón a la materia regulada en el presente decreto, ella no está comprendida dentro de aquella que taxativamente prohíbe el artículo 99, inciso 3, por no tratarse de materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos.

<sup>3</sup> Ambos presupuestos han sido delineados como básicos para la validez de los DNU en el voto de la mayoría en el caso “Peralta”. Corte Suprema de Justicia (“Fallos”, 313:1513, “L.L.” 1990-D, página 131).

### III. Conclusión

Encontrándose cumplidos, en el dictado del decreto 1.487/06, los requisitos formales y sustanciales establecidos en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, y recepcionados en la ley 26.122, por el artículo 10, vuestra comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto de necesidad y urgencia 1.487 de fecha 20 de octubre de 2006.

*Jorge M. Capitanich.*

## II

### Dictamen de minoría

*Honorable Congreso:*

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (ley 26.122) ha considerado el mensaje del jefe de Gabinete de Ministros (expediente HCDN 66-P.E.-06) número 1.536 de fecha 26 de octubre de 2006, por medio del cual se comunica el dictado del decreto de necesidad y urgencia (DNU) 1.487/2006 y se lo remite para consideración y dictamen de esta comisión en cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 99, incisos 3, y 100, e inciso 13 de la Constitución Nacional y por los artículos 2°, 10 y 19 de la ley 26.122.

Por los fundamentos que se exponen en el informe acompañado, y por los que oportunamente ampliará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente

### Proyecto de resolución

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

1° – Rechazar el decreto de necesidad y urgencia 1.487/2006 por falta de adecuación a los requisitos sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado, todo ello de conformidad con lo establecido por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y los artículos 10, 22 y 24 de la ley 26.122.

2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional (artículo 26 de la ley 26.122), juntamente con sus fundamentos.

Sala de la comisión, 8 de noviembre de 2006.

*Oscar R. Aguad. – Luis P. Naidenoff. – Ernesto R. Sanz.*

## INFORME

*Honorable Congreso:*

1. Intervención legal.

### 1.1. La Comisión Bicameral y las Cámaras.

El Congreso Nacional, luego de doce años de producida la última reforma constitucional, ha dado cumplimiento formal a la previsión del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional (CN) sobre los decretos de necesidad y urgencia (DNU), al sancionar la “ley especial” que rige el trámite y el alcance la intervención del Congreso y conformar la Comisión Bicameral Permanente, recaudos ambos exigidos por dicha enmienda para dar validez a este tipo de normas.

La parte final de la norma dice: “...Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso”.

No es frecuente que la Constitución califique de especial a una ley. Alejandro Pérez Hualde<sup>1</sup> señala: “Cuando la Constitución califica de ‘especial’ a una ley dicho adjetivo no es intrascendente. La noción de ley especial denota... la existencia de normas que representan una excepción con respecto a otras de alcance más general. La característica última de la ley especial consiste, pues, en que, si ésta no existiera, su supuesto de hecho quedaría automáticamente comprendido en el más amplio de la ley de alcance general...”

“Por ello entonces la especialidad otorga a la ley un relevante papel en cuanto a que su contenido es específico del instituto que regula y, en caso de antinomias con otras normas, se convierte en criterio para resolver dándole preferencia tal como ocurre con otros criterios como el jerárquico normativo o el cronológico.

“Este análisis hace que consideremos de real importancia la calificación que la Carta Magna ha otorgado a esta ley especial ya que será ella la que rija el trámite y el alcance de la intervención del Congreso sin que quepan análisis analógicos de otras normas generales que regulan el procedimiento parlamentario o de sanción de las leyes. La ley a dictarse, en razón de su especialidad, en su contenido estará sujeta únicamente a la Constitución y no a otras leyes de trámites parlamentarios fueran éstas anteriores o posteriores a ella.”

Respecto de la intervención de las Cámaras y la Comisión Bicameral Permanente el artículo 99, inciso 3, en lo pertinente, dispone: “... El jefe de Gabinete de Ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representacio-

nes políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras...”

El artículo 100, incisos 12 y 13, CN, lo siguiente: “... Al jefe de Gabinete de Ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde: ...12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente.

”13. Refrendar juntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente”.

Respecto de la intervención de la Comisión Bicameral Permanente el artículo 2° de la ley 26.122 establece: “La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional se rige por esta ley y las disposiciones de su reglamento interno; y tiene competencia para pronunciarse respecto de los decretos: a) de necesidad y urgencia; b) por delegación legislativa, y c) de promulgación parcial de leyes, dictados por el Poder Ejecutivo nacional en los términos de los artículos 99, inciso 3, 76, 80 y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional”.

El artículo 10 de la ley citada dispone además que “la Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado. Para emitir dictamen, la Comisión Bicameral Permanente puede consultar a las comisiones permanentes competentes en función de la materia”.

Los siguientes artículos de la ley también refieren a las Cámaras y la Comisión Bicameral Permanente, en lo pertinente, de la siguiente manera:

“Incumplimiento. Artículo 18. En caso de que el jefe de Gabinete no remita en el plazo establecido a la Comisión Bicameral Permanente los decretos que reglamenta esta ley, dicha comisión se abocará de oficio a su tratamiento. Para ello, el plazo de diez días hábiles para dictaminar, se contará a partir del vencimiento del término establecido para la presentación del jefe de Gabinete”.

“Despacho de la Comisión Bicameral Permanente. Artículo 19. La Comisión Bicameral Permanente tiene un plazo de diez días hábiles contados desde la presentación efectuada por el jefe de Gabinete, para expedirse acerca del decreto sometido a su consideración y elevar el dictamen al plenario de cada una de las Cámaras. El dictamen de la comisión debe cumplir con los contenidos mínimos establecidos,

<sup>1</sup> “Decretos de necesidad y urgencia: su ley especial. Punto E: requisitos formales para su emisión”, *Derecho constitucional de la reforma de 1994* –II–, página 226 y ss.; edic. Depalma, Buenos Aires, noviembre 1995.

según el decreto de que se trate, en los capítulos I, II, III del presente título”.

“Tratamiento de oficio por las Cámaras. Artículo 20. Vencido el plazo a que hace referencia el artículo anterior sin que la Comisión Bicameral Permanente haya elevado el correspondiente despacho, las Cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto de que se trate de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3, y 82 de la Constitución Nacional.”

“Plenario. Artículo 21. Elevado por la comisión el dictamen al plenario de ambas Cámaras, éstas deben darle inmediato y expreso tratamiento.”

“Pronunciamiento”. “Artículo 22. Las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones. El rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional. Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento de forma inmediata”.

En función de lo expuesto esta comisión bicameral actúa en el marco de su competencia ejerciendo su control y elevando su despacho<sup>2</sup>, respecto de lo actuado por el Poder Ejecutivo nacional, para su expreso tratamiento por el plenario de las Cámaras de acuerdo con lo dispuesto por la CN y la ley 26.122.

## 2. Análisis del DNU.

El rechazo del DNU propuesto en el proyecto de resolución, y motivo del informe, se funda en las razones y consideraciones siguientes:

### 2.1. Consideraciones generales.

2.1.1 El citado artículo 9°, inciso 3, de la Constitución Nacional dispone que el Poder Ejecutivo nacional no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.

Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad.

De esta manera el Ejecutivo “usurpa durante cierto tiempo los dominios reservados constitucionalmente al detentador del Poder Legislativo. El Parlamento, por su parte, se priva a sí mismo, con esta renuncia, de su participación legítima en la formación y ejecución de la decisión política. Su único control interórgano sobre el gobierno se reduce al derecho nominal de revocar un decreto gubernamental. La disminución del potencial de poder por parte

de la asamblea significa una ganancia para el gobierno, pero el papel de líder del Ejecutivo será comprado a costa del principio de la distribución del poder”.<sup>3</sup>

Textualmente la norma dice: “El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: ... 3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros, que deberán refrendarlos, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros.

2.1.2. No caben dudas que el “presupuesto habilitante” para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia ha de ser la existencia de una situación de excepcionalidad, traducida en la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes, con lo cual resulta forzoso concluir que la crisis política habilitante para el dictado de tales decretos ha de reflejarse y entenderse como una falta total de repuesta del Poder Legislativo ante una necesidad súbita e imperiosa de su intervención.

Por otra parte, será necesario que exista una “situación de grave riesgo social” que actúe como causa de justificación en sentido lato y que los “remedios” adoptados sean adecuados para atender a la misma, como que aquella situación haya hecho necesaria la creación de medidas súbitas. Por lo que no bastará una situación de crisis legislativa, sino que es preciso que esa crisis impida subsanar o atender con la inmediatez necesaria la situación de grave riesgo social, ante las circunstancias excepcionales que deben ser palmarias.

Es decir, los “presupuestos de hecho” habilitantes para el dictado de decretos de necesidad y urgencia con carácter general por parte del Poder Ejecutivo deben resultar nítidos y perfilados claramente. De lo contrario, el ejercicio de la potestad legislativa excepcional en tratamiento significará necesariamente un desborde injustificado.

En consecuencia, si esa “situación fáctica de emergencia” no existe, no hay motivación habilitante ni justificación jurídica del decreto.

Asimismo, si el Congreso está en sesiones, la imposibilidad de lograr mayorías y el consenso re-

<sup>2</sup> “La comisión se limita a elevar su despacho, que no resulta vinculante para el Congreso” (Bidart Campos, “La reforma constitucional de 1994” *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, tomo VI, Ediar, Buenos Aires, 1995, página 444).

<sup>3</sup> Karl Loewenstein: *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1983, página 279.

querido para la sanción de ciertas leyes, tal extremo no ha de equipararse a las “circunstancias excepcionales” a que se refiere el artículo 99, inciso 30, de la Constitución Nacional.

Recién cuando los indicadores sociales y de la realidad denotan la imperiosa necesidad de contar con un instrumento idóneo para paliar la situación (de “emergencia”), y siempre que no se invada materias vedadas, se darán las circunstancias habilitantes o la permisión constitucional, restando lógicamente el mesurado análisis de cada previsión contenida en el “decreto” para observar si el mentado “instrumento” legal aprueba o no el llamado “test de razonabilidad”, como cualquier otro decreto ordinario del Poder Ejecutivo o ley sancionada por el Congreso.

2.1.3. Respecto del rol que debe cumplir el Congreso en el tratamiento de un decreto de necesidad y urgencia (DNU) que llegare a su seno, es de someterlo a lo que en la doctrina se ha denominado “control político” del decreto”.

Alejandro Pérez Hualde<sup>4</sup> señala: “La ley especial determinará los alcances en el sentido de definir la amplitud del control que ejercerá el Congreso sobre el decreto.

”En este caso resulta sumamente claro que se trata de control político absolutamente amplio; abarcará los aspectos de su *legitimidad como también de su oportunidad, mérito o conveniencia; incluyendo en su control de legitimidad su adaptación a la Constitución, a los tratados y a las leyes.*” (La bastardilla nos pertenece.)

Habrán dos aspectos entonces que el Congreso no podrá soslayar conforme la consagración constitucional: *a)* la necesidad de su intervención en la consideración de la norma de excepción, y *b)* la necesidad de que debe existir una manifestación expresa (de aprobación o rechazo) ya que el artículo 82 de la Constitución Nacional y el artículo 22 de la ley 26.122 excluyen todo intento de considerar convalidado un DNU por el mero silencio.

2.1.4. Por último diremos que la ley 26.122 obliga al Congreso a resolver dentro de las alternativas de lo ordenado: aceptación o rechazo de la norma, impidiendo cualquier modificación del texto remitido.

Textualmente el artículo 23 ordena: “*Impedimento.* Artículo 23. Las Cámaras no pueden introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del Poder Ejecutivo, debiendo circunscribirse a la aceptación o rechazo de la norma mediante el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes”.

Pérez Hualde<sup>5</sup> al respecto dice: “El Congreso analizará y considerará la norma en todos sus aspectos.

Tratará sobre su legitimidad y sobre su conveniencia. La aprobará o la rechazará. Esa aprobación o rechazo será la que completa el acto y pone fin al trámite establecido por la Constitución. No caben pasos posteriores. No hay posibilidad de veto presidencial, ni total ni parcial. El trámite terminó en el Congreso.

”Esto es así porque se trata de un acto complejo que se integra con la voluntad del Ejecutivo mediante el dictado del decreto de excepción y la del Legislativo mediante la aprobación o rechazo de la norma. Allí se termina el acto; tiene la misma naturaleza que los actos de designación de funcionarios con aprobación del Senado. Se envía el pliego y éste lo aprueba o rechaza y terminó el trámite, el Ejecutivo no puede rechazar o aprobar la decisión del Senado.

”...Se trata de la naturaleza propia del acto complejo que la Constitución reformada ha previsto; naturaleza que hace que el acto se agote en la decisión del Congreso sin que quepa ningún otro trámite.”

## 2.2. Razones formales.

El decreto de necesidad y urgencia 1.487/2006 remitido por el jefe de Gabinete de Ministros dice lo siguiente <sup>6</sup>

“Administración Pública Nacional

”Decreto 1.487/2006.

”Homológase un Acta Acuerdo de la Comisión Negociadora Sectorial correspondiente al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa decreto 993/91, t.o. 1995 y sus modificatorios, de fecha 5 de septiembre de 2006.

”Buenos Aires, 20/10/2006.

”VISTO el expediente 1.189.415/06 del Registro del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto (texto ordenado 2005) y sus modificatorias, la ley 24.185, la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional, 25.164, el decreto 447 del 17 de marzo de 1993, el decreto 1.432 del 22 de noviembre de 2005, el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional homologado por el decreto 214 del 27 de febrero de 2006, el Acta Acuerdo del 5 de septiembre de 2006 de la Comisión Negociadora Sectorial correspondiente al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) aprobado por el decreto 993 del 27 de mayo de 1991 (texto ordenado 1995) y sus modificatorios, y

”CONSIDERANDO:

”Que por ley 24.185 se estableció el régimen aplicable a las negociaciones colectivas entre la Administración Pública Nacional y sus empleados.

<sup>4</sup> Ob. cit., página 230.

<sup>5</sup> Ob. cit., página 222 y ss.

<sup>6</sup> Fuente: [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar).

”Que en cumplimiento del mecanismo establecido por la ley 24.185 y por el Anexo II del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional homologado por el decreto 214/06, se ha constituido la Comisión Negociadora Sectorial correspondiente al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA).

”Que las partes, en el marco previsto por el artículo 6° de la ley 24.185, reglamentado por el artículo 5° y del decreto 447/93 y resoluciones complementarias, arribaron a un acuerdo de nivel sectorial relativo al otorgamiento de vales alimentarios a partir del 1° de octubre de 2006 al personal comprendido en el Sistema Nacional de la Profesión (SINAPA), concretado a través del Acta Acuerdo de fecha 5 de septiembre de 2006 de la precitada Comisión Negociadora.

”Que el mencionado acuerdo cumple con los requisitos del artículo 11 de la ley 24.185.

”Que se han cumplimentado las intervenciones prescriptas por los artículos 79, segundo párrafo, y 80, inciso b), del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional homologado por el decreto 214/06.

”Que asimismo ha emitido el correspondiente dictamen la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público.

”Que en atención a las prescripciones del artículo 62 de la ley 11.672 complementaria permanente de presupuesto (texto ordenado 2005) y sus modificatorias, y a la Cláusula Primera del Acta Acuerdo que dispone la vigencia de lo pactado, corresponde que su instrumentación por parte del Poder Ejecutivo Nacional se formalice en el marco del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

”Que conforme el artículo 1° del decreto 1.432/05, compete al Poder Ejecutivo nacional el otorgamiento de las prestaciones previstas en el inciso c) del artículo 103 bis de la ley 20.744 (texto ordenado 1976) y sus modificatorias, al personal comprendido en el artículo 8° de la ley 24.156.

”Que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ha tomado la intervención prevista en los artículos 7°, 10 y concordantes de la ley 24.185.

”Que el artículo 3° del Código Civil de la República Argentina dispone que las leyes no tienen efecto retroactivo, sean o no de orden público, salvo disposición en contrario, por lo que resulta necesario el dictado de una norma que expresamente consagre la vigencia del Acta Acuerdo que se homologa por el presente, desde la fecha allí consignada.

”Que, por similares motivos, cabe hacer una excepción a lo dispuesto por el artículo 62 de la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto (texto ordenado 2005) y sus modificatorias en este caso particular.

”Que, con relación a la vigencia temporal, el acuerdo alcanzado rige a partir del 1° de octubre de 2006 en las condiciones convenidas por las partes.

”Que la situación en la que se dicta esta medida configura una circunstancia hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

”Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ha tomado la intervención que le compete.

”Que el presente se dicta en ejercicio de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de los artículos 14 de la ley 24.185 y 1° del decreto 1.432/05.

”Por ello,

”El presidente de la Nación Argentina en acuerdo General de Ministros

”Decreta:

”Artículo 1°: Homológase el Acta Acuerdo de la Comisión Negociadora Sectorial correspondiente al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (decreto 993/91, texto ordenado 1995 y sus modificatorios) de fecha 5 de septiembre de 2006, que se incorpora como Anexo del presente decreto.

”Art. 2°: La vigencia del Acta Acuerdo homologada por el presente será a partir del 1° de octubre de 2006, en las condiciones allí establecidas.

”Art. 3°: Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

”Art. 4°: Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

NÉSTOR C. KIRCHNER

*Alberto A. Fernández. – Aníbal D. Fernández. – Nilda C. Garré. – Felisa Miceli. – Jorge E. Taiana. – Ginés M. González García. – Julio M. De Vido. – Alicia M. Kirchner. – Alberto J. B. Iribarne. – Carlos A. Tomada. – Daniel F. Filmus.”*

“ANEXO

”En la Ciudad de Buenos Aires, a los 5 días de setiembre de 2006, siendo las 12 horas en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, ante el señor director de Dictámenes y Contenciosos, doctor José Elías Miguel Vera, en su carácter de presidente de la Comisión Paritaria del decreto 214/06 –Sectorial SINAPA– asistido por el secretario de Conciliación, licenciado Omar M. Rico, comparecen en representación de la Jefatura de Gabinete de Ministros, doctor Julio Vitobello, y licenciado Norberto Perotti, de la Subsecretaría de la Gestión Pública, doctor Juan Manuel Abal Medina, licenciado Lucas Nejankis, licenciado Eduardo Salas y doctora Amalia Bortman, y del Ministerio de Economía y Producción, licenciado Raúl Rigo, licenciado Carlos Santamaría y doctor Jorge Caruso, todos ellos por parte del Estado empleador, y por la parte gremial, Felipe Carrillo, Omar Auton, Hugo

Spairani y Karina Trivisonno, en representación de la Unión del Personal Civil de la Nación los señores Eduardo De Gennaro, Rubén Mosquera y Matías Cremonte en representación de la Asociación Trabajadores del Estado, quienes asisten a la presente audiencia. Cedita la palabra, ambas partes han intercambiado y analizado diversas alternativas para asegurar una adecuada aplicación de lo establecido por el decreto 1.432/05 en el ámbito de la presente negociación sectorial. A ese efecto, han acordado que:

”*Primero.* El personal comprendido en el ámbito del presente sectorial incluido en el Anexo I del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, instrumentado por decreto 214/06, de conformidad con lo establecido en el artículo 9° de esta norma convencional, percibirá vales alimentarios por hasta un monto de pesos ciento cincuenta (\$ 150) mensuales, a partir del 1° de octubre de 2006 pagaderos a trimestre vencido, siempre que no estuviera percibiendo cifra superior por igual concepto a la fecha de suscripción de la presente. Los vales serán percibidos en forma proporcional a los días efectivamente trabajados con excepción del uso de las licencias correspondientes.

”*Segundo.* Las jurisdicciones y entidades sólo podrán otorgar el beneficio en la medida que acrediten disposición de la fuente de financiamiento necesaria así como cumplir con los requisitos que se establezcan. Para ello, el Estado empleador implementará el procedimiento necesario para instrumentar la medida dispuesta en el artículo precedente por decisión administrativa del jefe de Gabinete de Ministros.

”*Tercero.* El Estado empleador instrumentará las medidas necesarias a efectos de que las jurisdicciones y entidades que a la fecha se encontraren otorgando el beneficio de vales alimentarios se adecuen a los criterios de la presente acta y a las disposiciones vigentes sobre vales alimentarios, antes del 31 de diciembre 2006.

”*Cuarta.* Las futuras negociaciones colectivas acordarán la incorporación de los montos otorgados en concepto de vales alimentados a las retribuciones del personal.”

”Cedita la palabra a la representación gremial de la Asociación Trabajadores del Estado, manifiesta su desacuerdo con el punto tercero de la presente acta.

”En este estado, la autoridad de aplicación hace saber a las partes que conforme a lo manifestado precedentemente por la representación sindical y atento a que la mayoría se pronunció a favor de la aprobación de la propuesta conforme al artículo 4° de la ley 24.185 y su decreto reglamentario 447/93 así como la resolución del Ministerio de Trabajo 42/98, se da por aprobada la propuesta y se iniciarán los trámites para su homologación

”Se firma un (1) solo ejemplar, cuyas copias autenticadas son entregadas a los representantes de cada una de las partes y a la Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales (CO-PAR) prevista por el artículo 79 del Convenio Colectivo de Trabajo General (decreto 214/06), disponiéndose la tramitación de la homologación del presente según corresponda. Con lo que se da por finalizada la presente reunión, firmando los presentes al pie en señal de conformidad ante mí, que *certifico.*”

2.2.1. De acuerdo con el artículo 10 de la citada ley 26.122 “... El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado...” es menester analizar si el DNU transcrito cumple con los requisitos formales y sustanciales para su emisión exigidos por la norma constitucional.

Respecto de lo primero, el final del tercer párrafo del artículo 99, inciso 3, Constitución Nacional, dice: “...serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos juntamente, con el jefe de Gabinete de Ministros”.

Alejandro Pérez Hualde<sup>7</sup> al respecto enseña: “Este acuerdo general de ministros y la refrendata de ellos y del jefe de Gabinete están previstos como *requisitos formales* ya que no constituyen, en modo alguno, un control del poder. Así lo perciben Sabsay y Onaindia cuando afirman que se trata de controles ‘semánticos’ debido a la falta de independencia de los mismos frente al funcionario a quien les toca controlar”. (La bastardilla nos pertenece.)

”*El acuerdo general de ministros ha sido interpretado como la necesidad de la simple mayoría de ellos* (así lo hace Julio Rodolfo Comadira, *Los decretos de necesidad y urgencia en la reforma constitucional*, en revista ‘La Ley’ del 24/3/95, pág. 5) y también como necesidad de unanimidad del cuerpo ministerial (así opinan Roberto Dromi y Eduardo Menem, *La Constitución reformada, comentada, interpretada y concordada*. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994, pág. 340). Nosotros coincidimos con la segunda posición por las siguientes razones: 1) la excepcionalidad y restricción del trámite, y 2) porque así ha sido interpretado de hecho en las normas dictadas con posterioridad a la reforma como es el caso del decreto 290/95.” (La bastardilla nos pertenece.)

”La excepcionalidad del trámite sirve de fundamento a la exigencia de la unanimidad porque el dictado de un decreto de necesidad y urgencia no se

<sup>7</sup> “Decretos de necesidad y urgencia: su ley especial. Punto E: Requisitos formales para su emisión”. *Derecho constitucional de la reforma de 1994-II*, págs. 213 y ss., Edic. Depalma, Buenos Aires, noviembre 1995.

encuentra entre las facultades normales del Poder Ejecutivo sino que es de uso extraordinario. Por tal razón, la Constitución reformada ha exigido una serie de condiciones y supuestos habilitantes que deben ser cumplidos; *el requisito del acuerdo general de ministros debe ser interpretado del modo más exigente.*” (La bastardilla nos pertenece.)

El mismo autor<sup>8</sup> nos advierte: “La Comisión Bicameral Permanente debe estar facultada a rechazar *in limine* el decreto que fuera presentado después de vencido el plazo que el jefe de Gabinete tiene para hacerlo. También podría rechazarlo si no consta el acuerdo general de ministros a través de las respectivas refrendatas”.

Además señala: “La Comisión Bicameral Permanente debe verificar que el decreto haya sido publicado en el Boletín Oficial”.

De lo expuesto surgen claramente cuáles son los requisitos a dilucidar en el DNU para su procedencia formal, y qué deberá tener en consideración la Comisión Bicameral Permanente para su dictamen.

Compartimos el criterio sustentado por Julio Comadira<sup>9</sup> de exigir “simple mayoría de ministros en el acuerdo general”. Razones prácticas inclinan nuestra decisión, ya que no muchas veces es factible reunir a la totalidad de ellos por diversos motivos funcionales.

Desde ya anticipamos: el decreto de necesidad y urgencia 1.487 del Poder Ejecutivo Nacional, sancionado el 20 de octubre de 2006 y publicado en el Boletín Oficial del 30 de octubre de 2006, bajo el número 31.021, página 1, desde el punto de vista formal reúne y cumplimenta a nuestro entender los requisitos exigidos por la Constitución Nacional y la ley especial para su aceptación.

No contiene vicios formales que violen las disposiciones legales vigentes e invaliden su procedencia. Veamos:

- Cuenta con el acuerdo general de ministros, la refrendata de ellos y del jefe de Gabinete previstos como requisitos formales.
- Cuenta con la mayoría del cuerpo ministerial, también previsto por la doctrina como requisito formal.
- El decreto ha sido presentado dentro del plazo previsto que el jefe de Gabinete tiene para hacerlo.

La Comisión Bicameral ha verificado que el DNU ha sido publicado en el Boletín Oficial, tal como se transcribe ut supra.

### 2.3 Razones sustanciales.

Del citado artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional surge un principio general que es la prohibición del dictado de este tipo de decretos y una excepción, la cual analizaremos a continuación:

–Principio general: “... El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo...”.

–Excepción: “Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”.

La norma nos habla de “estado de necesidad”. Entendemos que se refiere a aquel caracterizado por un perfil fáctico (urgente necesidad) y por otro de carácter institucional (imposibilidad de recurrir a los trámites ordinarios para la sanción de las leyes).

En este sentido, existe consenso generalizado en exigir una situación de “necesidad y urgencia”.

Sostiene Bidart Campos<sup>10</sup> que la “necesidad” es algo más que conveniencia, en este caso, parece ser sinónimo de imprescindible. Se agrega “urgencia”, y lo urgente es lo que no puede esperar.

“Necesario” y “urgente” aluden, entonces, a un decreto que únicamente puede dictarse en circunstancias excepcionales en que, por ser imposible seguir con el procedimiento normal de sanción de las leyes, se hace imprescindible emitir sin demora alguna el decreto sustantivo.

Concretamente, la “necesidad y la urgencia” deben estar suficientemente fundadas y responder a circunstancias excepcionales, partiendo del principio sacramental de que las leyes deben ser dictadas por el Poder Legislativo.

Resulta necesario destacar que la sola política, en tanto derivación de la carencia, por el gobierno de quórum o mayorías propias para imponer su criterio, no puede, por eso, ser la razón justificante del empleo del decreto, porque debe concurrir siempre la necesidad de resolver, con urgencia y eficazmente la situación planteada.<sup>11</sup>

Resumiendo, para que el presidente pueda hacer uso de esta atribución exclusiva y excepcional que posee para dictar DNU, deben reunirse primeramente

<sup>8</sup> Alejandro Pérez Hualde, ob. cit., pág. 229.

<sup>9</sup> Julio Rodolfo Comadira, *Los decretos de necesidad y urgencia en la reforma constitucional*, en revista “La Ley” del 24/3/95, pág. 5.

<sup>10</sup> Bidart Campos, Germán: *Los decretos de necesidad y urgencia*. “La Ley”, 27/2/01.

<sup>11</sup> Quiroga Lavié, Humberto: *Decretos de necesidad y urgencia en la reforma de la Constitución Nacional*. “La Ley”. 1194-D:876/881.

los siguientes requisitos: 1) concurrencia de circunstancias excepcionales que hicieren imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes, 2) que el objeto de la pretensión, la necesidad y la urgencia, no pueda satisfacerse por ley, y 3) que no se trate sobre las materias expresamente prohibidas por el texto constitucional.

Sometiendo a esta prueba (test) de constitucionalidad al DNU 1.487/2006 remitido a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración, advertimos que no reúne los requisitos sustanciales exigidos por la norma reglamentaria.

Basta repasar detenidamente sus considerandos para comprobar la falta absoluta de fundamentación para justificar la legitimidad de su dictado. Sólo expresa lo siguiente:

“... Que el artículo 31 del Código Civil de la República Argentina dispone que las leyes no tienen efecto retroactivo, sean o no de orden público, salvo disposición en contrario, por lo que resulta necesario el dictado de una norma que expresamente consagre la vigencia del acta acuerdo que se homologa por el presente, desde la fecha allí consignada.

“Que, por similares motivos, cabe hacer una excepción a lo dispuesto por el artículo 62 de la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto (t.o. 2005) y sus modificatorias, en este caso particular.

“Que, con relación a la vigencia temporal, el acuerdo alcanzado rige a partir del 1° de octubre de 2006 en las condiciones convenidas por las partes.

“*Que la situación en la que se dicta esta medida configura una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.*” (La bastardilla nos pertenece.)

En lugar de recurrir al trámite ordinario de las leyes ha sido sancionado mientras el Congreso se encuentra en funciones y no ocurriría ningún acontecimiento que justificara la adopción de esta medida.

Como fundamentos de la medida se deben descartar los criterios de mera conveniencia ajenos a circunstancias extremas de necesidad, puesto que la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto.

Pérez Hualde<sup>12</sup> al respecto nos señala: “...impone que no sólo se encuentren impedidos los trámites ordinarios sino todos los posibles; exige la virtual parálisis institucional; exige el verdadero estado de necesidad, la crisis política entendida como la falta de respuesta absoluta, del Poder Legislativo ante una necesidad imperiosa de intervención.

“Una cosa son los hechos graves que amenazan a la comunidad en modo inminente y que son los que habilitan el ejercicio del poder de policía de emergencia por

parte del Congreso y otro muy distinto el hecho de la parálisis institucional que aqueja al Poder Legislativo y le impide tomar las decisiones que las circunstancias exigen. La crisis habilitante para el dictado del decreto de necesidad y urgencia es estrictamente institucional y es distinta de aquella de naturaleza financiera, natural, económica, etcétera, que ineludible y concomitantemente, se presenta en los hechos.

“*De confundirse los supuestos que pueden servir de causa habilitante para el dictado de estas normas de excepción se convertirá el decreto de necesidad y urgencia en un verdadero medio normal y ordinario a disposición del gobernante de turno.*” (La bastardilla nos pertenece.)

Para algunos autores españoles (Santaolalla Marchetti <sup>11bis</sup>), según el caso, debe distinguirse si el rechazo por el Congreso se produce por desacuerdo con el contenido, lo que es perfectamente válido, o si se produce porque el decreto no se ajustó a las exigencias que la Constitución contempla para su validez, o si transgredió los límites que dicha normativa reconoce.

En esta materia debe adoptarse un criterio restrictivo para no desnaturalizar estos reglamentos y evitar de ese modo que la asunción extraordinaria de estas facultades termine convirtiéndose en una usurpación de las competencias de otro poder.

Finalmente diremos que la ausencia de fundamentación impide el control de constitucionalidad que cabe ejercer también al Poder Judicial, tal como lo expusiera en el seno de la Convención Constituyente el convencional Ortiz Pellegrini <sup>14</sup>: “Concluyo dicien-

<sup>11bis</sup> Citado por P. Hualde en la ob. cit.

<sup>14</sup> “En esta etapa legislativa el diseño constitucional nos coloca en el marco del Poder Legislativo que, de acuerdo con el artículo 71 bis, tiene obligación de expresarse. En todos los casos ha sido prohibida la sanción ficta o tácita. La primera es el silencio, y la otra, la expresión por otros medios. Esto reviste una enorme trascendencia para el derecho constitucional argentino. No podrá haber más decretos con el silencio del Congreso, que deberá hablar, decir y expresarse, según la Constitución, con lo cual derogamos para siempre la triste doctrina sentada en el caso “Peralta” que le dio valor positivo al silencio como expresión del Congreso. No hay más silencio del Congreso que pueda interpretarse como un consentimiento al Poder Ejecutivo, si no se lo indica expresamente. El caso “Peralta” ha fenecido, ha muerto... De modo que existe una etapa ejecutiva, en donde se decide el dictado del decreto de necesidad y urgencia y tiene ejecutoriedad. Existe una etapa legislativa porque el Congreso debe necesariamente, aprobarlo o revocarlo. Si falta la segunda etapa que quede claro que el decreto será nulo de nulidad absoluta. Concluyo diciendo que la Corte Suprema de Justicia de la Nación podrá ejercer el control jurisdiccional en los requisitos sustantivos que mencioné recién; en el procedimiento, valga la tautología, de la etapa procedimental para ver si se han cumplido todos los requisitos, Si falta alguno, la pena será la nulidad”. (Convención Nacional Constituyente. Diario de sesiones. Imprenta del Congreso de la Nación. Buenos Aires, 1994, sesión del 28 de julio de 1994: p. 2452.)

<sup>12</sup> Alejandro Pérez Hualde, ob. cit., pág. 209.

do que la Corte Suprema de Justicia de la Nación podrá ejercer el control jurisdiccional en los requisitos sustantivos que mencioné recién; en el procedimiento valga la tautología, de la etapa procedimental para ver si se han cumplido todos los requisitos. Si falta alguno, la pena será la nulidad”.

### 3. Conclusión

Debemos reflexionar políticamente sobre el dictado de esta norma de exención.

El Poder Ejecutivo Nacional ha sancionado un decreto de necesidad y urgencia en lugar de recurrir al trámite ordinario de las leyes. Como es público y notorio, el Congreso se encontraba en funciones y no ocurría ningún acontecimiento que justificara la adopción de esta medida.

Esta Comisión Bicameral no puede convalidar esta anomalía.

Si este proceder se convalida, no previsto en la inteligencia de la Constitución, implicará un desvío y limitación de las funciones del Congreso de la Nación, sustrayéndose de su competencia facultades que son propias.

Recordemos que nos encontramos frente a un acto complejo que requiere de la voluntad de dos órganos: el Poder Ejecutivo que lo dicta y el Poder Legislativo que tiene a su cargo el examen y control del decreto. A este último, como órgano de contralor, le compete pronunciarse sobre, la concurrencia de los extremos que habilitan el ejercicio de esta facultad excepcional del Poder Ejecutivo: mérito, oportunidad y conveniencia de su contenido, y es quien ratificará o no la normativa dictada.

Cuando la norma del artículo 99, inciso 3, Constitución Nacional, faculta al Poder Legislativo a fijar el trámite y el alcance de su intervención se está refiriendo a todos los sentidos de alcance que hemos analizado.

La ley especial 26.122 en su artículo 10 lo fijó precisamente al disponer: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado”.

El Congreso de la Nación debe rechazar este decreto.

Para Loewenstein la separación de poderes se traduce como la necesidad de distribución y control recíproco del poder político, adjudicando las funciones que al Estado competen en distintos órganos, por lo cual, modernamente, sólo cabe hablar de separación de funciones.<sup>15</sup>

El mismo autor cita una frase de Thomas Jefferson, para quien: “El despotismo electivo no fue el gobier-

no por el que nosotros luchamos; nosotros luchamos por un gobierno que no estuviese fundado sólo en los principios de la libertad, sino por uno en el que los poderes gubernamentales estuviesen de tal manera divididos y equilibrados entre las diferentes autoridades, que ningún poder pudiese traspasar sus límites legales sin ser eficazmente controlado y restringido por los otros”.

La Corte Suprema de Justicia en un antiguo fallo<sup>16</sup> sostuvo: “siendo un principio fundamental de nuestro sistema político la división del gobierno en tres grandes departamentos, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, independientes y soberanos en su esfera, se sigue forzosamente que las atribuciones de cada uno le son peculiares y exclusivas; pues el uso concurrente o común de ellas harían necesariamente desaparecer la línea de separación entre los tres altos poderes políticos, y destruiría la base de nuestra forma de gobierno”.

En consecuencia, a modo de reflexión diremos que el Congreso tiene, una vez más, su posibilidad de ejercer un papel protagónico que, de no llevarlo a cabo, será la primera víctima de su omisión.

Una reciente historia de ineficacia y poca transparencia institucional nos recuerda día a día que debemos modificar nuestra realidad en procura de un futuro mejor, si no es para nosotros que lo sea para nuestros hijos.

*Oscar R. Aguad. – Luis P. Naidenoff. – Ernesto R. Sanz.*

### III

#### Dictamen de minoría

*Honorable Congreso:*

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –ley 26.122– ha considerado el decreto de necesidad y urgencia número 1.487, del 20 de octubre de 2006, (expediente P.E.-66/06 del Senado de la Nación); y por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja su rechazo.

Sala de la comisión, 8 de noviembre de 2006.

*Pablo G. Tonelli.*

#### INFORME

*Honorable Congreso:*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de someter a su consideración el presente dictamen respecto del decreto de necesidad y urgencia 1.487, del 20 de octubre de 2006, (expediente

<sup>15</sup> Karl Loewenstein, ob. cit., págs. 55 y 131.

<sup>16</sup> “Fallos”, 1:32.

P.E.-66/06 del Senado de la Nación); mediante el cual el Poder Ejecutivo dispuso homologar un acta acuerdo y aumentar la retribución de los empleados públicos incluidos en el sistema nacional de la profesión administrativa.

El titular del Poder Ejecutivo dictó el decreto bajo análisis en uso de la atribución que le confiere el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional (como se expresó en los considerandos del decreto); por lo que no cabe duda de que se trata de un decreto de necesidad y urgencia que, como tal, debe ser objeto de consideración y dictamen por parte de esta comisión (artículos 2°, 10, 19 y concordantes, ley 26.122).

### 1. Criterio rector

Para el análisis del decreto en cuestión es necesario partir del principio establecido en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, según el cual “el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo” (segundo párrafo).

El principio es consecuencia, claro está, de la división de poderes que es inherente al carácter de República que la Constitución le asignó a nuestra Nación y a la existencia de un Congreso encargado de legislar (artículos 1°, 44 y concordantes). Teoría o doctrina de la división de poderes, que es la “más conforme a la naturaleza de las cosas”, la “más propia para el cumplimiento de los fines de todo gobierno” y “la mejor manera de defender y garantizar contra las tentativas de la tiranía los derechos y libertades de los hombres” a juicio de Joaquín V. González (*Manual de la Constitución argentina*, página 310, 26ª edición, Angel Estrada y Compañía, Buenos Aires, 1971). E indispensable a juicio de la Corte Suprema de Justicia, que muy poco después de instalada expresó que “si la división de poderes no está plenamente asegurada, la forma republicana de gobierno es una ficción” (caso “Ramón Ríos y otros”, 1863, “Fallos”, 1:32).

Pero el principio de que el presidente no puede legislar admite, sin embargo, una excepción prevista en el siguiente párrafo del mismo artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional. Se prevé en esa norma, en efecto, que “solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos, políticos, podrá (el Poder Ejecutivo) dictar decretos de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros, que deberá refrendarlos, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros.

De manera tal que tenemos un principio rector –de acuerdo con el cual al Poder Ejecutivo le está

vedado emitir disposiciones de carácter legislativo–, y una excepción en caso de circunstancias excepcionales que hagan imposible seguir el trámite ordinario de las leyes. En consecuencia, fluye del texto constitucional que corresponde aplicar un criterio restrictivo cuando se trata de juzgar la validez de decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo (CSJ, “Fallos”, 322:1726, consid. 7°, en igual sentido: Gregorio Badeni, *Tratado de derecho constitucional*, tomo II, página 1259, editorial La Ley, Avellaneda, 2004).

No hay que perder de vista, además, que se trata del ejercicio, por parte del Poder Ejecutivo, de una atribución que no le es propia sino que, muy por el contrario, es privativa de otro poder. Por lo tanto, si el criterio no fuera restrictivo, se correría el riesgo de alterar y afectar gravemente el equilibrio de los poderes, confiriendo atribuciones exorbitantes al presidente de la Nación y poniendo en riesgo las libertades individuales.

### 2. Circunstancias justificantes

Como quedó dicho antes, para que la excepcional atribución del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones con contenido legislativo pueda ser legítimamente ejercida es necesario que existan “circunstancias excepcionales” que requieran pronto remedio y que sea “imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes”.

De acuerdo con la previsión constitucional será por lo tanto necesario, en cada oportunidad en que esta comisión deba pronunciarse, determinar si han existido las circunstancias excepcionales y la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes que justificarían y darían sustento al decreto de necesidad y urgencia de que se trate.

Uno de los casos en los que la Corte Suprema de Justicia analizó con más cuidado esta espinosa cuestión de hecho, fue el caso “Peralta” (27/12/1990, “Fallos”, 313:1513), aunque la decisión es anterior a la reforma constitucional de 1994. En esa sentencia, el Alto Tribunal exigió, para justificar la procedencia de un decreto de necesidad y urgencia, la existencia de una situación de grave riesgo social (consider. 24°), que pusiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado (consider. 26°), y tuvo en cuenta el descalabro económico generalizado y la necesidad de asegurar la continuidad y vigencia de la unión nacional (consider. 33° a 35°). Es decir que, a criterio del tribunal, sólo una situación de muy extrema gravedad justificaría la emisión de un decreto de necesidad y urgencia.

Luego de sancionada la reforma constitucional de 1994, la Corte Suprema reiteró el mismo criterio en la sentencia dictada en el caso “Video Club Dreams” (6/6/1995, “Fallos”, 318:1154). El tribunal, en efecto, anuló dos decretos de necesidad y urgencia emiti-

dos por el Poder Ejecutivo porque, entre otras razones, “los motivos que impulsaron el dictado de los decretos no se exhiben como respuesta a una situación de grave riesgo social que hiciera necesario el dictado de medidas súbitas como las que aquí se tratan” (consid. 15°).

La Corte pareció flexibilizar grandemente su criterio al resolver el caso “Rodríguez” (17/12/1997, “Fallos”, 320:2851), en el cual no analizó la existencia de circunstancias justificantes pero tácitamente aceptó la explicación del jefe de Gabinete, quien alegó como circunstancia excepcional “los graves defectos que afectan a nuestro sistema aeroportuario”.

Pero poco tiempo después, al resolver el caso “Verrochi” (19/8/1999), el tribunal volvió sobre sus pasos y se mostró dispuesto a examinar si el Poder Ejecutivo había actuado para remediar una situación de hecho constitutiva de un estado de emergencia, es decir, si estaba fácticamente justificada la emisión de un decreto de necesidad y urgencia. Y con toda claridad dijo la Corte en ese caso que “para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) Que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes” (“Fallos”, 322:1726, consid. 9°).

Para que no quedaran dudas, agregó el tribunal que al analizar “el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia” corresponde “descargar criterios de mera conveniencia ajenos a circunstancias extremas de necesidad, puesto que la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto” (consid. 9°, segundo párrafo).

El criterio fue reiterado al menos en tres casos posteriores. En “Risolia de Ocampo” expresó la Corte Suprema que “el fundamento de los decretos de necesidad y urgencia es la necesidad de poner fin o remediar situaciones de gravedad que obligan a intervenir en el orden patrimonial, fijando plazos, concediendo esperas, como una forma de hacer posible el cumplimiento de las obligaciones a la vez que atenuar su gravitación negativa sobre el orden económico e institucional y la sociedad en su conjunto”; con el agregado de que “uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse

la validez de un decreto como el cuestionado en el *sub lite* es que éste tenga la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos” (2/8/2000, “Fallos”, 323:1934).

Luego, en “Cooperativa de Trabajo Fast Limitada”, la Corte requirió, para justificar la imposibilidad de seguir el trámite ordinario de las leyes “que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan” (1/11/2003, “Fallos”, 326:3180). Y en “Leguizamón Romero”, del 7 de diciembre de 2004 (“Fallos”, 327:5559), la Corte reiteró que para que sea procedente la emisión de un decreto de necesidad y urgencia por parte del Poder Ejecutivo es necesario que exista “un grave trastorno que amenace la existencia, seguridad o el orden público o económico”.

Esta doctrina es la actualmente vigente y contiene las premisas con las cuales debe realizarse el análisis de los decretos de necesidad y urgencia requerido por el artículo 99, inciso 3, cuarto párrafo, de la Constitución Nacional, y por los artículos 2°, 10, 19 y concordantes de la ley 26.122.

### 3. Primera conclusión

Lo hasta aquí expuesto permite sintetizar una primera conclusión acerca de en qué situaciones o en qué circunstancias –de acuerdo con la doctrina de la Corte Suprema de Justicia– puede el presidente de la Nación dictar decretos de necesidad y urgencia.

Las “circunstancias excepcionales” contempladas en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional se configuran ante una “situación de grave riesgo social”, que “ponga en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado”, o ante un “descalabro económico generalizado” y frente a la necesidad de “asegurar la continuidad y vigencia de la unión nacional”. Pero también es necesario que “las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor” y que se trate de “proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos”.

Por lo tanto, en cada caso en que deba determinarse si un decreto de necesidad y urgencia ha sido emitido de conformidad con la previsión constitucional, o no, será necesario verificar la existencia de los referidos supuestos de hecho. Y siempre aplicando un criterio de interpretación restrictivo, dado el carácter excepcional de esta atribución del presidente de la Nación.

### 4. El decreto 1.487/06

El decreto bajo análisis de esta Comisión Bicameral se dictó con el propósito de implementar variaciones en la remuneración salarial o en el régimen laboral del personal de distintas áreas de la administración pública nacional.

Lo primero que debe señalarse es que, aparentemente, el jefe de Gabinete se ha limitado a enviar al Congreso sólo el texto del decreto y del acta, sin haber adjuntado todos los antecedentes del caso, como hubiera correspondido. Digo aparentemente porque no he recibido otro antecedente más que los mencionados, pero no puedo descartar que ellos hayan ingresado junto con el mensaje del jefe de Gabinete.

De todas maneras, surge del texto del decreto y de sus antecedentes que el acta homologada fue suscrita el 5 de septiembre del corriente año; es decir, un mes y medio antes de la emisión del decreto y lapso más que suficiente para que el Congreso tratara esta iniciativa. A partir de ese dato, es muy difícil encontrar una causa súbita, urgente, imprevista e impostergable que hubiera justificado la emisión del decreto. A lo cual debe agregarse que el Congreso se hallaba en pleno período de sesiones ordinarias (artículo 63 de la Constitución Nacional) y que ambas Cámaras sesionaron los días 4, 11, 25 de octubre y 1° de noviembre.

En este punto recuerdo que, de acuerdo con la interpretación de la Corte Suprema, para que proceda la emisión de un decreto de necesidad y urgencia es preciso que “sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal” (“Verrochi”, “Fallos”, 322:1726, ya citado). En el caso bajo análisis, el presidente ni siquiera ha intentado una explicación acerca de por qué es imposible seguir el trámite previsto en la Constitución para la sanción de las leyes. Sólo ha expresado esa imposibilidad como una petición de principio, sin fundamento alguno.

Además, está muy claro que el decreto no se dictó en protección de los intereses generales de toda la sociedad sino bien por el contrario para beneficiar a “determinados individuos”, lo que va en contra de la comentada doctrina de la Corte Suprema.

La decisión debería haber sido adoptada mediante una ley, en sentido formal y material, dado que se trató de aumentos de sueldos retroactivos y el artículo 62 de la ley 11.672 (citado en los considerandos del decreto) prescribe que los aumentos de remuneraciones “no podrán tener efectos retroactivos y regirán invariablemente a partir del día primero del mes siguiente al de la fecha en que hubieran sido dispuestos”. De manera tal que sólo una ley de igual jerarquía podía sortear la prohibición (artículo 31 de la Constitución Nacional).

## 5. Conclusión

La conclusión, luego del precedente análisis, es que el Poder Ejecutivo dictó el decreto de necesi-

dad y urgencia sin que estuvieran reunidas las condiciones sustanciales para ello y que, muy por el contrario, lo hizo por razones de mera conveniencia, que es justamente lo que no debe hacer (CSJ, “Fallos”, 322:1726, consid. 9°).

Sí se encuentran cumplidos, en cambio, los recaudos formales previstos en la Constitución Nacional, por cuanto el decreto ha sido dictado en acuerdo general de ministros, ha sido firmado por el jefe de Gabinete de Ministros y este mismo funcionario lo ha remitido al Congreso. Además, la materia no es de las expresamente vedadas en el artículo 99, inciso 3, párrafo tercero, de la Constitución Nacional. Pero el cumplimiento de estos recaudos formales es insuficiente para dotar de validez al decreto bajo análisis, dada la falta de cumplimiento de los recaudos sustanciales.

Por la materia de que se trata, el presidente podría haber recurrido al ejercicio de facultades delegadas (artículo 76 de la Constitución Nacional; artículo 2°, inciso f), de la ley 25.135), razón por la cual resulta llamativo que haya optado por emitir un decreto de necesidad y urgencia que está claramente fuera de la previsión constitucional. Pero dado que en los considerandos del decreto no se ha explicado esa opción, no corresponde pronunciarse al respecto.

Por todas las razones expuestas, se aconseja el rechazo del decreto de necesidad y urgencia número 1.487 del 20 de octubre de 2006, bajo análisis.

*Pablo G. Tonelli.*

## ANTECEDENTE

Buenos Aires, 26 de octubre de 2006.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad, a fin de comunicarle el dictado del decreto 1.487 del 20 de octubre de 2006, que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.  
Mensaje 1.536

NÉSTOR C. KIRCHNER.

*Alberto A. Fernández. – Carlos A. Tomada.*

Buenos Aires, 20 de octubre de 2006.

VISTO el expediente 1.189.415/06 del Registro del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto (t.o. 2005) y sus modificatorias, la ley 24.185, la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional, 25.164, el decreto 447 del 17 de marzo de 1993, el decreto 1.432 del 22 de noviembre de 2005, el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional homologado por el

decreto 214 del 27 de febrero de 2006, el acta acuerdo del 5 de septiembre de 2006 de la Comisión Negociadora Sectorial correspondiente al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) aprobado por el decreto 993 del 27 de mayo de 1991 (t. o. 1995) y sus modificatorios, y

CONSIDERANDO:

Que por ley 24.185 se estableció el régimen aplicable a las negociaciones colectivas entre la administración pública nacional y sus empleados.

Que en cumplimiento del mecanismo establecido por la ley 24.185 y por el anexo II del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional homologado por el decreto 214/06, se ha constituido la Comisión Negociadora Sectorial correspondiente al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA).

Que las partes, en el marco previsto por el artículo 60 de la ley 24.185, reglamentado por el artículo 5° del decreto 447/93 y resoluciones complementarias, arribaron a un acuerdo de nivel sectorial relativo al otorgamiento de vales alimentarios a partir del 1° de octubre de 2006 al personal comprendido en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), concretado a través del acta acuerdo de fecha 5 de septiembre de 2006 de la precitada comisión negociadora.

Que el mencionado acuerdo cumple con los requisitos del artículo 11 de la ley 24.185.

Que se han cumplimentado las intervenciones prescriptas por los artículos 79, segundo párrafo y 80, inciso *b*), del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional homologado por el decreto 214/06.

Que asimismo ha emitido el correspondiente dictamen la Comisión Asesora de Política Salarial del Sector Público.

Que en atención a las prescripciones del artículo 62 de la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto (t. o. 2005) y sus modificatorias, y cláusula primera del acta acuerdo que dispone la vigencia de lo pactado, corresponde que su instrumentación por parte del Poder Ejecutivo nacional se formalice en el marco del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Que conforme el artículo 1° del decreto 1.432/05, compete al Poder Ejecutivo nacional el otorgamiento de las prestaciones previstas en el inciso *c*), artículo 103 bis de la ley 20.744 (t. o. 1976) y sus modificatorias, al personal comprendido en el artículo 8° de la ley 24.156.

Que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ha tomado la intervención prevista en los artículos 7°, 10 y concordantes de la ley 24.185.

Que el artículo 3° del Código Civil de la República Argentina dispone que las leyes no tienen efecto

retroactivo, sean o no de orden público, salvo disposición en contrario, por lo que resulta necesario el dictado de una norma que expresamente consagre la vigencia del acta acuerdo que se homologa por el presente, desde la fecha allí consignada.

Que, por similares motivos, cabe hacer una excepción a lo dispuesto por el artículo 62 de la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto (t. o. 2005) y sus modificatorias en este caso particular.

Que, con relación a la vigencia temporal, el acuerdo alcanzado rige a partir del 1° de octubre de 2006 en las condiciones convenidas por las partes.

Que la situación en la que se dicta esta medida configura una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ha tomado la intervención que le compete.

Que el presente se dicta en ejercicio de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de los artículos 14 de la ley 24.185 y 1° del decreto 1.432/05.

Por ello,

*El presidente de la Nación Argentina, en acuerdo general de ministros*

DECRETA:

Artículo 1° – Homológase el acta acuerdo de la Comisión Negociadora Sectorial correspondiente al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa - (decreto 993/91 - t.o. 1995 y sus modificatorios) de fecha 5 de septiembre de 2006, que se incorpora como anexo del presente decreto.

Art. 2° – La vigencia del acta acuerdo homologada por el presente será a partir del 1° de octubre de 2006, en las condiciones allí establecidas.

Art. 3° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 4° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 1.487

NÉSTOR C. KIRCHNER.

*Alberto A. Fernández. – Aníbal D. Fernández. – Jorge E. Taiana. – Nilda C. Garré. – Felisa Miceli. – Julio M. De Vido. – Alberto J. B. Iribarne. – Carlos A. Tomada. – Alicia M. Kirchner. – Ginés M. González García. – Daniel F. Filmus.*

ANEXO

En la Ciudad de Buenos Aires, a los 5 días de septiembre de 2006, siendo las 12 horas, en el Ministe-

rio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, ante el señor director de dictámenes y contenciosos, doctor José Ellas Miguel Vera, en carácter de presidente de la Comisión Paritaria del decreto 214/06 –Sectorial SINAPA– asistido por el secretario de conciliación, licenciado Omar M. Rico, comparecen en representación de la Jefatura de Gabinete de Ministros, doctor Julio Vitobello, y licenciado Norberto Perotti, de la Subsecretaría de la Gestión Pública, doctor Juan Manuel Abal Medina, licenciado Lucas Nejamkis, licenciado Eduardo Salas y doctora Amalia Bortman y del Ministerio de Economía y Producción, el licenciado Raúl Rigo, licenciado Carlos Santamaría y doctor Jorge Caruso, todos ellos por parte del Estado empleador, y por la parte gremial, Felipe Carrillo, Omar Auton, Hugo Spairani y Karina Trivisonno, en representación de la Unión del Personal Civil de la Nación y los señores Eduardo De Gennaro, Rubén Mosquera y Matías Cremonese en representación de la Asociación Trabajadores del Estado, quienes asisten a la presente audiencia.

Cedida la palabra, ambas partes han intercambiado y analizado diversas alternativas para asegurar una adecuada aplicación de lo establecido por el decreto 1.432/05 en el ámbito de la presente negociación sectorial.

A ese efecto, han acordado que:

*Primera.* El personal comprendido en el ámbito del presente sectorial incluido en el anexo I del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, instrumentado por decreto 214/06, de conformidad con lo establecido en el artículo 9° de esta norma convencional, percibirá vales alimentarios por hasta un monto de pesos ciento cincuenta (\$150) mensuales, a partir del 1° de octubre de 2006 pagaderos a trimestre vencido, siempre que no estuviera percibiendo cifra superior por igual concepto a la fecha de suscripción de la presente. Los vales serán percibidos en forma proporcional a los días efectivamente trabajados con excepción del uso de las licencias correspondientes.

*Segunda.* Las jurisdicciones y entidades sólo podrán otorgar el beneficio en la medida que acrediten

disposición de la fuente de financiamiento necesaria así como cumplir con los requisitos que se establezcan. Para ello, el Estado empleador implementará el procedimiento necesario para instrumentar la medida dispuesta en el artículo precedente por la decisión administrativa del jefe de Gabinete de Ministros.

*Tercera.* El Estado empleador instrumentará las medidas necesarias a efectos que las jurisdicciones y entidades que a la fecha se encontraran otorgando el beneficio de vales alimentarios se adecuen a los criterios de la presente acta y a las disposiciones vigentes sobre vales alimentarios, antes 31 de diciembre 2006.

*Cuarta.* Las futuras negociaciones colectivas acordarán la incorporación de los montos otorgados en concepto de vales alimentarios a las retribuciones del personal.

Cedida, la palabra a la representación gremial de la Asociación Trabajadores del Estado manifiesta su desacuerdo con el punto tercero de la presente acta.

En este estado, la autoridad de aplicación hace saber a las partes que conforme a lo manifestado precedentemente por la representación sindical y atento a que la mayoría se pronunció a favor de la aprobación de la propuesta conforme al artículo 4° de la ley 24.185 y su decreto reglamentario 447/93 así como la resolución del Ministerio de Trabajo 42/98, se da por aprobada la propuesta y se iniciarán los trámites para su homologación.

Se firma un (1) solo ejemplar, cuyas copias autenticadas son entregadas a los representantes de cada una de las partes y a la Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales (CO-PAR) prevista por el artículo 79 del Convenio Colectivo de Trabajo General (decreto 214/06), disponiéndose la tramitación de la homologación del presente según corresponda.

Con lo que se da por finalizada la presente reunión, firmando los presentes al pie en señal de conformidad ante mí, que certifico.

*Firmas ilegibles.*