

SESIONES ORDINARIAS**2007****ORDEN DEL DIA N° 2011****COMISION BICAMERAL PERMANENTE
DE TRAMITE LEGISLATIVO - LEY 26.122****Impreso el día 20 de marzo de 2007**

Término del artículo 113: 29 de marzo de 2007

SUMARIO: Declaración de validez de los decretos 391/03, 683/04 y 748/05. (244-D.-2007.)

Dictamen de comisión*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 a los decretos del Poder Ejecutivo nacional 391 de fecha 10 de julio de 2003 mediante el cual se establece, a partir del 1° de julio de 2003, en la suma de \$ 220 mensuales el haber mínimo de cada beneficio correspondiente a las prestaciones a cargo del régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, monto que absorberá todas las sumas que hasta el presente se hayan otorgado con el objeto de alcanzar el haber mínimo de cobro garantizado por el decreto 1.275/02; el 1.194 de fecha 5 de diciembre de 2003 mediante el cual se establece, a partir del 1° de enero de 2004, en la suma de \$ 240 mensuales, el haber mínimo de cada beneficio correspondiente a las prestaciones a cargo del régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones; el 683 de fecha 31 de mayo de 2004 mediante el cual se establece el haber mínimo de cada beneficio correspondiente a las prestaciones a cargo del régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en la suma de \$ 260 mensuales, a partir del 1° de junio de 2004 y en la suma de \$ 280 mensuales, a partir del 1° de septiembre de 2004; el decreto 1.199 de fecha 13 de septiembre de 2004 mediante el cual se crea un subsidio complementario, cuyo monto será de \$ 40 y se devengará a partir del 1° de septiembre de 2005, que se abonará juntamente con las prestaciones a cargo del régimen previsional público del Sistema Integra-

do de Jubilaciones y Pensiones, otorgadas o a otorgar por la ley 24.241 y sus modificatorias, por los anteriores regímenes generales nacionales y por las ex cajas o institutos provinciales y municipales de provisión que fueron transferidos al Estado nacional, con excepción de las pertenecientes a los regímenes de policía y penitenciaria de las provincias de Santiago del Estero, Catamarca, San Juan, La Rioja, Río Negro, Mendoza, Jujuy, Tucumán y San Luis; y el 748 de fecha 30 de junio de 2005 mediante el cual se establece el haber mínimo de cada beneficio correspondiente a las prestaciones cuyo pago se encuentre a cargo del régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en la suma total de \$ 350 mensuales, que se liquidarán a partir del 1°/7/2005, asimismo se modifica el primer párrafo del artículo 35 de la ley 25.967 a fin de establecer el límite máximo de la suma de \$ 310.000.000 destinada al pago de sentencias judiciales como consecuencia de retroactivos a cargo de la ANSES y de \$ 10.000.000 para la atención de deudas previsionales consolidadas de dicha entidad, conforme a la legislación vigente.

En virtud de los fundamentos que se exponen en el informe adjunto, 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:

Artículo 1° – Declarar la validez de los decretos 391 de fecha 10 de julio de 2003, 1.194 de fecha 5 de diciembre de 2004, 683 de fecha 31 de mayo de 2004, 1.199 de fecha 13 de septiembre de 2004 y del decreto 748 de fecha 30 de junio de 2005.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 28 de febrero de 2007.

Diana B. Conti. – Jorge A. Landau. – Agustín O. Rossi. – Luz M. Sapag. – Luis F. J. Cigogna. – María L. Leguizamón. – María C. Perceval. – Nicolás A. Fernández. – Gustavo E. Ferri. – Patricia Vaca Narvaja.

En disidencia:

Pablo G. Tonelli.

INFORME

I. Antecedentes

La Constitución Nacional, antes de la reforma en 1994, establecía en forma clara y terminante la doctrina de la separación de las funciones del gobierno, precisando uno de los contenidos básicos asignados a la forma republicana prevista en su artículo 1°.

La clásica doctrina de la división de los poderes, concebida por el movimiento constitucionalista como una de las técnicas más eficaces para la defensa de las libertades frente a los abusos gestados por la concentración del poder, y que fuera complementada con la teoría de los controles formulada por Karl Loewenstein revestía jerarquía constitucional y era uno de los pilares elementales sobre los cuales se estructuraba la organización gubernamental de la Nación.

Gregorio Badeni¹ señala: “...Las funciones del órgano ejecutivo han aumentado en los sistemas democrático constitucionales como consecuencia de la ampliación de la actividad estatal. Y, si bien esa tendencia se refleja en todos los órganos gubernamentales, su proyección resulta mucho más significativa en el Poder Ejecutivo debido a que su función no se limita a la simple ejecución de las leyes, sino que se extiende, en forma global, a la gestión y administración de los asuntos públicos, y a la determinación del plan de gobierno...”

En este orden de ideas, el citado constitucionalista destaca: “...La expansión de las funciones ejecutivas no configura, necesariamente, una corruptela constitucional por cuanto ella puede ser convalidada mediante una interpretación dinámica y razonable de la Ley Fundamental...”²

“En el ámbito de la vida social, política o económica de una nación –agrega Badeni– pueden presentarse situaciones graves de emergencia generadoras de un estado de necesidad cuya solución impone que se adopten medidas urgentes para neutralizar sus efectos perjudiciales o reducirlos a

su mínima expresión posible. Cuando esas medidas, constitucionalmente, deben revestir carácter legislativo, las demoras que a veces se producen en el trámite parlamentario pueden privarlas de eficacia temporal, y ello justificaría su sanción inmediata por el órgano ejecutivo, ya sea en forma directa o como consecuencia de una delegación congressional...”³

La reforma constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el marco del paradigma instaurado por los constituyentes de 1853/60 se planteaba.⁴

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 partir de la reforma, la facultad que la Constitución Nacional le atribuye excepcionalmente al Poder Ejecutivo, más allá de las posturas doctrinarias ha adquirido “carta de ciudadanía constitucional, por lo que ya no tiene sentido discutir si la procedencia de esta clase de reglamentos se apoya en el ensanche, o bien, en la superación de las fuentes constitucionales. En tal sentido, su validez constitucional encuentra apoyo expreso en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución reformada”.⁵

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) los dictados en virtud de delegación legislativa, y c) los de 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. 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

³ Badeni, Gregorio, ob. cit.

⁴ 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.

⁵ Cassagne, Juan Carlos, “La configuración de la potestad reglamentaria”, “La Ley”, 2004-A, 1144.

¹ Badeni, Gregorio, “Reglamentación de la Comisión Bicameral Permanente”, “La Ley”, 2006-D, 1229.

² Badeni, Gregorio, ob. cit.

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.

“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 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.”

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 nacional: 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.

En este orden de ideas, es criterio de esta comisión plantear un criterio amplio al analizar las circunstancias de carácter excepcional que operan como supuesto fáctico-jurídico-político que autoriza el empleo del instituto del decreto de necesidad y urgencia.

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho –la necesidad urgente– habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.⁶

Es de vital importancia esta definición, ya que serán luego los órganos de control quienes deberán valorar si se han reunido los requisitos en el supuesto de hecho que autoriza al Poder Ejecutivo a hacer uso de dicha facultad.

La doctrina en general se refiere al supuesto fáctico como aquel acontecimiento o situación que determina la emergencia que ocasiona la crisis institucional que impide al Poder Ejecutivo ejercer sus facultades constitucionales de un modo más adecuado, llevando al estado de necesidad política que desemboca en la asunción de dichas facultades por parte del Poder Ejecutivo.

⁶ Pérez Hualde, Alejandro, *Decretos de necesidad y urgencia*, Buenos Aires, Depalma, 1995.

Sin embargo, Pérez Hualde, Lagaz y Lacambara, entienden que existe aún un supuesto previo que es el de la vigencia de un sistema republicano que contemple en especial uno de los requisitos básicos, como lo es el principio de división de poderes.

En conclusión, al supuesto fáctico lo precede un supuesto institucional complejo que se compone de la existencia de un sistema con división de poderes o de funciones de distintos órganos y con un procedimiento de elaboración de leyes. Si no existen estos antecedentes, no se dará la posibilidad de existencia del decreto de necesidad y urgencia.

Superado este debate doctrinario, el dictado del Poder Ejecutivo de normas de rango legislativo so pretexto de la existencia de una situación de hecho que impide el pronunciamiento por parte del órgano al cual, según la Constitución, le corresponde actuar, no es un fenómeno novedoso para el derecho político.

Entre sus antecedentes más antiguos, se detecta la presencia de estos instrumentos en la Carta de Restauración Francesa y en la Ley Fundamental de Prusia de 1850.

Asimismo, son numerosas las constituciones europeas que han contemplado la posibilidad de existencia de aquellas situaciones extraordinarias de necesidad y urgencia, estableciéndolas en sus textos en forma expresa, tales como la Constitución de la República Española y en Sudamérica, las constituciones de Brasil, Colombia y Perú, entre otras.

En este sentido, este es el marco fáctico en el cual la Convención Constituyente de 1994 introdujo los decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional argentina, receptados en el artículo 99, inciso 3.

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.⁷

Conforme la postura desarrollada por Germán Bidart Campos, 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.⁸

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del caso “Peral-

ta”,⁹ ya que se le reconoció expresamente al presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

En el caso precitado, los actores iniciaron una acción de amparo ante el dictado del decreto 36/90 que convertía los contratos bancarios a plazo fijo en bonos de deuda pública (Plan Bonex).

Sin embargo, a pesar de su reconocimiento jurisprudencial, la Corte Suprema impuso una serie de reglas que debe contener el dictado de este tipo decretos por parte del órgano administrador para su procedencia.

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

“...una situación de grave riesgo social que pudiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado —ésta constituirá la causa por la cual se considera válido el decreto— [...] razonabilidad de las medidas dispuestas [...] relación entre los medios elegidos por la norma y los fines de ésta... examen de la proporcionalidad de las medidas y el tiempo de vigencia de ellas [...] inexistencia de otros medios alternativos adecuados para lograr los fines buscados [...] convalidación del Congreso, expresa o tácita...”.

Asimismo, sostuvo que “no necesariamente el dictado por parte del Poder Ejecutivo de normas como el decreto 36/90 determina su invalidez constitucional por la sola razón de su origen”.

Puede reconocerse la validez constitucional de una norma como la contenida en el decreto 36/90, dictada por el Poder Ejecutivo, fundado en dos razones fundamentales: a) que en definitiva el Congreso Nacional, en ejercicio de poderes constitucionales propios, no adopte decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados; b) porque ha mediado una situación de grave riesgo social, frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas del tipo de las instrumentadas en el decreto, cuya eficacia no parece concebible por medios distintos a los arbitrados (considerando 24).

La Corte ha caracterizado al supuesto fáctico habilitante para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia como “una situación de grave riesgo social frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas” (considerando 24).

En este sentido, la Corte Suprema definió la emergencia económico-social como aquella “situación extraordinaria que gravita sobre el orden económico social, con su carga de perturbación acumulada, en variables de escasez, pobreza, penuria o indigencia, origina un estado de necesidad que hay que ponerle fin” (considerando 43).

Asimismo, el Alto Tribunal consideró la razonabilidad de la medida atendiendo a “la circunstancia

⁷ Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, EDIAR, 1995, tomo VI.

⁸ Bidart Campos, Germán: “Los decretos de necesidad y urgencia”. Columna de opinión, “La Ley”, 27/2/01.

⁹ “La Ley”, 1991-C:158.

de que los medios arbitrados no parecen desmedidos en relación a la finalidad que persiguen” (considerando 48).

El Poder Judicial tiene la potestad de examinar la existencia o no del estado de necesidad y razonabilidad, ejerciendo el control de constitucionalidad sobre la materia regulada, en un caso que sea sometido a su juicio y donde se haya afectado algún derecho constitucional.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Nacional¹⁰ controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

El criterio expuesto por la CSJN respecto de su facultad de ejercer el control de constitucionalidad con relación a los decretos de necesidad y urgencia ha sido variable.

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso “Rodríguez”,¹¹ la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quién posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

Asimismo, consideró que los legisladores que habían interpuesto la acción de amparo carecían de legitimación activa; lo mismo sostuvo respecto del Defensor del Pueblo, pero consideró que el jefe de Gabinete tenía legitimación para actuar.

En esta oportunidad, la CSJN defendió la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y de su control político en cabeza del Poder Legislativo. Sostuvo que la jueza de grado carecía de jurisdicción para intervenir en el caso por ausencia de gravamen, caso, causa o controversia, pues decidió sobre un conflicto –que por su naturaleza– es ajeno a la resolución judicial, mediando –en consecuencia– una invasión de la zona de reserva de otro poder (considerando 6°).

Sin embargo, a pesar de lo dicho precedentemente, consideró que ello no implica una convalidación del decreto (de necesidad y urgencia) 842/97 “en tanto que esa norma, como integrante del ordenamiento jurídico, es susceptible de eventuales cues-

tionamientos constitucionales –antes, durante o después de su tratamiento legislativo y cualquiera fuese la suerte que corriese ese trámite– siempre que, ante un “caso concreto” –inexistente en la especie–, conforme las exigencias del artículo 116 de la Constitución Nacional, se considere en pugna con los derechos y garantías consagrados en la Ley Fundamental” (considerando 23).

Es decir, que limita la facultad de control del Poder Judicial ante la presencia de agravio concreto (examina si se cumplieron los requisitos formales de procedencia y el límite material), siendo el Congreso –depositario de la voluntad popular– a quien la Constitución Nacional le atribuye la excluyente intervención en el contralor de los DNU (considerando 17).

En este caso, la CSJN renunció expresamente a ejercer el control de constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, con base en la falta de caso y carencia de agravio concreto.

En cambio, en el caso “Verrochi”¹² cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) 770/96 y 771/96 emitidos por el PEN en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

En el caso precitado, la CSJN ejerce un control de constitucionalidad amplio y analiza también la razonabilidad de la medida, al abocarse a examinar si se cumplieron las exigencias formales y materiales en el dictado de este tipo de normas, admitiendo el ejercicio de facultades legislativas parte del PEN.

En este sentido, la CSJN considera que “se hace bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a exigencias materiales y formales, que constituyen una limitación y no una ampliación de la práctica seguida en el país...” (considerando 8°).

En el considerando 9° analiza las dos circunstancias habilitantes para el dictado de este tipo de normas, de conformidad con el artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional y sostiene que “corresponde al Poder Judicial el control de constitucionalidad sobre las condiciones bajo las cuales se admite esa facultad excepcional, que constituyen las actuales exigencias constitucionales para su ejercicio. Es atribución de este Tribunal en esta instancia evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia...”.

En el considerando 11, la CSJN sostuvo que la carencia de ley que regule el trámite y alcances de la intervención del Congreso, exigía una mayor responsabilidad por parte del Poder Judicial en el ejercicio del control de constitucionalidad, por lo cual,

¹⁰ Artículo 28: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.

¹¹ “La Ley”, 1997-E:884.

¹² “Verrochi, Ezio D. c/Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/8/19, “Fallos”, 322:1726, “La Ley”, 1999-E, 590.

confirma la sentencia del *a quo* que declaraba inconstitucional los decretos 770/96 y 771/96. En el presente caso ejerció un control amplio de las circunstancias fácticas y jurídicas del dictado del decreto en cuestión.

En el caso “Risolia de Ocampo”¹³, se declaró inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

El fundamento central para descalificar esta normativa fue que protegían intereses de individuos o grupos, no intereses generales de la sociedad.

De esta forma, la CSJN en el caso precitado agregaba un requisito más a la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia: la protección de intereses generales de la sociedad.

En el caso “Guida”,¹⁴ la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la administración pública.

Uno de los principales argumentos de la Corte para declarar la constitucionalidad del decreto precitado, fue su ratificación mediante la sanción de la ley 24.624.

A juicio de la CSJN, dicha ratificación importaba la intervención del Congreso en los términos que señala la Constitución y un reconocimiento de la emergencia invocada por el Poder Ejecutivo nacional.

Los ministros Nazareno, Moliné O’Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que “...la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95, mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que –en uso de facultades privativas– compete al Congreso de la Nación conforme al artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas Cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo nacional al enfrentar la crisis...”. (Considerando 6°.)

En el caso precitado, el voto del ministro Carlos Fayt señaló que “tal como lo recordó el Tribunal en la causa ‘Verrochi’ (‘Fallos’, 322:1726), para que el

Poder Ejecutivo pueda ejercer válidamente 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, o 2°) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser remediada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Esta última es la situación que debe entenderse presente en el caso...” (considerando 6°).

“Que la doctrina elaborada por esta Corte en torno a la nueva previsión constitucional, no difiere en lo sustancial del recordado precedente de “Fallos”, 313:1513. Sin embargo, en este último se valoró el silencio del Poder Legislativo como una convalidación tácita con consecuencias positivas (considerando 25). Nada de ello en cambio, sería en principio posible de afirmar hoy, frente al ineludible quicio constitucional que condiciona estrictamente la existencia misma de la voluntad del Congreso en su manifestación positiva (artículo 82 de la Constitución Nacional). No obstante, de esta regulación minuciosa de una facultad que por definición se considera existente, no podría derivarse como conclusión que la ausencia de reglamentación legal del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional deje inerte a la sociedad frente a las situaciones que el propio texto constitucional ahora prevé como excepcionales y, por tanto, merecedoras de remedios del mismo carácter”. (Considerando 7°.)

Fayt agregó que “en el caso concreto que nos ocupa, el Congreso Nacional, haciéndose cargo de su necesaria intervención en cuestiones de hondo y sensible contenido social –más allá de las implicancias presupuestarias que obviamente ostenta y que en última instancia son la razón misma de la medida– ha asumido esa intervención legitimadora, con lo que puede darse por satisfecho el recaudo constitucional antes indicado. Ello, claro está, no descarta sino refuerza el necesario control de constitucionalidad inherente al Poder Judicial de la Nación, conforme fue recordado por el Tribunal en la causa ‘Verrocchi’ ya citada”. (Considerando 9°.)

En este mismo orden de ideas, el citado ministro de la CSJN destacó que “en cuanto al contenido mismo de la medida cuestionada, deben entenderse reunidos los requisitos que condicionan su validez, de acuerdo a la ya conocida doctrina de la emergencia” (considerando 10).

Por todo lo expuesto, se revoca el fallo de la instancia anterior y se declara la constitucionalidad del decreto.

Entre los administrativistas, Juan Carlos Cassagne define a los reglamentos como “todo acto unilateral que emite un órgano de la administración pú-

¹³ “Risolia de Ocampo, María José c/Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia”, CS, “Fallos”, 323:1934.

¹⁴ “Guida Liliana c/Poder Ejecutivo s/empleo público”, CS, “Fallos”, 323:1566.

blica, creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula, por tanto, situaciones objetivas e impersonales”.¹⁵

Los reglamentos constituyen fuentes del derecho para la administración pública, aun cuando proceden de ella misma, ya que integran el bloque de legalidad, al cual los órganos administrativos deben ajustar su cometido. Desde el punto de vista cuantitativo, constituyen la fuente de mayor importancia del derecho administrativo, habida cuenta de que no sólo son emitidos por el Poder Ejecutivo, sino también por los demás órganos y entes que actúan en su esfera.

En lo que concierne a la naturaleza de la actividad reglamentaria, la doctrina clásica consideraba que constituía una actividad administrativa, mientras que para Cassagne “la actividad reglamentaria traduce una actividad materialmente legislativa o normativa, ya que se trata del dictado de normas jurídicas de carácter general y obligatorias por parte de órganos administrativos que actúan dentro de la esfera de su competencia, traduciendo una actividad jurídica de la administración que se diferencia de la administrativa por cuanto ésta es una actividad inmediata, práctica y concreta tendiente a la satisfacción de necesidades públicas, encuadrada en el ordenamiento jurídico”.¹⁶

Conforme la terminología utilizada por la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA), los reglamentos se denominan también actos de alcance o contenido general.

Para la LNPA el reglamento es un acto de alcance general, expresión que comprende a los meros actos de alcance general que no integran el ordenamiento jurídico.

“Sin embargo –señala Cassagne– la figura del reglamento no agota todas las situaciones que traducen la emisión de actos de alcance o contenido general en sede administrativa. Las normas generales que sólo tienen eficacia interna en la administración o que están dirigidas a los agentes públicos –instrucciones de servicio, circulares– no producen efectos jurídicos respecto a los particulares. Su principal efecto jurídico se deriva del deber de obediencia jerárquica del inferior al superior.”¹⁷

Tal y como expresa Cassagne, la caracterización jurídica de los reglamentos surge de la circunstancia de encontrarse sujetos a un régimen jurídico peculiar que los diferencia de las leyes en sentido formal, de los actos administrativos y de las instrucciones de servicio, circulares y demás reglamentos internos.

En el orden nacional, los reglamentos pueden provenir de la administración, de la Legislatura o del Poder Judicial, ya que las normas de carácter general dictadas por el Congreso o por los organismos judiciales, sin el carácter formal de las leyes o sentencias, son también reglamentos, sujetos, en principio, al mismo régimen jurídico que los dictados por la administración.

La sustancia de un acto de alcance general de contenido normativo, que integra el ordenamiento jurídico, es la del “reglamento”, con independencia del órgano o ente estatal que lo produzca, siendo indiferente desde el punto de vista jurídico la utilización de distintos términos.

Conforme la vinculación o relación de los reglamentos con las leyes, los primeros se clasifican según la doctrina en ejecutivos, autónomos, delegados y de necesidad o urgencia.¹⁸

Los reglamentos ejecutivos o de ejecución son los que dicta el Poder Ejecutivo en ejercicio de las facultades atribuidas por el artículo 99, inciso 2, de la Constitución Nacional, para asegurar o facilitar la aplicación o ejecución de las leyes, regulando detalles necesarios para el mejor cumplimiento de las leyes y de las finalidades que se propuso el legislador.

Por su parte, el dictado de reglamentos autónomos o independientes corresponde, en principio, al Poder Ejecutivo de acuerdo a la distribución de funciones que realiza la Constitución Nacional, la cual, en su artículo 99, inciso 1, le atribuye responsabilidad política por la administración general del país.

Marienhoff afirma que el reglamento autónomo es dictado por el Poder Ejecutivo en materias acerca de las cuales tiene competencia exclusiva de acuerdo a textos o principios constitucionales. Sostiene que, así como existe una zona de reserva de la ley que no puede ser invadida por el poder administrador, también hay un ámbito de competencias, reservado a la administración en la cual el Poder Legislativo no puede inmiscuirse, como consecuencia del principio de separación de los poderes.¹⁹

Con la reforma constitucional de 1994 quedó superado el debate doctrinario respecto de los reglamentos delegados,²⁰ al contemplar expresamente la delegación legislativa en el artículo 76.

En dicha norma constitucional, si bien genéricamente se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo seguidamente se la admite respecto de dos materias determinadas: a) de administración, y b) de emergencia pública.

¹⁵ Cassagne, Juan Carlos, “La configuración de la potestad reglamentaria”, “La Ley”, 2004-A, 1144.

¹⁶ Cassagne, Juan Carlos, “La configuración de la potestad reglamentaria”, “La Ley”, 2004-A, 1144.

¹⁷ Cassagne, Juan Carlos, ob. cit.

¹⁸ Clasificación desarrollada en Cassagne, Juan Carlos, “La configuración de la potestad reglamentaria”, “La Ley”, 2004-A, 1144.

¹⁹ Definición señalada en Cassagne, Juan Carlos, ob. cit.

²⁰ Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

Tal y como se ha expuesto ut supra, hasta la reforma constitucional de 1994 se debatía en doctrina acerca de la validez constitucional de los denominados reglamentos de necesidad y urgencia.²¹

Mientras un sector, encabezado por los administrativistas, se inclinaba por su validez constitucional y recibía el apoyo de la realidad jurisprudencial aunque dentro de ciertos límites, otra corriente doctrinaria entendía que resultaban violatorios del sistema de la Constitución de 1853/60 por considerar, sustancialmente, que afectaban el principio de la división de los poderes.²²

Y tal como lo ha expresado Cassagne:²³ “...La concepción de la denominada doctrina de la separación de los poderes o, según prefieren algunos, de la división de los poderes, elaborada por Montesquieu (bajo la innegable influencia de Locke), ha dado lugar a numerosas y diferentes interpretaciones jurídicas que olvidan la naturaleza eminentemente política y hasta sociológica de esta teoría. Precisamente, al abordar el estudio del poder reglamentario, en cualquier ordenamiento constitucional positivo, hay que analizar primero el sistema, su realidad y los antecedentes que le han servido de fuente, pues recién después de esa labor el intérprete estará en condiciones para determinar el modo en que la Constitución ha recepcionado el principio di-

visorio en lo que atañe a la articulación entre la ley y el reglamento.

”La teoría expuesta por Montesquieu en *El espíritu de las leyes* reposa, como es sabido, en la necesidad de instaurar un equilibrio entre los órganos que ejercen el poder estatal. Parte de reconocer que las personas que poseen poder tienden normalmente a su abuso, por lo cual considera imprescindible la institución en el Estado de un sistema de pesos y contrapesos, de modo que los poderes puedan controlarse recíprocamente y que el equilibrio resultante, permita el juego de los cuerpos intermedios de la sociedad y favorezca la libertad de los ciudadanos.²⁴

”Lejos de predicar la primacía del Poder Legislativo o el acantonamiento de las funciones típicas de cada poder (en sentido orgánico la concepción de Montesquieu –antes que transferir el monopolio de la actividad legislativa al Parlamento (como pretendió Rousseau)– se ocupó de la división del Poder Legislativo, asignando al Poder Ejecutivo funciones colegislativas (vgr. veto, iniciativa y convocatoria) y estableciendo un sistema bicameral, con el objeto de impedir el predominio y el abuso del órgano parlamentario. El centro de la concepción, aun cuando el principio no tuvo acogida en las constituciones que se dictaron durante la Revolución Francesa, lo constituye, sin duda, la ubicación del Poder Judicial en el esquema divisorio, concebido como órgano imparcial para juzgar y resolver las controversias, con independencia de los otros dos poderes...”.²⁵

Conforme al análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan “circunstancias excepcionales” que “...hicieran imposible seguir los trámites 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”.²⁶

Por todo lo expuesto, es criterio de esta comisión analizar en lo pertinente la existencia del supuesto fáctico-jurídico-político que habilita el dictado de los instrumentos precitados por parte del Poder Ejecutivo, conforme a los requisitos establecidos expresamente por la Constitución Nacional en el artículo 99, inciso 3 –la existencia de circunstancias excepcionales que imposibiliten seguir el procedimiento legislativo ordinario y la necesidad y urgencia de

²¹ Miguel A. Ekmekdjian (en su obra *Manual de la Constitución argentina*, Buenos Aires, Depalma, 1997) entiende que no es correcto llamar a estas normas reglamentos, puesto que son normas de sustancia legislativa y no obstante ello, son dictadas por el Poder Ejecutivo nacional, y adopta la denominación de “decretos leyes” al referirse a este tipo de instrumentos.

²² En este orden de ideas, Ekmekdjian se encuentra entre quienes defienden la inconstitucionalidad de los llamados reglamentos de necesidad y urgencia, fundando su postura en la afectación del principio de división de poderes, y olvidando conforme al criterio de esta comisión el verdadero origen de la teoría de frenos y contrapesos elaborado por Montesquieu y adoptada por nuestra Constitución histórica 1853/60. En este sentido, y compartiendo la exposición de Cassagne “...la atribución de la potestad reglamentaria al Ejecutivo responde a los principios de equilibrio, que están en la base de la teoría de Montesquieu, permitiendo su ejercicio no sólo para reglamentar las leyes del Congreso, sino también para dictar normas generales en determinadas situaciones que derivan tanto de sus propias facultades como órgano jerárquico superior de la administración pública (ex artículo 86, inciso 1, Constitución Nacional) como de las atribuciones vinculadas al estado de necesidad y a la eficacia de la realización de los fines constitucionales (esto último, a través de la figura de la delegación), facultades que deberá ejercer, en cualquier caso, bajo el control permanente del Congreso...” (Cassagne, Juan Carlos, “La configuración de la potestad reglamentaria”, “La Ley”, 2004-A, 1144).

²³ Cassagne, Juan Carlos, “Sobre fundamentación y los límites de la potestad reglamentaria de necesidad y urgencia”, “La Ley”, 1991-E, 1179.

²⁴ Cassagne, Juan Carlos, ob. cit.

²⁵ Cassagne, Juan Carlos, ob. cit.

²⁶ Cabe destacar que en Estados Unidos los citados decretos reciben la denominación de *executive orders*, las cuales son órdenes ejecutivas, una facultad propia por la ley segunda fundamental de la Constitución de los Estados Unidos que establece la capacidad del presidente para legislar sobre facultades e instituciones e incluso sobre la propia Constitución.

sumar dicho trámite mediante un decreto— sumado esto, a los principios sentados por la jurisprudencia elaborada a través de los diferentes fallos de la Corte Suprema de la Nación, tales como la existencia de un grave riesgo social, asegurar la continuidad y vigencia de la unidad nacional y la protección de los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos.

II. Objeto

Se someten a dictamen de esta comisión los decretos del Poder Ejecutivo nacional 391 de fecha 10 de julio de 2003 mediante el cual se establece, a partir del 1° de julio de 2003, en la suma de \$ 220 mensuales el haber mínimo de cada beneficio correspondiente a las prestaciones a cargo del régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, monto que absorberá todas las sumas que hasta el presente se hayan otorgado con el objeto de alcanzar el haber mínimo de cobro garantizado por el decreto 1.275/02; el 1.194 de fecha 5 de diciembre de 2003 mediante el cual se establece, a partir del 1° de enero de 2004, en la suma de \$ 240 mensuales, el haber mínimo de cada beneficio correspondiente a las prestaciones a cargo del régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones; el 683 de fecha 31 de mayo de 2004 mediante el cual se establece el haber mínimo de cada beneficio correspondiente a las prestaciones a cargo del régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en la suma de \$ 260 mensuales, a partir del 1° de junio de 2004 y en la suma de \$ 280 mensuales, a partir del 1° de septiembre de 2004; el decreto 1.199 de fecha 11 de octubre de 2005 mediante el cual se crea un subsidio complementario, cuyo monto será de \$ 40 y se devengará a partir del 1° de septiembre de 2005, que se abonará juntamente con las prestaciones a cargo del régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, otorgadas o a otorgar por la ley 24.241 y sus modificatorias, por los anteriores regímenes generales nacionales y por las ex cajas o institutos provinciales y municipales de previsión que fueron transferidos al Estado nacional, con excepción de las pertenecientes a los regímenes de policía y penitenciaria de las provincias de Santiago del Estero, Catamarca, San Juan, La Rioja, Río Negro, Mendoza, Jujuy, Tucumán y San Luis; y el 748 de fecha 30 de junio de 2005 mediante el cual se establece el haber mínimo de cada beneficio correspondiente a las prestaciones cuyo pago se encuentre a cargo del régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en la suma total de \$ 350 mensuales, que se liquidarán a partir del 1°/7/2005, asimismo se modifica el primer párrafo del artículo 35 de la ley 25.967 a fin de establecer el límite máximo de la suma de \$ 310.000.000 destinada al pago de sentencias judiciales como consecuencia de retro-

activos a cargo de la ANSES y de \$ 10.000.000 para la atención de deudas previsionales consolidadas de dicha entidad, conforme a la legislación vigente.

II.a) Análisis de los decretos

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último de los considerandos de los citados decretos que ellos se dictan en uso de las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo nacional por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

La ley 26.122, en el capítulo I del 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 esta comisión debe expedirse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales 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)* la 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)* la remisión del 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, puede dictar normas de contenido típicamente legislativo, siempre que no trate materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos.

Los decretos 391/03, 1.194/03, 683/04, 1.199/04 y 748/05 en consideración han sido decididos en acuerdo general de ministros y refrendados por el señor presidente de la Nación, doctor Néstor Kirchner, el señor jefe de Gabinete de Ministros, doctor Alberto A. Fernández y los señores 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 esta 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 esta 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 esta comisión y al cúmulo de decretos ha 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 la 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 él sea derogado formalmente por el Congreso.²⁷

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado de los decretos 391/03, 1.194/03, 683/04, 1.199/04 y 748/05.

Es política del gobierno nacional adoptar medidas que aseguren a todos los sectores de la sociedad un ingreso mínimo que satisfaga las necesidades básicas para su subsistencia y, otorgar continuidad a la política social destinada a asegurar a los sectores más desprotegidos de la sociedad el mejoramiento de sus ingresos a través de un paulatino incremento de los mismos.

Es preciso destacar que, estrictas razones de justicia social hacen imperioso que el Estado nacional asuma su responsabilidad en la redistribución de la riqueza y, por ende, impulse medidas concretas de política pública destinadas a lograr equidad y solidaridad social, juntamente con el crecimiento de la economía nacional.

El Poder Ejecutivo nacional fundamenta las medidas adoptadas en los precitados decretos dejando constancia que la emergencia afectó fundamentalmente al sector de jubilados y pensionados que perciben prestaciones mínimas a cargo de la administración nacional de la seguridad social.

El derecho de la seguridad social es definido por Julio Armando Grisolíá en su obra *Derecho del trabajo y de la seguridad social* como “el conjunto de normas jurídicas que regulan la protección de las denominadas contingencias sociales como la salud, la vejez, la desocupación. Se trata de casos de necesidad biológica y económica. Es una rama del derecho que ampara al trabajador dependiente, al autónomo y también al desempleado de las contingencias de la vida que pueden disminuir la capacidad de ganancia del individuo [...] los beneficiarios de la seguridad social son todos los hombres, y su objeto es amparar las necesidades que dificultan su bienestar”.

²⁷ 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.

El derecho de la seguridad social tiene raigambre constitucional en el artículo 14 bis, el cual garantiza a los trabajadores los beneficios inherentes a la seguridad social tales como el seguro social obligatorio, las jubilaciones y las pensiones móviles y la protección integral de la familia.

“El derecho a la seguridad social se funda en la necesidad de la comunidad de alcanzar un pleno estado de justicia social basado en principios tales como la solidaridad, subsidiariedad, universalidad, integralidad, igualdad, unidad de gestión e inmediatez.”²⁸

La seguridad social, conforme a la opinión de Julio Armando Grisolíá, debe ser entendida como una obligación de la cual toda la sociedad es responsable respecto de las contingencias que puede sufrir cualquiera de sus componentes, y de ahí su carácter solidario.

El carácter de subsidiariedad está dado porque los sistemas de seguridad social tienden a obligar al Estado a que no abandone su responsabilidad de cubrir las posibles contingencias que puede llegar a sufrir cualquiera de los individuos que conforman la comunidad que gobierna y ordena.

Es universal porque su cobertura se extiende a todos los individuos y grupos que integran un todo social sin ninguna excepción.

La seguridad social pretende neutralizar los efectos nocivos que producen las contingencias sociales, no solamente engloba a más personas sino que hay un principio vertical que la rige y le otorga su carácter de integralidad tanto material como horizontal.

La seguridad social está obligada a brindar igual cobertura a todos los individuos, con la única condición de que estén en igualdad de circunstancias. Se vincula con el principio de la dignidad del hombre y su libertad, ya que al hombre lo preocupa su falta de dignidad frente a las contingencias, busca la seguridad que lo libere de la inseguridad frente a ellas.

La seguridad social debe ser regulada por una legislación única y organizada, ejecutada por medio de una estructura financiera y administrativa única teniendo en miras que el bien jurídico protegido es el hombre y por lo tanto, su finalidad es protegerlo contra el desamparo. El beneficio debe otorgarse cuando existe la necesidad.

Las medidas plasmadas por el Poder Ejecutivo nacional en los decretos 391/03, 1.194/03, 683/04, 1.199/04 y 748/05 fueron adoptadas en virtud de la imperiosa necesidad de dar adecuada y oportuna respuesta por parte del Estado nacional a las necesidades de los beneficiarios previsionales.

²⁸ Caracteres enumerados por Grisolíá, Julio Armando, *Derecho del trabajo y de la seguridad social*, Buenos Aires, Depalma, 2003.

En un continuo esfuerzo por paliar los perjuicios de la grave crisis que ha sufrido la Nación Argentina, se dispusieron progresivos incrementos en el valor del haber mínimo de los beneficios correspondientes al régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, mediante los decretos 391 de fecha 10 de julio de 2003, 1.194 de fecha 4 de diciembre de 2003 y 683 de fecha 31 de mayo de 2004.

Constituyendo la seguridad social una de las más importantes herramientas de redistribución de los recursos, corresponde establecer los paulatinos aumentos en los haberes mínimos de los beneficios cuyo pago se encuentre a cargo del régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

Por otra parte, el decreto 1.199/04 creó un suplemento remunerativo aplicable sobre los haberes de los jubilados y pensionados a cargo del régimen previsional público, en cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

En este orden, el suplemento que se establece por el citado decreto incidirá directamente en el régimen de asignaciones familiares, sobre los cálculos de topes y rangos de haberes, tornándose necesario elevar los mismos, proporcionalmente, a efectos de que los beneficiarios no vean reducidos sus ingresos netos, respecto de las prestaciones por cargas familiares que perciben actualmente.

Las medidas adoptadas a través del dictado del decreto 748/05 se encuadran en el otorgamiento de continuidad a la política social del Estado nacional destinada a asegurar a los sectores más desprotegidos de la sociedad el mejoramiento de sus ingresos y constituyendo la seguridad social una de las más importantes herramientas de redistribución de los recursos, corresponde establecer un incremento en los haberes mínimos de los beneficios cuyo pago se encuentre a cargo del régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

Es preciso destacar que el precitado decreto 748/05 está relacionado con el artículo 5° del decreto 1.273 de fecha 11 de octubre de 2005 dictaminado favorablemente por esta comisión, el cual en su parte pertinente establece:

“Artículo 5°: Aclárase que en el haber mínimo establecido por el decreto 748/05 se encuentra incluido el suplemento por movilidad creado por el artículo 3° del decreto 1.199/04.”

Conforme al principio de sana administración financiera, el Poder Ejecutivo nacional estima pertinente que los excedentes financieros que se generen sean aplicados a la reducción de pasivos del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, dando cumplimiento a sentencias judiciales firmes, con la consiguiente disminución de la litigiosidad del sistema.

Por las razones expuestas, resulta necesaria la modificación del artículo 35 de la ley 25.967 por la que se aprueba el presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2005.

Consecuentemente, operada la modificación dispuesta por el artículo 2° del decreto 748/05, el primer párrafo del artículo 35 de la ley 25.967 se sustituye por el siguiente texto: “Establécese como límite máximo la suma de trescientos diez millones de pesos (\$ 310.000.000), destinada al pago de sentencias judiciales, por la parte que corresponda abonar en efectivo, correspondiente al principal, como consecuencia de retroactivos originados en ajustes practicados en las prestaciones del régimen previsional público a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social y la suma de diez millones de pesos (\$ 10.000.000), para la atención de las deudas previsionales consolidadas de dicha entidad, conforme a la legislación vigente”.

Las razones de necesidad y urgencia requeridas para habilitar la competencia del Poder Ejecutivo en materia legislativa han sido descriptas en los considerandos de los decretos 391/03, 1.194/03, 683/04, 1.199/04 y 748/05.

El espíritu legislativo 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.²⁹ Sino que por el contrario, ha convalidado la decisión del Poder Ejecutivo a través del artículo 48 de la ley 26.198, que en su parte pertinente establece:

“Artículo 48: Convalídanse los aumentos en las prestaciones mínimas dispuestos en los decretos 391 de fecha 10 de julio de 2003; 1.194 de fecha 4 de diciembre de 2003; 683 de fecha 31 de mayo de 2004; 1.199 de fecha 13 de septiembre de 2004; 748 de fecha 30 de junio de 2005; y 764 de fecha 15 de junio de 2006; el suplemento por movilidad establecido en el decreto 1.199/04, y el incremento general de las prestaciones del régimen general dispuesto por el decreto 764/06”.

Conforme a lo dispuesto en el artículo precedente de la ley 26.198 respecto del decreto 764 de fecha 15 de junio de 2006, es preciso aclarar que esta comisión ha dictaminado favorablemente el precitado decreto.

En razón a la materia regulada en los presentes decretos conforme se indicara ut supra, dichas medidas no incursionan en las materias expresamente prohibidas por la Constitución Nacional para tales actos –por no tratarse de materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos–, verifi-

²⁹ 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, 131.)

cándose el cumplimiento de los recaudos formales que la Carta Magna impone para ellos, encontrándose asimismo suficientemente acreditadas las razones de urgencia y excepcionalidad invocadas para su dictado.

III. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos en lo que respecta al dictado de los decretos 391/03, 1.194/03, 683/04, 1.199/04 y 748/05, los requisitos formales y sustanciales establecidos en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de conformidad con los términos del artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez de los decretos de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo nacional 391/03, 1.194/03, 683/04, 1.199/04 y 748/05.

Diana B. Conti. – Jorge A. Landau. – Agustín O. Rossi. – Luz M. Sapag. – Luis F. J. Cigogna. – María L. Leguizamón. – Gustavo E. Ferri. – Patricia Vaca Narvaja.

Dictamen de mayoría

Disidencia parcial de fundamentos

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– ha considerado los siguientes decretos de necesidad y urgencia:

1. Decreto 391, del 10 de julio de 2003, mediante el cual se establece, a partir del 1° de julio de 2003 y en \$ 220 mensuales, el haber mínimo de cada beneficio correspondiente a las prestaciones a cargo del régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, monto que absorberá todas las sumas que hasta la fecha del decreto se hubieran otorgado con el objeto de alcanzar el haber mínimo de cobro garantizado por el decreto 1.275/02.

2. Decreto 1.194, del 5 de diciembre de 2003, mediante el cual se establece, a partir del 1° de enero de 2004 y en \$ 240 mensuales, el haber mínimo de cada beneficio correspondiente a las prestaciones a cargo del régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

3. Decreto 683, del 31 de mayo de 2004, mediante el cual se establece el haber mínimo de cada beneficio correspondiente a las prestaciones a cargo del régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en \$ 260 mensuales, a partir del 1° de junio de 2004 y en \$ 280 mensuales, a partir del 1° de septiembre de 2004.

4. Decreto 1.199, del 13 de septiembre de 2004, mediante el cual se crea un suplemento por movilidad (SPM), remunerativo, que se abonará juntamente con las prestaciones a cargo del régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y es equivalente al diez por

ciento (10%) del haber mensual de cada prestación. Asimismo, en cuanto el SPM incide directamente sobre los cálculos de topes y rangos de haberes del régimen de asignaciones familiares, se sustituye el inciso j) del artículo 18 de la ley 24.714.

5. Decreto 748, del 30 de junio de 2005, que establece el haber mínimo de cada beneficio correspondiente a las prestaciones cuyo pago se encuentre a cargo del régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. En el mismo decreto se modifica el artículo 35 de la ley 25.967, en relación con el pago de sentencias judiciales, disponiéndose un límite máximo en pesos para tal fin.

Por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, se aconseja la aprobación de los decretos de necesidad y urgencia 391/03, 1.194/03, 683/04, 1.199/04 y 748/05.

Sala de la comisión, 28 de febrero de 2007.

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 de los decretos de necesidad y urgencia 391/03, 1.194/03, 685/04, 1.199/04 y 748/05. Tales decretos tienen por objeto, a saber:

1. Decreto 391, del 10 de julio de 2003, mediante el cual se establece, a partir del 1° de julio de 2003 y en \$ 220 mensuales el haber mínimo de cada beneficio correspondiente a las prestaciones a cargo del régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, monto que absorberá todas las sumas que hasta el presente se hayan otorgado con el objeto de alcanzar el haber mínimo de cobro garantizado por el decreto 1.275/02.

2. Decreto 1.194, del 5 de diciembre de 2003, mediante el cual se establece, a partir del 1° de enero de 2004 y en \$ 240 mensuales, el haber mínimo de cada beneficio correspondiente a las prestaciones a cargo del régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

3. Decreto 683, del 31 de mayo de 2004, mediante el cual se establece el haber mínimo de cada beneficio correspondiente a las prestaciones a cargo del régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en \$ 260 mensuales, a partir del 1° de junio de 2004 y en \$ 280 mensuales, a partir del 1° de septiembre de 2004.

4. Decreto 1.199, del 13 de septiembre de 2004, mediante el cual se crea un suplemento por movilidad (SPM), remunerativo, que se abonará juntamente con las prestaciones a cargo del régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y es equivalente al diez por ciento

(10 %) del haber mensual de cada prestación. Asimismo, en cuanto el SPM incide directamente sobre los cálculos de topes y rangos de haberes del régimen de asignaciones familiares, se sustituye el inciso j) del artículo 18 de la ley 24.714.

5. Decreto 748, del 30 de junio de 2005, que establece el haber mínimo de cada beneficio correspondiente a las prestaciones cuyo pago se encuentre a cargo del régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. En el mismo decreto se modifica el artículo 35 de la ley 25.967, en relación con el pago de sentencias judiciales, disponiéndose un límite máximo en pesos para tal fin.

El titular del Poder Ejecutivo dictó estos decretos 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 de los mismos decretos), por lo que no cabe duda de que se trata de decretos de necesidad y urgencia que, como tales, deben ser objeto de consideración por parte de esta comisión (artículos 2°, 10, 19 y concordantes, ley 26.122).

1. Criterio rector

Para el análisis de los decretos 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 la de 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*, pág. 310, 26ª ed., Angel Estrada y Cía., 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 nor-

mas 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 deberán 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, pág. 1259, ed. La Ley, Avelleda, 2004).

No hay que perder de vista, además, de 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, confirmando atribuciones exorbitantes al presidente de la Nación y poniendo en riesgo las libertades individuales.

2. Intervención del Congreso

A fin de preservar la división de poderes y sistema de frenos y contrapesos previsto por el constituyente, se ha establecido que la facultad presidencial de dictar decretos de necesidad y urgencia sea controlada por el Congreso.

Ese control, previsto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional es específico y ha sido instrumentado y puesto en vigencia mediante la reciente sanción de la ley 26.122. Sin embargo, dado que el Poder Ejecutivo ha dictado decretos de necesidad y urgencia ya desde el año 1994, existen numerosos casos en los que el Congreso no ha podido intervenir conforme a ese mecanismo de control específico, aunque sí lo ha hecho de otros modos, puesto que se ha entendido que puede ejercer su control “aun sin ley reglamentaria” (conf. Gelli, *Constitución...*, pág. 843).

Por ello y siguiendo los lineamientos de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, corresponde analizar qué efecto puede asignarse a este tipo de tratamiento por parte del Congreso, con anterioridad a la sanción de la ley 26.122.

El principio general en la materia es el que establece que “si el Congreso no se expide sobre el rechazo o la aprobación de un decreto de necesidad y urgencia, o sea omite pronunciarse, su silencio es equivalente a un rechazo” (CS, caso “Cooperativa de Trabajo Fast Limitada”, voto del doctor Pe-

tracchi, “Fallos”, 326:3180), el cual no hace más que traducir la regla establecida en el artículo 82 de la Constitución.

Establecido este principio general, corresponde analizar, en primer lugar, cuál es el efecto de la sanción de una ley por parte del Congreso que expresamente ratifica un decreto de necesidad y urgencia. El criterio para estos casos fue establecido por la misma Corte Suprema “Guida, Liliana c/Poder Ejecutivo nacional” (“Fallos”, 323:1566) en el cual se dijo que “corresponde señalar que la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/1995 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de la situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo en favor de la regularidad de dicha norma”. Y más adelante, que “ese acto legislativo es expresión del control que en uso de facultades privativas compete al Congreso de la Nación conforme al artículo 99, inciso 3, CN, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas Cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo nacional al enfrentar la crisis”.

Por otro lado, la Corte tuvo la oportunidad de pronunciarse acerca del efecto no ya de una ratificación, sino de una derogación expresa por el Congreso de un decreto de necesidad y urgencia. En este caso, si bien está claro que el decreto pierde vigencia luego de su derogación, se planteó en la jurisprudencia el interrogante acerca de qué status jurídico cabía asignarle al decreto hasta ese momento.

La Corte, en el caso “Verrochi” (“Fallos”, 322:1726), adoptó un criterio inicial según el cual la derogación de un decreto de necesidad y urgencia no hacía presumir la voluntad de convalidación por parte del Congreso. Sin embargo, el tribunal varió su criterio en el caso “Müller, Miguel A. c/Poder Ejecutivo nacional” (“Fallos”, 326:1138), en el cual se resolvió que “respecto de la necesaria intervención del Congreso en el trámite de ratificación de los decretos de necesidad y urgencia que exige la ley fundamental, cabe señalar que, en el caso, ello se verificó mediante la derogación expresa del decreto 430/2000 dispuesta por la ley 25.453 (artículo 18), a partir de la vigencia de ésta, de donde surge de modo inequívoco que lo tuvo por válido hasta ese momento...”.

En síntesis, pues y de acuerdo con la jurisprudencia reseñada, los decretos de necesidad y urgencia dictados con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley 26.122 han podido ser convalidados por el Congreso únicamente de forma expresa, ya sea mediante su ratificación o su derogación por ley.

3. Primera conclusión

Lo hasta aquí expuesto permite esbozar una primera conclusión acerca de cuál es el efecto que tiene un pronunciamiento del Congreso respecto de los decretos dictados con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley 26.122. Y ese efecto es, como se anticipó, la ratificación. Porque cuando el Congreso trata un decreto de necesidad y urgencia, tanto sea para derogarlo, modificarlo o ratificarlo, ese tratamiento equivale a reconocerle jerarquía y categoría de ley, lo que implica reconocerle validez como tal.

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, será necesario verificar, entre otros requisitos, la existencia de un acto del Congreso que lo ratifique o lo derogue expresamente.

4. Los decretos 391/03, 1.194/03, 683/04, 1.199/04 y 748/05

Los decretos 391/03, 1.194/03, 683/04, 1.199/04 y 748/05 bajo análisis de esta comisión bicameral se han dictado a fin de actualizar y aumentar las prestaciones mínimas a cargo del régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

Estos decretos han sido ratificados mediante la sanción del artículo 48 de la ley 26.198, de presupuesto para el ejercicio 2007, que establece: “convalidándose los aumentos en las prestaciones mínimas dispuestos en los decretos 391, de fecha 10 de julio de 2003; 1.194, de fecha 4 de diciembre de 2003; 683, de fecha 31 de mayo de 2004; 1.199, de fecha 13 de septiembre de 2004; 748, de fecha 30 de junio de 2005; y 764, de fecha 15 de junio de 2006; el suplemento por movilidad establecido en el decreto 1.199/04, y el incremento general de las prestaciones del régimen general dispuesto por el decreto 764/06”. De tal forma, debe entenderse que los decretos de necesidad y urgencia citados han sido debidamente tratados por ambas Cámaras del Congreso, obteniendo su aprobación expresa, al menos en parte.

En cuanto a las partes de estos decretos a las cuales el Congreso no hizo mención, deberá tenerse por ratificadas en tanto se traten de materias comunes, que pudieron estar sujetas a idénticas circunstancias de necesidad y urgencia, y siempre que exista entre éstas y la partes ratificadas una “unidad de proyecto” (arg. artículo 80, Constitución Nacional), la cual, por vía de principio, se presume de todo acto de rango legislativo (doctrina de “Fallos”, 268:352).

Del análisis de los decretos de necesidad y urgencia sub examine surge que las materias allí reguladas tienen, en cada caso, un objeto y un sistema común por cuanto están referidas a disponer que los excedentes financieros que se generen por la recaudación correspondiente a los recursos propios

de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) sean aplicados a la reducción de pasivos del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

En consecuencia, se advierte en todos los casos una "unidad de proyecto" que, luego de ser considerada por el Congreso, obtuvo una ratificación expresa. Queda en evidencia, pues, que el tema fue considerado por ambas Cámaras, las que se pronunciaron "en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo nacional al enfrentar la crisis" (conf. doctrina del caso "Guida", "Fallos", 323:1566, consid. 6°).

5. Conclusión

La conclusión, luego del precedente análisis, es que los decretos de necesidad y urgencia 391/03, 1.194/03, 683/04, 1.199/04 y 748/05 han sido ratificados expresamente por la ley 26.198 y, por lo tanto, han quedado cumplidas y satisfechas las exigencias previstas por los artículos 82 y 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Por todas las razones expuestas, se aconseja la aprobación de los decretos de necesidad y urgencia 391/03, 1.194/03, 683/04, 1.199/04 y 748/05.

Pablo G. Tonelli.

Buenos Aires, 30 de junio de 2005.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de comunicarle el dictado del decreto 748 del 30 de junio de 2005, que copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 749

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Carlos A. Tomada. – Alberto A. Fernández.

Buenos Aires, 30 de junio de 2005.

VISTO el expediente 1-304-81002739-05 del registro de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), los artículos 14 bis y 16 de la Constitución Nacional, las leyes 24.241, 24.463 y 25.967 y sus respectivas modificatorias y los decretos 391 de fecha 10 de julio de 2003, 1.194 de fecha 4 de diciembre de 2003, 683 de fecha 31 de mayo de 2004 y 1.199 de fecha 13 de septiembre de 2004, y

CONSIDERANDO:

Que otorgando continuidad a la política social del Estado nacional destinada a asegurar a los sectores más desprotegidos de la sociedad el mejoramiento de sus ingresos y constituyendo la seguridad social una de las más importantes herramientas de redistribución de los recursos, corresponde estable-

cer un incremento en los haberes mínimos de los beneficios cuyo pago se encuentre a cargo del régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

Que, por otra parte, el desempeño de las cuentas públicas durante el presente ejercicio permite afirmar que la recaudación por aportes y contribuciones y de impuestos afectados a la seguridad social evolucionará favorablemente, continuando con el marco de recuperación de la actividad económica.

Que tales niveles de actividad permitirán que la recaudación correspondiente a los recursos propios de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) supere el cálculo presupuestario vigente.

Que dicha situación fue tenida en cuenta en el presupuesto vigente del citado organismo, al preverse una aplicación de fondos destinada al incremento de las disponibilidades financieras del mismo.

Que ante dicha situación corresponde que la aplicación de eventuales excedentes financieros, derivados de la mayor recaudación, sean aplicados a la atención de deudas con beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones originadas en sentencias judiciales que ordenan reajustar los haberes previsionales y cuya cancelación se efectúa mediante la colocación de títulos públicos.

Que de tal forma, se dará cumplimiento a un principio de sana administración financiera, en cuanto a que los excedentes financieros que se generen sean aplicados a la reducción de pasivos del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, dando cumplimiento a sentencias judiciales firmes, con la consiguiente disminución de la litigiosidad del sistema.

Que para ello resulta necesaria la modificación del artículo 35 de la ley 25.967, por la que se aprueba el presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2005.

Que la excepcional situación precedentemente descrita y la imperiosa necesidad de dar adecuada y oportuna respuesta por parte del Estado nacional a las necesidades de los beneficiarios previsionales, impiden cumplir con los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que el Servicio de Asesoramiento Jurídico Permanente de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) ha tomado la intervención que le compete.

Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 99, incisos 1 y 3, de la Constitución Nacional.

Por ello,

El presidente de la Nación Argentina en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1° – Establécese el haber mínimo de cada beneficio correspondiente a las prestaciones cuyo

pago se encuentre a cargo del Régimen Previsional Público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en la suma total de pesos trescientos cincuenta (\$ 350) mensuales, que se liquidará a partir del 1° de julio de 2005.

Art. 2° – Modifícase el artículo 35 de la ley 25.967, sustituyendo el texto de su primer párrafo por el siguiente:

Artículo 35: Establécese como límite máximo la suma de trescientos diez millones de pesos (\$ 310.000.000), destinada al pago de sentencias judiciales, por la parte que corresponda abonar en efectivo, correspondiente al principal, como consecuencia de retroactivos originados en ajustes practicados en las prestaciones del régimen previsional público a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social y la suma de diez millones de pesos (\$ 10.000.000), para la atención de las deudas previsionales consolidadas de dicha entidad, conforme a la legislación vigente.

Art. 3° – Facúltase a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) a dictar las normas necesarias para instrumentar el modo y condiciones en que se liquidará el nuevo haber mínimo establecido por el artículo 1° del presente decreto.

Art. 4° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación en cumplimiento de las disposiciones del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Art. 5° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 748

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Alberto A. Fernández. – Carlos A. Tomada. – José J. B. Pampuro. – Aníbal D. Fernández. – Gines M. González García. – Horacio D. Rosatti. – Roberto Lavagna. – Daniel F. Filmus. – Julio M. De Vido.

Buenos Aires, 18 de julio de 2003.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de comunicarle el dictado del decreto 391 del 10 de julio de 2003, que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 395

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Carlos A. Tomada. – Alberto A. Fernández.

Buenos Aires, 10 de julio de 2003.

VISTO la grave crisis económico social que afecta al país, y

CONSIDERANDO:

Que la aludida situación hace imprescindible adoptar medidas que aseguren a todos los sectores de la sociedad un ingreso mínimo que satisfaga las necesidades básicas para su subsistencia.

Que la señalada emergencia afecta fundamentalmente al sector de jubilados y pensionados que perciben prestaciones mínimas a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Que en los años recientes se dictaron sucesivos decretos acordando a dichos beneficiarios distintos subsidios, complementos y adicionales, a fin de paliar la situación planteada.

Que en esta instancia, se hace necesario elevar el monto de las prestaciones previsionales mínimas, adecuándolo a las variaciones vigentes para el salario mínimo vital y móvil.

Que en ese orden de ideas, resulta de estricta justicia elevar a pesos doscientos veinte (\$ 220) mensuales el haber mínimo de cada beneficio, correspondiente a las prestaciones a cargo del régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, instituido por la ley 24.241, sus modificatorias y complementarias.

Que el incremento del citado haber mínimo no conllevará la absorción de los subsidios, adicionales y complementos que se encuentren vigentes y cuyo objeto no haya sido cubrir las diferencias entre el haber de cómputo y el monto mínimo de cobro de pesos doscientos (\$ 200), garantizado por el decreto 1.275 del 17 de julio de 2002.

Que la medida idónea a los fines señalados debe citarse sin mayores dilaciones a fin de asegurar a sus destinatarios el mantenimiento del poder adquisitivo de los haberes previsionales que perciben.

Que la excepcional situación de emergencia precedentemente descripta impide cumplir con los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que el presente decreto se dicta en uso de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Por ello,

El presidente de la Nación Argentina en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1° – Establécese, a partir del 1° de julio de 2003, en la suma de pesos doscientos veinte (\$ 220) mensuales el haber mínimo de cada beneficio correspondiente a las prestaciones a cargo del régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

Art. 2° – El monto del haber mínimo establecido en el artículo anterior, absorbe todas las sumas que hasta el presente se hayan otorgado con el objeto de alcanzar el haber mínimo de cobro garantizado por el decreto 1.275/02.

Art. 3° – Para el supuesto de que el aumento que por el presente decreto se otorga, no pueda ser atendido íntegramente con el presupuesto de la Administración Nacional de la Seguridad Social, el jefe de Gabinete de Ministros dispondrá las reestructuraciones presupuestarias que resulten necesarias.

Art. 4° – Facúltase a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a dictar las normas necesarias para la aplicación de este decreto.

Art. 5° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 391

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Alberto A. Fernández. – Carlos A. Tomada. – José J. B. Pampuro. – Aníbal D. Fernández. – Gines M. González García. – Rafael A. Bielsa. – Roberto Lavagna. – Daniel F. Filmus. – Julio M. De Vido. – Alicia M. Kirchner. – Gustavo O. Beliz.

Buenos Aires, 4 de diciembre de 2003.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad, a fin de comunicarles el dictado del decreto 1.194 del 4 de diciembre de 2003, que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 1.195

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Carlos A. Tomada. – Alberto A. Fernández.

Buenos Aires, 4 de diciembre de 2003.

VISTO la grave crisis económico social que afecta al país, y

CONSIDERANDO:

Que la aludida situación hace imprescindible adoptar medidas que aseguren a todos los sectores de la sociedad un ingreso mínimo que satisfaga las necesidades básicas para su subsistencia.

Que la señalada emergencia afecta fundamentalmente al sector de jubilados y pensionados que perciben prestaciones mínimas a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Que mediante el decreto de necesidad y urgencia 391, de fecha 10 de julio de 2003, en mérito a la situación de emergencia referida, se estableció el haber mínimo de cada beneficio correspondiente a las prestaciones a cargo del régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en la suma de pesos doscientos veinte (\$ 220).

Que, en esta instancia, y continuando con el esfuerzo para paliar los efectos de la crisis económica en los sectores más desprotegidos de la población, resulta de estricta justicia elevar a pesos doscientos cuarenta (\$ 240) mensuales el haber mínimo de cada beneficio, correspondiente a las prestaciones a cargo del régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, instituido por la ley 24.241, sus modificatorias y complementarias.

Que la medida idónea a los fines señalados debe dictarse sin mayores dilaciones a fin de asegurar a sus destinatarios el mantenimiento del poder adquisitivo de los haberes previsionales que se perciben.

Que la situación de emergencia precedentemente descripta impide cumplir con los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que el presente decreto se dicta en uso de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Por ello,

El presidente de la Nación Argentina en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1° – Establécese, a partir del 1° de enero de 2004, en la suma de pesos doscientos cuarenta (\$ 240) mensuales el haber mínimo de cada beneficio correspondiente a las prestaciones a cargo del régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

Art. 2° – Para el supuesto de que el aumento que por el presente decreto se otorga, no pueda ser atendido íntegramente con el presupuesto de la Administración Nacional de la Seguridad Social, el jefe de Gabinete de Ministros dispondrá las reestructuraciones presupuestarias que resulten necesarias.

Art. 3° – Facúltase a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a dictar las normas necesarias para la aplicación de este decreto.

Art. 4° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 5° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 1.194

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Alberto A. Fernández. – Carlos A. Tomada. – José J. B. Pampuro. – Aníbal D. Fernández. – Gines M. González García. – Daniel F. Filmus. – Julio M. De Vido. – Alicia M. Kirchner. – Gustavo O. Beliz.

Buenos Aires, 31 de mayo de 2004.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de comunicarle el dictado del decreto 683 del 31 de mayo de 2004, que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 684

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Carlos A. Tomada. – Alberto A. Fernández. – Julio M. De Vido.

Buenos Aires, 31 de mayo de 2004.

VISTO el expediente 1.090.209/04 del Registro del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad social y la crisis social que afecta al país, y

CONSIDERANDO:

Que la aludida situación hace imprescindible adoptar medidas que aseguren a todos los sectores de la sociedad un ingreso mínimo que satisfaga las necesidades básicas para su subsistencia.

Que la señalada emergencia afecta fundamentalmente al sector de jubilados y pensionados que perciben prestaciones mínimas a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Que mediante el decreto de necesidad y urgencia 1.194, de fecha 4 de diciembre de 2003 y, antes, su similar 391 de fecha 10 de julio de 2003, en mérito a la situación de emergencia referida, se estableció el haber mínimo de cada beneficio correspondiente a las prestaciones a cargo del régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en la suma de pesos doscientos veinte (\$ 220) y pesos doscientos cuarenta (\$ 240), respectivamente.

Que, en esta instancia, y continuando con el esfuerzo para paliar los efectos de la crisis económica en los sectores más desprotegidos de la población, resulta de estricta justicia elevar, a partir del 1° de junio de 2004, a pesos doscientos sesenta (\$ 260) mensuales y a pesos doscientos ochenta (\$ 280) mensuales, a partir del 1° de septiembre de 2004, el haber mínimo de cada beneficio, correspondiente a las prestaciones a cargo del régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, instituido por la ley 24.241, sus modificatorias y complementarias.

Que la medida idónea a los fines señalados debe dictarse sin mayores dilaciones a fin de asegurar a sus destinatarios el mantenimiento del poder adquisitivo de los haberes previsionales que se perciben.

Que la situación de emergencia precedentemente descripta impide cumplir con los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

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

Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Por ello,

El presidente de la Nación Argentina en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1° – Establécese el haber mínimo de cada beneficio correspondiente a las prestaciones a cargo del régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en la suma de pesos doscientos sesenta (\$ 260) mensuales, a pagar del 1° de junio de 2004 y en la suma de pesos doscientos ochenta (\$ 280) mensuales, a partir del 1° de septiembre de 2004.

Art. 2° – Para el supuesto de que el aumento que por el presente decreto se otorga, no pueda ser atendido íntegramente con el presupuesto de la Administración Nacional de la Seguridad Social, el jefe de Gabinete de Ministros dispondrá las reestructuraciones presupuestarias que resulten necesarias.

Art. 3° – Facúltase a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a dictar las normas necesarias para la aplicación de este decreto.

Art. 4° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 5° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 883

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Alberto A. Fernández. – Carlos A. Tomada. – José J. B. Pampuro. – Aníbal D. Fernández. – Gines M. González García. – Rafael A. Bielsa. – Roberto Lavagna. – Daniel F. Filmus. – Julio M. De Vido. – Alicia M. Kirchner. – Gustavo O. Beliz.

Buenos Aires, 13 de septiembre de 2004.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad, a fin de comunicarle el dictado del decreto 1.199 del 13 de septiembre de 2004, que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 1.195

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Carlos A. Tomada. – Alberto A. Fernández.

Buenos Aires, 13 de septiembre de 2004.

VISTO el expediente 024-99809443902-796 del registro de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), los artículos 14 bis y 16 de la Constitución Nacional, las leyes 24.241, 24.463, 24.714 y 25.231, el decreto 1.245 de fecha 1° de noviembre de 1996, el decreto 368 de fecha 31 de marzo de 2004, y

CONSIDERANDO:

Que en un continuo esfuerzo por paliar los perjuicios de la grave crisis que ha sufrido la Nación Argentina, se dispusieron progresivos incrementos en el valor del haber mínimo de los beneficios correspondientes al régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, mediante los decretos 391 de fecha 10 de julio de 2003, 1.194 de fecha 4 de diciembre de 2003 y 683 de fecha 31 de mayo de 2004.

Que por el último de los decretos mencionados se estableció el haber mínimo en la suma de pesos doscientos sesenta (\$ 260) mensuales, a partir del 1° de junio de 2004, y en la suma de pesos doscientos ochenta (\$ 280) mensuales, a partir del 1° de septiembre de 2004.

Que, en esta instancia, y otorgando continuidad a la política destinada a asegurar a los sectores más desprotegidos de la sociedad un paulatino aumento de sus ingresos, corresponde establecer un incremento en los haberes de los beneficiarios pertenecientes al régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

Que, en ese orden de ideas, es necesario también fijar un incremento porcentual sobre los beneficios del sistema alcanzados por el presente decreto, hasta tanto el Congreso Nacional haga uso de la facultad establecida en el apartado 2 del artículo 7°, de la ley 24.463.

Que, por estrictas razones de igualdad ante la ley, resulta procedente unificar los haberes máximos de las prestaciones otorgadas o a otorgar en virtud de leyes anteriores a la ley 24.241 y sus modificatorias, con el establecido por el inciso 3 del artículo 9°, de la ley 24.463.

Que estrictas razones de justicia social hacen imperioso que el Estado nacional asuma su responsabilidad en la redistribución de la riqueza y, por ende, impulse medidas concretas de política pública destinadas a lograr equidad y solidaridad social, juntamente con el crecimiento de la economía nacional.

Que el sistema de seguridad social es la principal herramienta de redistribución de los recursos para la cobertura de las contingencias sociales y protección de los más necesitados.

Que por las razones expuestas, es necesario crear un suplemento remunerativo que se aplicará sobre los haberes de los jubilados y pensionados a cargo del régimen previsional público, en cumplimiento del

mandato constitucional contenido en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

Que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a partir del caso "Heit Rupp, Clementina c/Administración Nacional de la Seguridad Social" ("Fallos", 322:2226), entendió que quedaba en manos del Honorable Congreso de la Nación el establecimiento de la movilidad en los términos del apartado 2 del artículo 7°, de la ley 24.463.

Que, por otra parte, el suplemento que se establece por el presente decreto incidirá directamente en el régimen de asignaciones familiares, sobre los cálculos de topes y rangos de haberes, tornándose necesario elevar los mismos, proporcionalmente, a efectos de que los beneficiarios no vean reducidos sus ingresos netos, respecto de las prestaciones por cargas familiares que perciben actualmente.

Que la excepcional situación de emergencia precedentemente descrita y la imperiosa necesidad de dar adecuada respuesta por parte del Estado nacional, impiden cumplir con los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Por ello,

El presidente de la Nación Argentina en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1° – Créase el "suplemento por movilidad", que se abonará juntamente con las prestaciones a cargo del régimen previsional público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, otorgadas o a otorgar por la ley 24.241 y sus modificatorias, por los anteriores regímenes generales nacionales y por las ex cajas o institutos provinciales y municipales de previsión que fueron transferidos al Estado nacional, con exclusión de aquellas cuya movilidad esté sujeta a un procedimiento distinto al del régimen nacional de jubilaciones y pensiones.

Art. 2° – El suplemento por movilidad creado por el artículo anterior será equivalente al diez por ciento (10%) del haber mensual de cada prestación. El mismo no podrá superar la diferencia entre un mil pesos (\$ 1.000) y dicho haber mensual y se devengará a partir del 1° de septiembre de 2004 o de la fecha inicial de pago de la prestación, cuando ésta sea posterior.

Art. 3° – El suplemento por movilidad instituido por el presente decreto se aplicará, asimismo, sobre el importe del haber mínimo establecido por el decreto 683/04, a partir del 1° de septiembre de 2004, pasando a constituir el nuevo haber mínimo a todos los efectos legales, con la limitación establecida en el artículo precedente.

Art. 4° – Derógase, a partir del primer día del tercer mes posterior a la vigencia del presente, el inciso 1, del artículo 9°, de la ley 24.463, quedando unificado el haber máximo de las prestaciones otorgadas o a otorgar en virtud de leyes generales anteriores a la ley 24.241, en lo dispuesto por el inciso 3 del referido artículo, hasta tanto la ley de presupuesto determine el importe máximo a que se refiere el artículo 17 de la ley 24.241 y sus modificaciones.

Art. 5° – Sustitúyese el inciso j) del artículo 18 de la ley 24.714 modificado por el decreto 368/04, por el siguiente:

j) Asignaciones por hijo y por hijo con discapacidad de beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones:

j)1. Asignaciones por hijo: la suma de pesos cuarenta (\$ 40) para los beneficiarios que perciban haberes inferiores a pesos quinientos cincuenta y uno (\$ 551) e inferiores a pesos un mil uno (\$ 1.001); y la suma de pesos veinte (\$ 20) para los que perciban haberes desde pesos un mil uno (\$ 1.001) e inferiores a pesos un mil quinientos uno (\$ 1.501).

Para los beneficiarios que residan en la provincias del Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, la suma de pesos cuarenta (\$ 40) para los que perciban haberes inferiores a pesos un mil quinientos uno (\$ 1.501).

j)2. Asignaciones por hijo con discapacidad: la suma de pesos ciento sesenta (\$ 160) para los beneficiarios que perciban haberes inferiores a pesos quinientos cincuenta y uno (\$ 501); la suma de pesos ciento veinte (\$ 120) para los que perciban haberes desde pesos quinientos cincuenta y uno (\$ 551) e inferiores a pesos un mil uno (\$ 1.001); y la suma de pesos ochenta (\$ 80) para los que perciban haberes desde pesos un mil uno (\$ 1.001).

Para los beneficiarios que residan en la provincias del Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, la suma de pesos ciento sesenta (\$ 160) cualquiera fuere su haber.

Art. 6° – Facúltase a la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a dictar las normas aclaratorias y complementarias de aplicación del presente decreto.

La Administración Nacional de la Seguridad Social determinará el modo en que se liquidará el suplemento creado por el artículo 1° sobre los beneficios otorgados o a otorgar por la ley 24.241 y por los anteriores regímenes generales.

Art. 7° – Para el supuesto de que las medidas que se dictan por el presente decreto no puedan ser atendidas íntegramente por el presupuesto de la Administración Nacional de la Seguridad Social, organismo descentralizado del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - Secretaría de Seguridad Social, el jefe de Gabinete de Ministros dispondrá las reestructuraciones presupuestarias que resulten necesarias.

Art. 8° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación en cumplimiento de las disposiciones del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Art. 9° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 1.199

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Alberto A. Fernández. – Carlos A. Tomada. – José J. B. Pampuro. – Aníbal D. Fernández. – Gines M. González García. – Rafael A. Bielsa. – Roberto Lavagna. – Daniel F. Filmus. – Julio M. De Vido. – Alicia M. Kirchner.