

## SESIONES ORDINARIAS

2007

# ORDEN DEL DIA N° 2014

### 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 238/05, 1.729/04, 475/05 y 774/05. (247-D.-2007.)

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

I

#### Dictamen de mayoría

*Honorable Congreso:*

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional ha considerado el expediente referido a los decretos del Poder Ejecutivo nacional 238 de fecha 29 de marzo de 2005 mediante el cual se convalidan las disposiciones del decreto 1.665/04 y su rectificatorio 148/05, ambos dictados por el Poder Ejecutivo de la provincia de La Rioja, mediante el cual la citada provincia transfirió el monto de \$ 30.484.000 a favor de la empresa UNISOL S.A. a fin de permitir la materialización de su proyecto industrial promovido por decreto provincial 179/04; asimismo, se sustituye el inciso a) del tercer párrafo del artículo 2° del decreto del Poder Ejecutivo 1.729 de fecha 7 de diciembre de 2004 a fin de ampliar el monto asignado a \$ 57.222.000; el decreto del Poder Ejecutivo 475 de fecha 13 de mayo de 2005 mediante el cual se aprueba la reformulación de los términos del proyecto de promoción industrial otorgado a la firma Alcalis de la Patagonia S.A.I.C. de conformidad con lo dispuesto en el anexo I que forma parte integrante del decreto, estableciendo que la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción será la autoridad de aplicación del presente, quedando facultada a dictar las normas complementarias y aclaratorias

que resulten necesarias; y el decreto del Poder Ejecutivo 774 de fecha 5 de julio de 2005 mediante el cual se crea el Régimen de Incentivo a la Competitividad de las Autopartes Locales.

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 238 de fecha 29 de marzo de 2005; el decreto 1.729 de fecha 7 de diciembre de 2004; el decreto 475 de fecha 13 de mayo de 2005, y el decreto 774 de fecha 5 de julio 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. – Luis F. J. Cigogna. – Gustavo E. Ferri. – Jorge A. Landau. – Agustín O. Rossi. – Patricia Vaca Narvaja. – Nicolás A. Fernández. – María L. Leguizamón. – María C. Perceval. – Luz M. Sapag.*

#### 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 Badeni<sup>1</sup> señala que "...Las funciones del órgano ejecutivo han aumentado en los sistemas democráticos 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 que "...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..."<sup>2</sup>

"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 congresual..."<sup>3</sup>

La reforma constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el marco del paradigma instaurado por los constituyentes de 1.853/60 se planteaba.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Badeni, Gregorio, *Reglamentación de la comisión bicameral permanente*, "La Ley", 2006-D, 1229.

<sup>2</sup> Badeni, Gregorio, ob. cit.

<sup>3</sup> Badeni, Gregorio, ob. cit.

<sup>4</sup> Joaquín V. González se pronunciaba a favor de la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia siempre que ellos sean sometidos a consideración del Honorable Congreso de la Nación. *Manual de la Constitución Argentina*, 1890.

En una postura distinta, se ubica Linares Quintana, siguiendo el criterio ortodoxo de que lo que no está previsto en la ley no se puede hacer.

A 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".<sup>5</sup>

En procura de una regulación del poder atribuido al presidente de la Nación se establecieron mecanismos tendientes a resolver el uso y la instrumentación de tres decretos cuyas características han sido tipificados en nuestra Constitución Nacional: a) los decretos de necesidad y urgencia, b) 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 de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros.

"El jefe de Gabinete de Ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la comisión bicameral permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato consideraran 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

<sup>5</sup> Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley" 2004-A, 1144.

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

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

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

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

.....  
 “12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la comisión bicameral permanente.

”13. Refrendar conjuntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. 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 5°, precisa que ella estará integrada por ocho (8) diputados y (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 di-

putados 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”.<sup>6</sup>

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.

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.

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

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, éste 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”.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup>

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 “Peralta”,<sup>9</sup> 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 de Justicia impuso una serie de reglas que debe contener el dictado de este tipo de decretos por parte del órgano administrador para su procedencia.

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

“...una situación de grave riesgo social que pusiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado —ésta constituirá la causa por la cual se con-

sidera 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 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 Nacional<sup>10</sup> 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 alte-

<sup>7</sup> Bidart Campos, Germán, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, EDIAR, 1995, tomo VI.

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

<sup>9</sup> “La Ley”, 1991-C,158.

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

ración 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”,<sup>11</sup> 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 quien 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 cuestionamientos 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”<sup>12</sup> 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 avocarse 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, 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”,<sup>13</sup> 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 decre-

<sup>12</sup> “Verrochi, Ezio D. c/ Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/08/19, “Fallos”, 322:1726, “La Ley”, 1999-E, 590.

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

<sup>11</sup> “La Ley”, 1997-E, 884.

tos de necesidad y urgencia: la protección de intereses generales de la sociedad.

En el caso “Guida”,<sup>14</sup> 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 pública, creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula, por tanto, situaciones objetivas e impersonales”.<sup>15</sup>

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

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

<sup>15</sup> Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, “La Ley”, 2004-A, 1144.

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”.<sup>16</sup>

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.”<sup>17</sup>

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.<sup>18</sup>

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.<sup>19</sup>

Con la reforma constitucional de 1994 quedó superado el debate doctrinario respecto de los reglamentos delegados,<sup>20</sup> 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.

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.<sup>21</sup>

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

<sup>19</sup> Definición señalada en Cassagne, Juan Carlos: obra citada.

<sup>20</sup> Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

<sup>21</sup> 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.

<sup>16</sup> Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, “La Ley”, 2004-A, 1144.

<sup>17</sup> Cassagne, Juan Carlos: obra citada.

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 1.853/60 por considerar, sustancialmente, que afectaban el principio de la división de los poderes.<sup>22</sup>

Y tal como lo ha expresado Cassagne<sup>23</sup> "...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 divisorio 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.<sup>24</sup>

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...".<sup>25</sup>

Conforme el 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".<sup>26</sup>

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 suplir 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.

<sup>22</sup> En este orden de ideas, Ekmekdjian se encuentra ante 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).

<sup>23</sup> Cassagne, Juan Carlos, *Sobre fundamentación y los límites de la potestad reglamentaria de necesidad y urgencia*, "La Ley", 1991-E, 1179.

<sup>24</sup> Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

<sup>25</sup> Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

<sup>26</sup> 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.



## II. Objeto

Se somete a dictamen de esta comisión los decretos del Poder Ejecutivo nacional 238 de fecha 29 de marzo de 2005 mediante el cual se convalidan las disposiciones del decreto 1.665/04 y su rectificatorio 148/05, ambos dictados por el Poder Ejecutivo de la provincia de La Rioja, mediante el cual la citada provincia transfirió el monto de \$ 30.484.000 a favor de la empresa UNISOL S.A. a fin de permitir la materialización de su proyecto industrial promovido por decreto provincial 179/04, asimismo, se sustituye el inciso *a)* del tercer párrafo del artículo 2° del decreto del Poder Ejecutivo 1.729 de fecha 7 de diciembre de 2004 a fin de ampliar el monto asignado a \$ 57.222.000; el decreto del Poder Ejecutivo 475 de fecha 13 de mayo de 2005 mediante el cual se aprueba la reformulación de los términos del proyecto de promoción industrial otorgado a la firma Alcalis de la Patagonia S.A.I.C. de conformidad con lo dispuesto en el anexo I que forma parte integrante del decreto, estableciendo que la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción será la autoridad de aplicación del presente, quedando facultada a dictar las normas complementarias y aclaratorias que resulten necesarias; y el decreto del Poder Ejecutivo 774 de fecha 5 de julio de 2005 mediante el cual se crea el Régimen de Incentivo a la Competitividad de las Autopartes Locales.

### 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 de 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 238/05, relacionado con el decreto 1.729/04; 475/05 y 774/05 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 a tratar –las que constituyen una situación de excepción–, deben considerarse en virtud del cumplimiento del plazo establecido por el artículo 93, inciso 3, para elevar vuestro despacho al plenario de cada Cámara.

La posición adoptada por la comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece que “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.<sup>27</sup>

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado de los decretos 238/05, relacionado con el decreto 1.729/04; 475/05 y 774/05.

Previamente debe destacarse que las medidas adoptadas lo han sido en el marco de una política activa iniciada por el gobierno nacional, que otorga prioritaria importancia a las políticas que incentiven la inversión, la capacidad competitiva externa e interna y la generación de empleos.

<sup>27</sup> Esta posición ha sido sostenida por autores como Bidart Campos, Pérez Hualde y 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.

Las razones de necesidad y urgencia requeridas para habilitar la competencia del Poder Ejecutivo en materia legislativa han sido descritas en los considerandos de los decretos 238/05, 1.729/04; 475/05 y 774/05.

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.

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–, verificándose 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 238/05, 1.729/04, 475/05 y 774/05, 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 238/05, 1.729/04, 475/05 y 774/05.

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

## II

### Dictamen de minoría

*Honorable Congreso:*

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– ha considerado los decretos de necesidad y urgencia que se detallan a continuación y que se analizan de manera conjunta en virtud de que así lo ha resuelto esta comisión en lo referido a los decretos de necesidad y urgencia emitidos con anterioridad a la sanción de la ley 26.122 y debido a que todos ellos resuelven temas promocionales o impositivos:

1. 238, del 29 de marzo de 2005 (B.O. de 31-3-05), por medio del cual se convalidan las disposiciones del decreto 1.665, del 30 de diciembre de 2004, y su rectificatorio 148, del 14 de enero de 2005, ambos dictados por el Poder Ejecutivo de la provincia de

La Rioja y relacionados con la materialización del proyecto industrial promovido por el decreto provincial 179/2004. Asimismo se modifica el decreto 1.729/2004.

2. 1.729, del 7 de diciembre de 2004 (B.O. 9-12-04), por medio del cual se convalidan disposiciones de los decretos 179/2004 y 207/2004 y su modificatorio, dictados por el Poder Ejecutivo de la provincia de La Rioja, en relación con beneficios promocionales a ser transferidos a las firmas UNISOL S.A. y Supertex S.A., cuyos montos serán determinados por la Administración Federal de Ingresos Públicos, en orden a las facultades que le fueron delegadas en el marco de los decretos nacionales 2.054/92 y 1.553/98 y sus normas reglamentarias y complementarias.

3. 475, del 13 de mayo de 2005 (B.O. 16-5-05), por medio del cual se aprueba la reformulación de los términos del proyecto de promoción industrial otorgado a la firma Alcalis de la Patagonia S.A.I.C. para la instalación de una planta productora en la provincia de Río Negro. En su artículo 4° se instruye a la AFIP, entidad autárquica que actúa en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción a verificar el crédito fiscal a que se refiere la cláusula cuarta del anexo I que es parte integrante del decreto.

4. 774, del 5 de julio de 2005 (B.O. 6-7-05), por medio del cual se crea el Régimen de Incentivo a la Competitividad de las Autopartes Locales, reintegro en efectivo sobre el valor de las compras de las autopartes locales que sean adquiridas por las empresas fabricantes de determinados productos automotores, presentación por parte de las empresas terminales de proyectos destinados a la producción de nuevas plataformas, como condición para gozar de los beneficios del citado régimen, sanciones y disposiciones generales.

Por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, se aconseja el rechazo de los mencionados decretos de necesidad y urgencia.

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 que se detallan a continuación y que se analizan de manera conjunta en virtud de que así lo ha resuelto por la comisión bicameral permanente de seguimiento de los decretos de necesidad y urgencia en lo referido a los decretos de necesidad y urgencia emitidos con anterioridad a la sanción de la ley 26.122 y debido a que todos ellos resuelven temas promocionales o impositivos:

1. 238, del 29 de marzo de 2005 (B.O. de 31-3-05), por medio del cual se convalidan las disposiciones del decreto 1.665, del 30 de diciembre de 2004, y su rectificatorio 148, del 14 de enero de 2005, ambos dictados por el Poder Ejecutivo de la provincia de La Rioja y relacionados con la materialización del proyecto industrial promovido por el decreto provincial 179/2004. Asimismo se modifica el decreto 1.729/2004.

2. 1.729, del 7 de diciembre de 2004 (B.O. 9-12-04), por medio del cual se convalidan disposiciones de los decretos 179/2004 y 207/2004 y su modificatorio, dictados por el Poder Ejecutivo de la provincia de La Rioja, en relación con beneficios promocionales a ser transferidos a las firmas UNISOL S.A. y Supertex S.A., cuyos montos serán determinados por la Administración Federal de Ingresos Públicos, en orden a las facultades que le fueron delegadas en el marco de los decretos nacionales 2.054/92 y 1.553/98 y sus normas reglamentarias y complementarias.

3. 475, del 13 de mayo de 2005 (B.O. 16-5-05), por medio del cual se aprueba la reformulación de los términos del proyecto de promoción industrial otorgado a la firma Alcalis de la Patagonia S.A.I.C. para la instalación de una planta productora en la provincia de Río Negro. En su artículo 4° se instruye a la AFIP, entidad autárquica que actúa en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción a verificar el crédito fiscal a que se refiere la cláusula cuarta del anexo I que es parte integrante del decreto.

4. 774, del 5 de julio de 2005 (B.O. 6-7-05), por medio del cual se crea el régimen de incentivo a la competitividad de las autopartes locales, reintegro en efectivo sobre el valor de las compras de las autopartes locales que sean adquiridas por las empresas fabricantes de determinados productos automotores, presentación por parte de las empresas terminales de proyectos destinados a la producción de nuevas plataformas, como condición para gozar de los beneficios del citado régimen, sanciones y disposiciones generales.

El titular del Poder Ejecutivo dictó los 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 y dictamen por parte de esta comisión (artículos 2°, 10, 19 y concordantes, ley 26.122).

### 1. Criterio rector

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

El principio es consecuencia, claro está, de la división de poderes que es inherente al carácter de república que la Constitución le asignó a nuestra nación y a la existencia de un Congreso encargado de legislar (artículos 1°, 44 y concordantes). Teoría o doctrina 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*, página 310, vigésima segunda edición, 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).

Pero el principio de que el presidente no puede legislar admite, sin embargo, una excepción prevista en el siguiente párrafo del mismo artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional. Se prevé en esa norma, en efecto, que “solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá (el Poder Ejecutivo) dictar decretos de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente 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, considerando 7°; en igual sentido: Gregorio Badeni, *Tratado de derecho constitucional*, tomo II, página 1259, editorial La Ley, Avellaneda, 2004).

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

### 2. Recaudos formales

El citado artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional establece, además de los requisitos sus-

tanciales, determinados recaudos formales para que se justifique la emisión de un decreto de necesidad y urgencia por parte del presidente de la Nación.

El primero de esos recaudos formales es que el decreto en cuestión sea “decidido” en acuerdo general de ministros, quienes deben refrendarlo junto con el jefe de Gabinete de Ministros. Este último funcionario, además, debe remitirlo al Congreso dentro de los diez días hábiles posteriores a la emisión del decreto, lo que constituye un segundo recaudo formal.

El tercer recaudo es formal pero también sustancial y se trata de la prohibición de que se trate de regular “materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos” (artículo 99, inciso 3, tercer párrafo, de la Constitución Nacional).

De manera tal que el primer análisis de un decreto de necesidad y urgencia, a la hora de dictaminar acerca de su validez, debe ser el referido a los mencionados recaudos formales y a la verificación de que no viole la prohibición de regular sobre las materias que la Constitución Nacional ha prohibido hacerlo. Recién luego de superado ese primer análisis o control, corresponde entonces considerar la existencia, o no, de las circunstancias justificantes igualmente previstas en la norma constitucional.

### 3. *Primera conclusión*

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

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

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

### 4. *Los decretos 238/05, 1.729/04, 475/05 y 774/05*

El primer decreto a tener en consideración es el 1.729/04 ya que es el primero que convalida, en su

artículo 1°, decretos de promoción industrial de la provincia de La Rioja (179/04, 207/04 y 399/04). Por su parte el artículo 2° del citado decreto expresa que la AFIP determinará los costos fiscales teóricos a ser acreditados en las cuentas corrientes computarizadas correspondientes a los proyectos aprobados por los decretos provinciales 179/04 y 207/04, los que se deberán ajustar a las disposiciones establecidas en el título II de la ley 23.658 y en los decretos 2.054, del 10 de noviembre de 1992, y 1.553, del 29 de diciembre de 1998, y sus normas reglamentarias y complementarias. Dicha ley crea un bono de crédito fiscal y efectúa modificaciones a la legislación tributaria.

El decreto 238/05 en su artículo 1° convalida las disposiciones del decreto 1.665, del 30 de diciembre de 2004, y su rectificatorio 148, del 14 de enero de 2005, ambos dictados por el Poder Ejecutivo de la provincia de La Rioja y en su artículo 2° modifica al anterior 1.729/04 cambiando los montos de los beneficios previamente fijados. En los considerandos del citado decreto 238/05 se expresa que la convalidación del mencionado decreto, en tanto conlleva una reasignación de beneficios de promoción industrial, implica una excepción a las disposiciones del artículo 43 de la ley 25.237. Este artículo señala que se considerarán nulos y de ningún valor los actos administrativos que aprueben reformulaciones de proyectos, reasignación de cupos fiscales u otorgamiento de beneficios fiscales de promoción industrial dejando a salvo los derechos adquiridos por trámites legales regulares cualquiera sea la norma promocional en que se funden, con excepción de los correspondientes al sistema de la ley 19.640. Inmediatamente el siguiente considerando del decreto 238/05 expresa que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, esto es, el envío al Congreso de la Nación para su tratamiento conforme a derecho.

El decreto 475/05 aprueba la reformulación de los términos del proyecto de promoción industrial otorgado a la firma Alcalis de la Patagonia S.A.I.C. para la instalación de una planta productora en la provincia de Río Negro. En su artículo 4° se instruye a la AFIP, entidad autárquica que actúa en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción, a verificar el crédito fiscal a que se refiere la cláusula cuarta del anexo I que es parte integrante del decreto. Es importante señalar que por imperio de la resolución SH 224/88 del entonces Ministerio de Economía, se aprobó la refinanciación de pasivos que la empresa Alcalis de la Patagonia S.A.I.C. mantenía con la Secretaría de Hacienda (\$ 162.348.381,97). La cláusula cuarta del anexo dice: Alcalis de la Patagonia S.A.I.C. podrá aplicar hasta un monto de veintiséis millones de pesos (\$ 26.000.000) de su crédito fiscal del impuesto al valor agregado, acumulado

hasta el 31 de mayo de 2004 y verificado según lo establecido en la cláusula quinta, al pago parcial de la deuda prevista en la cláusula tercera.

En el caso de estos tres decretos bajo análisis de esta comisión bicameral, la consideración acerca de su posible validez no puede superar la primera etapa, o el primer escalón de los recaudos a satisfacer porque los decretos se dictaron para resolver sobre beneficios promocionales en los que la AFIP debe consignar valores o bien aplicar créditos fiscales provenientes del IVA, tal como se indica en los párrafos precedentes.

Se trata, como se aprecia, de “materia tributaria” que es una de las expresamente excluidas de las que pueden ser objeto de un decreto de necesidad y urgencia. Por lo tanto, dada la claridad de la prohibición –que no prevé excepción alguna– y la indiscutible sustancia de la materia resuelta en los decretos bajo análisis, no cabe otra posibilidad más que rechazar la decisión.

Por su parte, el decreto 774/05 crea el régimen de incentivo a la competitividad de las autopartes locales, por el cual se otorga un beneficio consistente en el pago de un reintegro en efectivo sobre el valor de las compras de las autopartes locales, que sean adquiridas por las empresas fabricantes de los productos automotores. En este caso no aparece la materia tributaria. Sin embargo en los considerandos del decreto puede verse que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que en situaciones de grave trastorno que amenacen la existencia, la seguridad, o el orden público o económico, y que deban ser conjuradas sin dilaciones, puede el Poder Ejecutivo nacional dictar normas que de suyo integran las atribuciones del Honorable Congreso de la Nación, siempre y cuando sea imposible a éste dar respuesta, con la premura del caso, a tales circunstancias de excepción (“Verocchi Ezio D. c/ Administración Nacional de Aduanas”, fallo del 19-8-99). Pero inmediatamente agrega que no resulta posible aguardar los plazos que demandan los trámites ordinarios que requiere la formación y sanción de las leyes por parte del Honorable Congreso de la Nación, ya que la dilación en la adopción de la presente medida determinará que continúe agravándose la situación descrita, con el consiguiente deterioro de la competitividad del sector, y la inevitable pérdida de mercados y de puestos de trabajo.

Sin perjuicio de ello, es necesario destacar, como lo he hecho en anteriores dictámenes, que el jefe de Gabinete se ha limitado a enviar al Congreso sólo el texto de los decretos, sin haber adjuntado todos los antecedentes del caso y el respectivo expediente administrativo, como hubiera correspondido. Es importante tener presente, en ese sentido, que si los decretos de necesidad y urgencia de que se trate satisfacen los recaudos formales que debe cumplir, el siguiente paso del análisis es determinar si existieron las circunstancias justificantes de la emisión

de la norma; es decir, las “circunstancias excepcionales” a que se refiere la Constitución Nacional. Y sería de suma e indiscutible utilidad, para considerar la existencia, o no, de esas “circunstancias excepcionales”, poder consultar el expediente administrativo y conocer cuáles fueron los extremos de hecho tenidos en cuenta por el presidente para decidir la emisión de un decreto de necesidad y urgencia.

De todas maneras surge, del texto de los decretos que fueron emitidos en marzo, mayo y julio de 2005 y septiembre de 2004, sin que mediara ningún obstáculo que impidiera el tratamiento de las iniciativas antes mencionadas por parte del Poder Legislativo. A partir de ese dato, es muy difícil encontrar una causa súbita, urgente, imprevista e imposterable que hubiera justificado la emisión del decreto. A lo cual debe agregarse que el Congreso se hallaba en pleno período de sesiones extraordinarias (artículo 63 de la Constitución Nacional) cuando se dictaron los decretos de necesidad y urgencia bajo análisis.

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

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

Las decisiones deberían haber sido adoptadas mediante leyes, en sentido formal y material, dado que se trató de materia tributaria en unos casos y de urgencia en otro cuando nada impedía al Congreso de la Nación dictar las normas necesarias para el cumplimiento de los objetivos trazados por el Poder Ejecutivo de la Nación y que no están en discusión en este ámbito.

## 5. Conclusión

La conclusión, luego del precedente análisis, es que el Poder Ejecutivo dictó los decretos de necesidad y urgencia 1.729/04, 238/05 y 475/05 sin respetar la prohibición de legislar sobre “materia

tributaria” (artículo 99, inciso 3, tercer párrafo, de la Constitución Nacional) y el decreto de necesidad y urgencia 774/05 bajo análisis sin que estuvieran reunidas las condiciones sustanciales para ello y que, muy por el contrario, lo hizo por razones de mera conveniencia, que es justamente lo que no debe hacer. (CSJ, “Fallos”, 322-1726, considerando 9°.)

Si se encuentran cumplidos, en cambio, los recaudos formales previstos en la Constitución Nacional, por cuanto los decretos han sido dictados en acuerdo general de ministros, han sido firmados por el jefe de Gabinete de Ministros y este mismo funcionario los ha remitido al Congreso. Pero el cumplimiento de estos recaudos formales es insuficiente para dotar de validez a los decretos bajo análisis, dada la falta de cumplimiento de los recaudos sustanciales.

Para finalizar, creo necesario aclarar que aunque el jefe de Gabinete o el mismo presidente de la Nación hubieran podido resolver mediante decisión administrativa o decreto –respectivamente–, de haber utilizado las facultades delegadas, lo mismo que se resolvió mediante el decreto de necesidad y urgencia bajo análisis, no autoriza a concluir que estemos frente a un legítimo ejercicio de la atribución contemplada en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional. En primer lugar, porque ninguna norma constitucional autoriza a suponer que el fin puede justificar los medios, sino más bien todo lo contrario (artículo 28 de la Constitución Nacional) y, sobre todo, cuando está en juego el principio de división de poderes (artículos 1°, 44 y concordantes de la Constitución Nacional). En segundo lugar, porque las autoridades de la Nación no pueden escoger a su libre arbitrio la forma del acto jurídico mediante el cual expresar su voluntad o adoptar una decisión (artículos 973, 976, 977 y concordantes del Código Civil). Y en tercer lugar, porque el procedimiento elegido podría erigirse como un mecanismo espurio para burlar de las bases o política legislativa que el Congreso fija en toda norma de delegación (conforme artículo 76 de la Constitución Nacional), y eludir así el necesario control a cargo del propio Poder Legislativo o el Poder Judicial.

La Constitución Nacional ha establecido determinadas formas y formalidades para que las decisiones del presidente sean válidas y tengan fuerza obligatoria. Deben constituir el ejercicio de una atribución o competencia propia del jefe de la Nación (artículo 99) y requieren del refrendo y legalización de los ministros y el jefe de Gabinete (artículo 100). La falta de los requisitos prescritos por la Constitución priva de validez y eficacia a los actos del presidente (artículo 100, citado). Es decir, que las formas deben ser respetadas y no es posible recurrir indistintamente a cualquiera de los diferentes tipos de decreto que el titular del Poder Ejecutivo puede emitir. Más aún, las formas y procedimientos empleados para la sanción y para la puesta en vigencia de las normas legales son “de la mayor importan-

cia” por cuanto determinan su validez y expresan “el consentimiento de los diversos órganos” de gobierno, al tiempo que la falta de “cualquiera de esas formas esenciales” hace que la norma “no sea tal o sea nula” (Joaquín V. González, *Manual de la Constitución Argentina*, editorial La Ley 2001, página 459).

Por último, basta pensar, aunque sea por un instante, en el desconcierto jurídico y político que se produciría si se prescindiera de las formas y se aceptara cualquier medio o instrumento como genuina expresión de voluntad de las autoridades, para desechar de inmediato semejante absurdo.

Por todas las razones expuestas, se aconseja el rechazo de los decretos de necesidad y urgencia 1.729/04, 238/05, 475/05 y 774/05, bajo análisis.

*Pablo G. Tonelli.*

## ANTECEDENTES

### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 29 de marzo de 2005.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad comunicando el dictado del decreto 238 del 29 de marzo de 2005.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 239

NÉSTOR C. KIRCHNER.

*Alberto A. Fernández. – Roberto Lavagna.*

Buenos Aires, 29 de marzo de 2005.

Visto el expediente S01:0004595/2006 del Registro del Ministerio de Economía y Producción, el decreto 1.729 del 7 de diciembre de 2004 y el decreto del Poder Ejecutivo de la provincia de La Rioja 1.665 del 30 de diciembre de 2004 y su rectificatorio 148 del 14 de enero de 2005; y

CONSIDERANDO:

Que mediante el decreto 1.729 del 7 de diciembre de 2004 el Poder Ejecutivo nacional convalidó las disposiciones de los decretos 179 del 12 de febrero de 2004 y 207 del 19 de febrero de 2004 y su modificatorio, 399 del 17 de marzo de 2004, dictados por el Poder Ejecutivo de la provincia de La Rioja.

Que la convalidación de las disposiciones del decreto provincial 179/04 correspondiente a la empresa UNISOL S.A. no alcanzó a las transferencias de beneficios emergentes de los decretos provinciales 1.194 del 30 de noviembre de 1999, 1.156 del 24 de noviembre de 1999 y 1.157 del 24 de noviembre de 1999 en razón de que las empresas cedentes no contaban con saldos suficientes para ser transferidos, circunstancia que tornó dificultosa la concreción del proyecto de inversión de UNISOL S.A.

Que la empresa Argencos S.A., mediante acta acuerdo de cesión de beneficios promocionales celebrada el 23 de diciembre de 2004 con el gobierno

de la provincia de La Rioja, cedió a la función ejecutiva provincial el monto de pesos treinta millones cuatrocientos ochenta y cuatro mil (\$ 30.484.000.) correspondientes a su proyecto industrial promovido por decretos provinciales 3.685 del 13 de julio de 1986, 202 del 29 de diciembre de 1995, anexo II, y su modificatorio, 203 del 29 de diciembre de 1995, anexo III.

Que a través de su decreto 1.665 del 30 de diciembre de 2004, modificado por su similar 148 del 14 de enero de 2005, el gobierno de la provincia de La Rioja transfirió dicho monto a favor de la empresa UNISOL S.A. a los fines de permitir la materialización de su proyecto industrial promovido por decreto provincial 179/04.

Que el decreto provincial 1.665/04 sujeta los efectos derivados de la aplicación de sus disposiciones a su convalidación por parte del Poder Ejecutivo nacional.

Que en atención a la gravedad de la situación por la que atraviesan los trabajadores de los proyectos industriales originalmente afectados por la crisis de la empresa Gatilar S.A. y, a posteriori, por la inactividad de UNISOL S.A., resulta necesario proceder a tal convalidación y modificar, en consecuencia, el artículo 2° del decreto 1.729/104 adicionando el nuevo monto de pesos treinta millones cuatrocientos ochenta y cuatro mil (\$ 30.484.000) al de pesos veintiseis millones setecientos treinta y ocho mil (\$ 26.738.000) ya convalidado por dicho decreto.

Que la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción, ha informado que la empresa cedente, Argencos S.A., cuenta con saldos suficientes para perfeccionar la cesión de beneficios prevista en el decreto provincial 1.665/04.

Que la convalidación del mencionado decreto, en tanto conlleva una reasignación de beneficios de promoción industrial, implica una excepción a las disposiciones del artículo 43 de la ley 25.237.

Que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía y Producción ha tomado la intervención que le compete.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades conferidas 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° – Convalídanse las disposiciones del decreto 1.665 del 30 de diciembre de 2004 y su rectificatorio 148 del 14 de enero de 2005, ambos

dictados por el Poder Ejecutivo de la provincia de La Rioja.

Art. 2° – Sustitúyese el inciso a) del tercer párrafo del artículo 2° del decreto 1.729 del 7 de diciembre de 2004 por el siguiente:

a) Para el decreto provincial 179/04, correspondiente a la empresa UNISOL S.A.: pesos cincuenta y siete millones doscientos veintidós mil (\$ 57.222.000);

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

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

Decreto 238

NÉSTOR C. KIRCHNER.

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

### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 7 de diciembre de 2004.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad, a fin de comunicarle el dictado del decreto 1.729 del 7 de diciembre de 2004, que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 1.730

NÉSTOR C. KIRCHNER.

*Alberto A. Fernández. – Roberto Lavagna.*

Buenos Aires, 7 de diciembre de 2004.

Visto el expediente S01:0060797/2004 del registro del Ministerio de Economía y Producción y agregados 252.375/2004 y 253.445/2004, ambos del registro de la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción, y S01:0045412/2004, del registro del Ministerio de Economía y Producción, y los decretos del Poder Ejecutivo de la provincia de La Rioja 179 del 12 de febrero de 2004 y 207 del 19 de febrero de 2004, modificado por decreto 399 del 17 de marzo de 2004; y

CONSIDERANDO:

Que el Poder Ejecutivo de la provincia de La Rioja, mediante los decretos provinciales 207 –anexo III– del 29 de diciembre de 1995 y 208 –anexos III y IV, artículo 1°– del 29 de diciembre de 1995, otorgó a la firma Gatilar S.A. los beneficios promocionales previstos en la ley 22.021 para sus proyectos indus-

triales radicados en las localidades de Chamental y Anillaco de la provincia de La Rioja, fusionados por el artículo 21 del citado anexo IV del decreto 208 de fecha 29 de diciembre de 1995.

Que en virtud de la difícil situación económica y financiera de Gatilar S.A., el Poder Ejecutivo provincial, en su carácter de autoridad de aplicación de la ley 22.021, celebró con dicha empresa un convenio de cesión de los beneficios promocionales con la finalidad de permitir la reactivación de las actividades industriales y la consecuente salvaguarda de los puestos de trabajo comprometidos en los proyectos promovidos.

Que los beneficios promocionales cedidos por Gatilar S.A. fueron asignados por la autoridad de aplicación provincial a la empresa Unisol S.A., a través del decreto provincial 179 del 12 de febrero de 2004, con el compromiso por parte de esta empresa de absorber la mano de obra y poner en marcha la planta industrial localizada en la localidad de Chamental.

Que, además, mediante el mismo decreto provincial 179/04, le fueron asignados a Unisol S.A. los beneficios promocionales comprendidos en los artículos 1° de los decretos provinciales 1.194 del 30 de noviembre de 1999, 1.156 del 24 de noviembre de 1999 y 1.157 del 24 de noviembre de 1999 y en el artículo 2° del decreto provincial 1.084 del 4 de noviembre de 1999, dictados todos ellos por el gobierno de la provincia de La Rioja en el marco del decreto nacional 1.553 del 29 de diciembre de 1998.

Que, asimismo, a los fines de permitir la continuidad de las actividades de la planta industrial localizada en Anillaco, departamento de Castro Barros de la provincia de La Rioja, la autoridad de aplicación provincial transfirió a la empresa Supertex S.A., mediante el decreto provincial 207 del 19 de febrero de 2004 y su modificatorio 399 del 17 de marzo de 2004, parte de los beneficios promocionales emergentes de los artículos 1° de los decretos provinciales 911 del 13 de septiembre de 1999 y 982 del 12 de octubre de 1999, también dictados en el marco del decreto nacional 1.553 del 29 de diciembre de 1998.

Que los decretos provinciales 179/04 y 207/04 sujetan los efectos derivados de la aplicación de sus disposiciones a su convalidación por parte del Poder Ejecutivo nacional.

Que en atención a la gravedad de la situación por la que atraviesan los trabajadores de los proyectos industriales afectados por la crisis de la empresa Gatilar S.A. deviene necesario proceder a tal convalidación.

Que la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción, ha informado que no puede perfeccionarse la cesión de beneficios prevista en el decreto provincial 1.194/99 en razón de que la empresa cedente, Lartex S.A., no cuenta con saldos suficientes a tal fin.

Que en la misma situación se encuentra la cesión de beneficios prevista en los decretos provinciales 1.156/99 y 1.157/99 correspondientes a la empresa Ricoltex S.A.

Que, en consecuencia, se debe exceptuar de la convalidación de los decretos provinciales 179/04 y 207/04 a las transferencias de los beneficios promocionales emergentes de los decretos provinciales 1.194/99, 1.156/99 y 1.157/99.

Que la convalidación de los decretos provinciales 179/04 y 207/04 no obsta a la aplicación de la normativa vigente respecto de los incumplimientos en los que, eventualmente, hubieran incurrido las empresas cedentes.

Que la determinación final de los montos de beneficios a ser transferidos a UNISOL S.A. y Supertex S.A. deberá ser efectuada por la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción, en orden a las facultades que le fueran delegadas en el marco de los decretos nacionales 2.054 del 10 de noviembre de 1992 y 1.553 del 29 de diciembre de 1998 y sus normas reglamentarias y complementarias, una vez constatada la disponibilidad de saldos suficientes para perfeccionar las respectivas transferencias.

Que asimismo, en razón de que las fechas fijadas en los decretos provinciales 179/04 y 207/04 para la instalación y puesta en marcha de los proyectos aprobados por los mismos se encuentran vencidas, es necesario que el gobierno provincial establezca nuevos plazos a tales fines.

Que la convalidación de los decretos provinciales 179/04 y 207/04, modificado por su similar 399/04, en tanto éstos conllevan una reasignación de beneficios de promoción industrial, implica una excepción a las disposiciones del artículo 43 de la ley 25.237.

Que la envergadura del conflicto social derivado de la paralización de las actividades productivas de Gatilar S.A. hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes y habilita la intervención del Poder Ejecutivo nacional, fundada en razones de necesidad y urgencia.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía y Producción ha tomado la intervención que le compete.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades conferidas 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° – Convalídanse las disposiciones de los decretos 179 del 12 de febrero de 2004 y 207 del



19 de febrero de 2004 y su modificatorio 399 del 17 de marzo de 2004, dictados por el Poder Ejecutivo de la provincia de La Rioja, que no sean expresamente modificadas por el presente decreto.

La convalidación a las disposiciones del decreto provincial 179/04 dispuesta en el párrafo precedente no alcanza a las transferencias de beneficios emergentes de los decretos 1.194 del 30 de noviembre de 1999, 1.156 del 24 de noviembre de 1999 y 1.157 del 24 de noviembre de 1999 dictados por el Poder Ejecutivo de la provincia de La Rioja.

Art. 2° – La Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción, determinará los montos de los costos fiscales teóricos a ser acreditados en las cuentas corrientes computarizadas correspondientes a los proyectos aprobados por los decretos provinciales 179/04 y 207/04, los que se deberán ajustar a las disposiciones establecidas en el título II de la ley 23.658 y en los decretos 2.054 del 10 de noviembre de 1992 y 1.553 del 29 de diciembre de 1998 y sus normas reglamentarias y complementarias.

A los fines dispuestos en el párrafo anterior, deberá tenerse en cuenta la disponibilidad de saldos suficientes en las cuentas corrientes computarizadas de las empresas cedentes, que permitan perfeccionar las respectivas transferencias, susceptibles de ser utilizados de conformidad a las disposiciones del artículo 14, inciso g), de la ley 23.658.

Los montos de costos fiscales teóricos totales determinados de conformidad a las disposiciones precedentes, a ser acreditados por año y por impuesto de acuerdo con las previsiones del decreto 2.054/92 y sus normas reglamentarias y complementarias, reconocerán, por todo concepto, los siguientes límites máximos:

- a) Para el decreto provincial 179/04, correspondiente a la empresa Unisol S.A. pesos veintiséis millones setecientos treinta y ocho mil (\$ 26.738.000);
- b) Para el decreto provincial 207/04 y su modificatorio 399/04, correspondiente a la empresa Supertex S.A. pesos veintidós millones (\$ 22.000.000).

Art. 3° – Dentro de los treinta (30) días hábiles contados a partir de la fecha de publicación del presente decreto, el Poder Ejecutivo de la provincia de La Rioja, en su carácter de autoridad de aplicación de la ley 22.021, deberá establecer los plazos con los que contarán las empresas Unisol S.A. y Supertex S.A. para concretar la instalación y denunciar la puesta en marcha de los proyectos aprobados por los decretos provinciales 179/04 y 207/04 y su modificatorio 399/04, respectivamente.

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 1.729

NÉSTOR C. KIRCHNER.

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

### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 13 de mayo de 2005.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de comunicarle el dictado del decreto 475 del 13 de mayo de 2005, que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 479

NÉSTOR C. KIRCHNER.

*Alberto A. Fernández. – Roberto Lavagna.*

Buenos Aires, 13 de mayo de 2005.

Visto el expediente 001-002108/98 y sus agregados sin acumular 001-001950/99, 450-002429/01, 090-002137/02, S01:0142995/03, S01:0044898/03, TRI-S01:0006835/03 y S01:0079103/03 –copia– del Registro del Ministerio de Economía y Producción; 001-001296/99, 001-001937/99, 080-000349/00, 020-00450/00, 080-001075/00, 001-004901/00, 020-001687/01, ACTU-S01:0002626/03 y S01:0005391/03 del Registro del ex Ministerio de la Producción, y 1.609/01 del Registro de la Jefatura de Gabinete de Ministros; las leyes 20.560 y 21.608, los decretos 604 del 25 de enero de 1973, 3.179 del 7 de diciembre de 1976, 697 del 27 de marzo de 1981 y 522 del 15 de marzo de 1982, la resolución SH 224 del 28 de diciembre de 1988, la resolución ex SICE 197 del 5 de abril de 1988, la resolución ex ME 256 del 3 de abril de 2000 y la decisión administrativa 249 del 26 de julio de 1996; y

CONSIDERANDO:

Que a través de la ley 20.560, modificada por su similar 21.608, se estableció el Régimen de Promoción Industrial con el objeto de promover la expansión de la capacidad industrial del país.

Que a través del decreto 604/73 se aprobó un contrato entre el Estado nacional y la empresa Alcalis de la Patagonia S.A.I.C. para la instalación, puesta en marcha y explotación de una planta de carbonato de sodio.

Que por conducto del decreto 3.179/76 se incluyó en el marco del Régimen de Promoción Industrial a la empresa Alcalis de la Patagonia S.A.I.C.

Que a través del decreto 697/81 se privatizó totalmente el capital accionario de la empresa, se aprobó la suscripción de un nuevo contrato entre el entonces Ministerio de Economía –Estado nacional– y Alcalis de la Patagonia S.A.I.C., se mantuvo la declaración de interés nacional del emprendimiento y el Régimen de Promoción Industrial otorgado y se derogaron los precitados decretos 604/73 y 3.179/76.

Que por imperio de la resolución SH 224/88 del entonces Ministerio de Economía se aprobó la refinanciación de pasivos que la empresa Alcalis de la Patagonia S.A.I.C. mantenía con la Secretaría de Hacienda de esa cartera ministerial.

Que a través de la decisión administrativa 249/96 y en el marco del precitado Régimen de Promoción Industrial se le concedió a la empresa una prórroga para la puesta en marcha del emprendimiento.

Que se encuentran dadas las condiciones económicas y políticas para que la explotación de la planta de carbonato de sodio por el proceso Solvay se ponga definitivamente en marcha, lo que redundará en un beneficio sustancial tanto para las partes intervinientes como para la comunidad toda, en función del importante desarrollo económico y nivel de empleo que se producirá.

Que, en efecto, entre los objetivos que se ha trazado el gobierno nacional, constituye de primordial interés el aumento de la inversión económica y de los procesos productivos, tal como los que generará el presente emprendimiento.

Que, asimismo, el funcionamiento de la planta de que se trata permitirá crear de inmediato una importante fuente de trabajo en la provincia de Río Negro, no sólo en su sitio de ubicación, sino también en los yacimientos de las materias primas que se utilizarán en el proceso industrial, sitios en distintos lugares de la región patagónica.

Que no debe soslayarse la importancia que tendrá para la economía nacional la elaboración en el país de un producto como el carbonato de sodio, que hasta la fecha debe ser importado.

Que en razón de lo expresado precedentemente resulta necesario en esta instancia proceder a la reformulación de los términos del proyecto de promoción industrial oportunamente otorgado a la firma Alcalis de la Patagonia S.A.I.C., determinándose los plazos y condiciones conforme a los cuales se desenvolverá el emprendimiento en cuestión.

Que entre tales condiciones resulta menester destacar que la empresa se compromete a utilizar como mínimo doscientas treinta y cuatro (234) personas como mano de obra en la planta, al cabo del primer año de funcionamiento, y a producir por año doscientas cincuenta mil (250.000) toneladas de carbonato de sodio liviano y denso.

Que, por otra parte, Alcalis de la Patagonia S.A.I.C. podrá realizar una ampliación de las insta-

laciones y equipamiento de la planta industrial con la finalidad de duplicar su producción a efectos de satisfacer la demanda regional.

Que, asimismo, debe mencionarse que la Constitución Nacional, en su artículo 41, dispone que corresponde a las provincias dictar las normas complementarias de aquellas sancionadas por la Nación respecto de los presupuestos mínimos de protección ambiental.

Que, en ese marco, la empresa dio cumplimiento a las leyes provinciales pertinentes en materia ambiental, y en razón de ello la autoridad competente otorgó la autorización ambiental correspondiente mediante resolución 39 de fecha 30 de marzo de 2005 del Consejo de Ecología y Medio Ambiente (CODEMA) del Ministerio de Coordinación de la provincia de Río Negro.

Que a tal efecto, previamente, se formalizó la realización de la audiencia pública que prevé la ley 3.284 de la provincia de Río Negro.

Que en dicha audiencia fueron evaluadas las presentaciones efectuadas por los distintos interesados, habiéndose receptado las inquietudes allí planteadas.

Que, así las cosas, el proyecto promocionado constituye, por su carácter y magnitud, una cuestión estratégica en materia de política económica que resulta imprescindible resolver, siendo de toda urgencia y necesidad el dictado del presente decreto, toda vez que las circunstancias excepcionales existentes hacen imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que ha tomado intervención en sentido favorable el servicio jurídico permanente del Ministerio de Economía y Producción, organismo con competencia primaria en la materia.

Que el presente se dicta en uso de las facultades 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° – Apruébase la reformulación de los términos del proyecto de promoción industrial otorgado a la firma Alcalis de la Patagonia S.A.I.C. de conformidad con lo dispuesto en el anexo I que forma parte integrante del presente decreto.

Art. 2° – Establécese que la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción será la autoridad de aplicación del presente decreto, quedando facultada para dictar las normas complementarias y aclaratorias que resulten necesarias.

Art. 3° – Facúltase a la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa del

Ministerio de Economía y Producción para entender y resolver todas las cuestiones que puedan suscitarse respecto de las situaciones previstas en la cláusula 17 del contrato aprobado por el decreto 97/81.

Art. 4° – Instrúyese a la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica que actúa en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción, a verificar en el plazo máximo de treinta (30) días hábiles contados a partir de la publicación del presente decreto en el Boletín Oficial el crédito fiscal a que se refiere la cláusula cuarta del anexo I.

Art. 5° – Instrúyese a la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción, para que en el plazo de treinta (30) días, contados a partir de la publicación del presente en el Boletín Oficial, determine los montos de costo fiscal teórico que por año y por impuesto correspondan de conformidad con la cláusula vigésimo segunda del contrato aprobado por el decreto 697/81.

Art. 6° – La Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía y Producción, a través de la Dirección Nacional de Industria, autorizará, a partir de la notificación que le curse la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción informando el cumplimiento de la cláusula octava del anexo I del presente, el ingreso y nacionalización de todos los bienes destinados al proyecto industrial, incluyendo sus partes y repuestos, que se encuentren pendientes de nacionalización y de los bienes nacionalizados bajo reservas de derechos efectuados por Alcalis de la Patagonia S.A.I.C. y que sean destinados al emprendimiento industrial.

Art. 7° – El decreto 697/81 y la resolución ex SICE 197/88 se mantendrán vigentes en todas aquellas disposiciones que no hayan sido modificadas por el presente decreto.

Art. 8° – Déjase sin efecto el convenio aprobado por la resolución SH 224/88.

Art. 9° – La Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción podrá, previa intervención de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa de la citada cartera, prorrogar, por única vez y por idéntico lapso, los plazos fijados en las cláusulas primera y segunda del anexo I.

Art. 10. – La Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Finanzas, ambas del Ministerio de Economía y Producción, podrán, mediante resolución conjunta, prorrogar, por única vez y por idéntico lapso, los plazos fijados en las cláusulas sexta y novena del anexo I.

Art. 11. – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 12. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 475

NÉSTOR C. KIRCHNER.

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

#### ANEXO I

*Primera:* La empresa Alcalis de la Patagonia S.A.I.C. deberá comenzar los trabajos de prueba para la puesta en marcha del emprendimiento dentro de los treinta (30) días corridos, contados a partir de la publicación del presente decreto en el Boletín Oficial.

*Segunda:* Alcalis de la Patagonia S.A.I.C. deberá poner en funcionamiento operativo, dentro del plazo máximo de siete (7) meses a partir de la publicación del presente decreto en el Boletín Oficial, el proyecto industrial promovido en los términos del decreto 697/81 y sus modificatorios.

*Tercera:* El monto total de la deuda que la empresa mantiene con el Estado nacional asciende, al 31 de mayo de 2004, a pesos ciento sesenta y dos millones trescientos cuarenta y ocho mil trescientos ochenta y uno con noventa y siete centavos (\$ 162.348.381,97).

La mencionada suma constituye la totalidad de la deuda que Alcalis de la Patagonia S.A.I.C. mantiene con el Estado nacional con relación al proyecto industrial promovido en los términos del decreto 697/81 y sus modificatorios.

*Cuarta:* Alcalis de la Patagonia S.A.I.C. podrá aplicar hasta un monto de pesos veintiséis millones (\$ 26.000.000) de su crédito fiscal del impuesto al valor agregado acumulado hasta el 31 de mayo de 2004 y verificado según lo establecido en la cláusula quinta al pago parcial de la deuda prevista en la cláusula tercera.

*Quinta:* La Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica que actúa en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción, verificará el monto del crédito fiscal del impuesto al valor agregado señalado en la cláusula cuarta en el plazo de treinta (30) días hábiles contados a partir de la publicación del presente decreto en el Boletín Oficial.

*Sexta:* El monto que resulte de la aplicación de las cláusulas tercera, cuarta y quinta será abonado en diez (10) cuotas anuales, iguales y consecutivas, venciendo la primera a los diecinueve (19) meses de la publicación del presente decreto en el Boletín Oficial.

Se aplicará a los saldos de capital la tasa pasiva del Banco de la Nación Argentina vigente al momento de cada vencimiento y que será abonada junto con cada cuota de capital. Dichos saldos serán

ajustados conforme al coeficiente de estabilización de referencia (CER) referido en el artículo 4° del decreto 214/02.

A opción de Alcalis de la Patagonia S.A.I.C., el monto a que se refiere el primer párrafo de la presente cláusula podrá ser convertido a dólares estadounidenses al tipo de cambio vendedor del mercado libre de cambios que informe el Banco Central de la República Argentina para el día de publicación del presente decreto en el Boletín Oficial. En tal caso, se observarán las mismas condiciones de financiación, devengándose un interés equivalente a la tasa LIBO más uno por ciento (1 %), que será abonado junto con cada cuota de capital.

*Séptima:* Alcalis de la Patagonia S.A.I.C. podrá, con expreso acuerdo del Estado nacional, cancelar anticipadamente todas o alguna de las cuotas a que se refiere la cláusula precedente, en cuyo caso el interés fijado se devengará proporcionalmente hasta el momento de la efectiva cancelación de que se trate.

*Octava:* Alcalis de la Patagonia S.A.I.C. se obliga a reintegrar al Estado nacional, al momento del dictado del presente decreto, siete (7) *promissory notes* emitidos a favor del Dresdner Bank, garantizados mediante aval del Estado nacional por los siguientes importes: 1) dólares estadounidenses veinticinco millones setecientos diez mil quinientos ochenta y siete con cincuenta centavos (u\$s 25.710.587,50); 2) dólares estadounidenses veinticuatro millones ochocientos treinta y dos mil seiscientos sesenta y cinco (u\$s 24.832.665); 3) dólares estadounidenses veintitrés millones novecientos cincuenta y cuatro mil setecientos cuarenta y dos con cincuenta centavos (u\$s 23.954.742,50); 4) dólares estadounidenses veintitrés millones setenta y seis mil ochocientos veinte (u\$s 23.076.820); 5) dólares estadounidenses veintidós millones ciento noventa y ocho mil ochocientos noventa y siete con cincuenta centavos (u\$s 22.198.897,50); 6) dólares estadounidenses veintiún millones trescientos veinte mil novecientos setenta y cinco (u\$s 21.320.975); 7) dólares estadounidenses veinte millones cuatrocientos cuarenta y tres mil cincuenta y dos con cincuenta centavos (u\$s 20.443.052,50), lo que totaliza la suma de dólares estadounidenses ciento sesenta y un millones quinientos treinta y siete mil setecientos cuarenta (u\$s 161.537.740), debiendo Alcalis de la Patagonia S.A.I.C. dejar expresa constancia, en forma simultánea a la entrega de los documentos detallados, que los mismos constituyen la totalidad de las operaciones garantizadas por el Estado nacional con relación al proyecto industrial promovido en los términos del decreto 697/81 y sus modificatorias.

*Novena:* Dentro de los quince (15) días contados a partir de la determinación del monto de la deuda, una vez deducido el crédito fiscal conforme las cláusulas cuarta y quinta, Alcalis de la Patagonia

S.A.I.C. deberá reconocer dicha deuda y presentar ante la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción una garantía emitida por una entidad bancaria internacional de primera línea, a satisfacción del Estado nacional. Dicha garantía será ajustada en forma decreciente a medida que la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción perciba en tiempo y forma los pagos previstos en la cláusula sexta.

*Décima:* La entrada en vigencia de la reformulación del proyecto promocional quedará supeditada al cumplimiento de las estipulaciones contenidas en las cláusulas octava y novena del presente anexo.

*Undécima:* A los fines de la promoción industrial de la que resultó beneficiaria la Empresa Alcalis de la Patagonia S.A.I.C., se dispone que:

1. El régimen de promoción industrial durará diez (10) años contados a partir de la puesta en marcha a que alude la cláusula segunda del presente anexo y conforme a los términos establecidos en el decreto 697/81 y en la resolución ex SICE 197/88.

2. La cantidad de mano de obra a utilizar será como mínimo de doscientas treinta y cuatro (234) personas, las que deberán encontrarse contratadas bajo el régimen de la ley 20.744 (texto ordenado en 1976) y sus modificatorias al término del primer año de funcionamiento de la planta industrial.

3. La capacidad de producción sujeta al beneficio de la promoción industrial será de doscientas cincuenta mil toneladas (250.000) por año de carbonato de sodio liviano y denso.

*Duodécima:* Alcalis de la Patagonia S.A.I.C. sólo podrá hacer uso, a partir de la efectiva puesta en marcha de la planta, del saldo de capital previsto en el punto 13 del acuerdo aprobado por la resolución ex SICE 197/88 no utilizado a la fecha de publicación del presente decreto en el Boletín Oficial.

En consecuencia, y exclusivamente con relación a la utilización del referido saldo que se haga conforme a lo indicado en el párrafo anterior, el plazo establecido en la cláusula vigésima tercera, punto 1, último párrafo, del contrato aprobado por el decreto 697/81, se computará a partir de la fecha de cada efectiva utilización de los beneficios.

*Decimotercera:* Alcalis de la Patagonia S.A.I.C. podrá realizar la ampliación de las instalaciones y equipamiento de la planta industrial a fin de incrementar la capacidad de producción hasta un total de quinientas mil toneladas (500.000) por año de carbonato de sodio liviano y denso.

En caso de decidir llevar adelante la mencionada ampliación, Alcalis de la Patagonia S.A.I.C. no gozará de beneficios promocionales adicionales sobre la mencionada ampliación.

A los fines de la importación de maquinarias y equipos destinados a la empresa resultará aplicable la resolución ex ME 256/00 o el régimen que en el futuro la reemplace.

*Decimocuarta:* Déjase establecido que el cronograma previsto en el artículo 3° de la resolución ex SICE 197/88, y en lo que se refiere a los puntos *b)* y *d)* de la cláusula vigésima segunda del contrato aprobado por decreto 697/81, debe computarse desde el 25 de mayo de 1999.

*Decimoquinta:* La empresa beneficiaria podrá, a través de su reorganización jurídica, transferir derechos y obligaciones dentro del marco de las disposiciones legales, previa autorización del Poder Ejecutivo nacional.

En caso de eventual transferencia accionaria, el cesionario deberá asumir las obligaciones que la empresa ha tomado a su cargo por el presente y mantener la garantía otorgada en virtud de la cláusula novena del presente anexo.

*Decimosexta:* Con carácter previo a la presentación de la garantía a la que alude la cláusula novena del presente, Alcalis de la Patagonia S.A.I.C. deberá prestar expresa conformidad a los términos del presente y renunciar expresamente a todo reclamo contra el Estado nacional y contra la provincia de Río Negro por supuestos daños y perjuicios que pudieran haberse ocasionado hasta la fecha del presente decreto.

*Decimoséptima:* En caso de incumplimiento de los plazos establecidos en las cláusulas sexta, octava y novena, caducará de pleno derecho el régimen promocional en cuestión.

### **Mensaje del Poder Ejecutivo**

Buenos Aires, 5 de julio de 2005.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad comunicando el dictado del decreto 774 del 5 de julio de 2005.

Mensaje 775

NÉSTOR C. KIRCHNER.

*Alberto A. Fernández. – Roberto Lavagna.*

Buenos Aires, 5 de julio de 2005.

VISTO el expediente SO1:0207952/2005 del registro del Ministerio de Economía y Producción, y

CONSIDERANDO:

Que la industria automotriz argentina constituye una actividad de relevancia en nuestro país, tanto por su contribución al producto bruto industrial, como por su aporte a la elevación del nivel tecnológico de quienes, directa o indirectamente, participan en sus actividades, y por el considerable impacto que posee sobre el mercado laboral argentino en virtud de las fuentes de trabajo directas e indirectas que su funcionamiento genera.

Que las crisis producidas entre 1995 e inicios de 2002 han provocado un importante desmejoramiento

de la integración industrial del sector automotor, desarticulando su trama productiva.

Que, en efecto, la evolución de esta industria exhibe algunas características, reflejadas por la disminución en la participación de los productos nacionales en el mercado local, la antigüedad de los modelos que se producen y el debilitamiento del flujo inversor para mantener la producción local en los niveles exigidos por los mercados mundiales, que cuestionan su sustentabilidad en el largo plazo.

Que este proceso está hoy en plena reversión a nivel de las empresas terminales, requiriéndose su consolidación en el sector autopartista.

Que, en la actualidad, la sustentabilidad de la internacionalización y competitividad de la industria automotriz requiere de la asignación de productos exclusivos destinados a atender los mercados local, regional y mundial.

Que en el escenario descrito, la orientación de la industria hacia la producción de vehículos de clase mundial exige contar con un entramado autopartista constituido por proveedores de partes y piezas de calidad, y costos internacionales.

Que el cumplimiento de estas condiciones plantea la necesidad de recrear en forma urgente el ciclo de inversiones en la industria de autopartes.

Que la antigüedad del parque de modelos producidos en el país y la oportunidad de su renovación mediante la asignación de nuevas plataformas exige mejorar las condiciones para que nuestro país obtenga productos que hagan sustentable su industria automotriz.

Que la adopción de medidas de estímulo al desarrollo de proveedores locales y a la realización de inversiones de las terminales en nuevas plataformas de producción permitirá que estos sectores cuenten con tecnologías actualizadas, fortaleciendo la cadena de valor de la industria en sus aspectos productivos y redundando en una inmediata mejora de la competitividad de la industria automotriz.

Que la presente medida se enmarca en los lineamientos fijados por el gobierno nacional, que ha decidido asignar prioritaria importancia a las políticas que incentiven la inversión, la capacidad competitiva externa e interna y la generación de empleos, en las empresas industriales ya localizadas o las que pudieran localizarse en el país.

Que ante las circunstancias expuestas en los considerandos precedentes, se hace indispensable recurrir a los mecanismos previstos en la Constitución Nacional.

Que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que en situaciones de grave trastorno que amenacen la existencia, la seguridad, o el orden público o económico, y que deban ser conjuradas sin dilaciones, puede el Poder Ejecutivo nacional dictar normas que de suyo integran las atribuciones del Honorable Congreso de la Nación,

siempre y cuando sea imposible a éste dar respuesta, con la premura del caso, a tales circunstancias de excepción (“Verrocchi Ezio D. c/Administración Nacional de Aduanas”, fallo del 19/8/99).

Que no resulta posible aguardar los plazos que demandan los trámites ordinarios que requiere la formación y sanción de las leyes por parte del Honorable Congreso de la Nación, ya que la dilación en la adopción de la presente medida determinará que continúe agravándose la situación descrita, con el consiguiente deterioro de la competitividad del sector y la inevitable pérdida de mercados y de puestos de trabajo.

Que la necesidad de contar en forma inmediata con instrumentos que garanticen la sustentabilidad, crecimiento e integración del sector automotor habilita el dictado de un decreto de necesidad y urgencia.

Que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía y Producción ha tomado la intervención que le compete.

Que el presente decreto se dicta en virtud de las facultades previstas en el artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional.

Por ello,

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

DECRETA:

CAPÍTULO I

### *Definición y alcances del régimen*

Artículo 1° – Créase el Régimen de Incentivo a la Competitividad de las Autopartes Locales, por el cual se otorgará un beneficio consistente en el pago de un reintegro en efectivo sobre el valor de las compras de las autopartes locales, que sean adquiridas por las empresas fabricantes de los productos automotores indicados en los incisos *a)*, *b)* y *c)* del artículo 3° de la presente medida, que cuenten con establecimiento industrial radicado en el territorio nacional al amparo del decreto 939 de fecha 26 de julio de 2004, sin perjuicio del régimen aduanero al que esté sometido dicho territorio y/o de los beneficios fiscales de los que dichas empresas pudieran ser acreedoras tanto en jurisdicción municipal, provincial o nacional y que cuenten con un proyecto aprobado por la autoridad de aplicación.

Art. 2° – A los efectos del otorgamiento del beneficio previsto en el presente régimen serán consideradas autopartes locales:

- a)* Las que tengan un contenido máximo importado desde cualquier origen del treinta por ciento (30 %), definido de la siguiente manera:

$$C.M.I. = \frac{\text{Suma del valor CIF de los componentes importados}}{\text{Valor del bien final ex - fábrica, antes de impuestos}} \times 100 \leq 30\%$$

DONDE:

- *C.M.I.*: es el contenido máximo importado.
- *Componentes*: son las partes, piezas y subconjuntos integrantes de la autoparte beneficiada.
- *Bien final*: es la autoparte (partes y piezas, conjuntos y subconjuntos, comprendiendo neumáticos) sujeta a reintegro.
- *Ex fábrica*: es el precio de venta al mercado interno;

- b)* Las que se indican en el anexo I del presente decreto, cuando sean producidas en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y cumplan los requisitos establecidos por la ley 19.640, sus modificatorias y reglamentarias.

Art. 3° – Las autopartes locales definidas precedentemente deberán estar destinadas a la fabricación de plataformas nuevas de los productos definidos en los incisos *a)* y *b)*, y a la producción de los ítem automotores definidos en el inciso *c)* del presente artículo:

- a)* Automóviles y utilitarios de hasta mil quinientos kilogramos (1.500 kg) de capacidad de carga;
- b)* Camiones; chasis con y sin cabina y ómnibus;
- c)* Motores, cajas de cambio y ejes con diferencial.

Art. 4° – A los efectos del presente régimen, se entenderá:

- a)* Por plataforma: a un ensamble primario estructural portador de carga de un vehículo automotor que determina el tamaño básico de ese vehículo y conforma la base estructural que soporta el tren motriz y sirve de unión del vehículo automotor en diversos tipos de bastidores, tales como para montaje de carrocería, bastidor dimensional o carrocería unitaria;
- b)* Por plataforma nueva: a una plataforma que inicie su producción como resultado de una inversión no inferior a dólares estadounidenses treinta millones (u\$s 30.000.000) en el caso de los vehículos clasificados en el inciso *a)* y de dólares estadounidenses quince millones (u\$s 15.000.000) en el caso de los vehículos clasificados en el inciso *b)*, ambos del artículo 3° de la presente medida. En este supuesto, se deberá acreditar como destino de dichas inversiones todos o alguno de los siguientes ítem:

- I) En activos fijos (máquinas, aparatos, herramientas, matrices, prensas, dispositivos, etcétera) incluidos los del área de informática, y nuevas instalaciones industriales siempre y cuando esas inversiones tengan por objeto mejorar, ampliar y/o complementar la capacidad de los distintos procesos de fabricación de automotores y autopartes.
- II) En gastos de obra civil para la construcción de nuevas instalaciones edilicias que resulten necesarias para el proceso de fabricación de la nueva plataforma.
- III) Aquellas que estén destinadas al desarrollo de autopartistas locales;
- c) Por plataformas nuevas exclusivas: aquella cuyo proceso de producción se desarrolla en un solo país del Mercado Común del Sur (Mercosur);
- d) Por plataformas nuevas no exclusivas: aquella cuyo proceso de producción se desarrolla en forma simultánea en dos (2) o más países del Mercado Común del Sur (Mercosur);
- e) Por motores, cajas de cambio y ejes con diferencial, los bienes incluidos en el anexo II del presente decreto;
- f) Por empresas terminales: aquellas empresas que producen vehículos incluidos en los incisos a) y b) del artículo 3° del presente decreto.

Art. 5° – Las empresas terminales cuyos proyectos sean aprobados según lo establecido en los artículos siguientes deberán informar a la autoridad de aplicación el detalle de las plataformas en producción en los países del Mercado Común del Sur (Mercosur) mediante declaración jurada, quedando igualmente obligadas a informar los cambios que impliquen que una plataforma nueva pase de la categoría de exclusiva a no exclusiva.

Asimismo, deberán comunicar a la autoridad de aplicación la fecha de inicio de producción de las plataformas nuevas, incluyendo aquellas con inicio de producción desde el 1° de enero hasta la publicación del presente decreto en el Boletín Oficial.

## CAPÍTULO II

### *Del beneficio*

Art. 6° – Las empresas terminales productoras de los bienes incluidos en los incisos a) y b) del artículo 3° de la presente medida deberán presentar, para gozar del beneficio establecido en el presente régimen, un proyecto destinado a la producción de nuevas plataformas. El mismo deberá ser aprobado por la autoridad de aplicación, quien para ello tendrá en consideración el impacto del proyecto sobre la competitividad de la empresa, el empleo, la integración de la cadena productiva y demás factores económicos o productivos que, a su juicio, resulten relevantes.

Art. 7° – Las empresas productoras de los bienes incluidos en el inciso c) del artículo 3° de la presente medida deberán presentar, para su aprobación por parte de la autoridad de aplicación, un proyecto destinado a la producción de nuevas autopartes incluidas en el mencionado inciso o la ampliación de la capacidad de producción existente de tales bienes. En este caso, para la aprobación, se tendrán en consideración la incidencia del incentivo sobre la decisión de inversión, el impacto del proyecto sobre la competitividad de la empresa, el empleo, la integración de la cadena productiva y demás factores económicos o productivos que la autoridad de aplicación considere relevantes.

Art. 8° – Las empresas productoras de las autopartes definidas en el inciso b) del artículo 2° de la presente medida deberán comprometerse, a efectos de que sus productos puedan resultar beneficiarios del incentivo previsto en el presente régimen, a un incremento sustancial en el nivel de mano de obra empleada.

Art. 9° – En el caso de que como resultado del otorgamiento de los beneficios establecidos en el artículo anterior para las empresas terminales se registrase un detrimento en la competitividad de plataformas competidoras que hayan iniciado su producción en el país a partir del 1° de enero de 2004 y hasta la publicación del presente decreto, las empresas productoras de estas últimas podrán solicitar a la autoridad de aplicación su inclusión en el presente régimen, para lo cual deberán cumplimentar las condiciones que al respecto ésta establezca.

Para su inclusión en el presente régimen, la autoridad de aplicación evaluará el impacto de los beneficios otorgados por el mismo sobre las condiciones de mercado del segmento productivo donde las plataformas antes mencionadas compiten, teniendo especialmente en consideración las estructuras de costos y precios, la oferta externa y el impacto sobre la cadena de proveedores.

En el caso de que las solicitudes sean aprobadas, la autoridad de aplicación otorgará los reintegros establecidos en el artículo 10, incisos a) o b) del presente decreto, según su condición de exclusividad en la producción regional. Estos proyectos gozarán de los beneficios por el plazo remanente entre el inicio de la producción de la plataforma a la que se le hubiera otorgado el beneficio establecido en el presente régimen y la fecha de finalización del plazo previsto en el artículo 10, incisos a) o b), según corresponda, tomando como fecha de inicio de dicho plazo la de puesta en producción comercial de la plataforma competidora que haya presentado la solicitud en los términos del presente artículo.

Art. 10. – El beneficio acordado mediante el régimen instituido en el artículo 1° del presente decreto, se establece de la siguiente forma:

- a) Para el supuesto de plataformas nuevas exclusivas en el ámbito del Mercado Común

del Sur (Mercosur), las autopartes nacionales que cumplan las condiciones establecidas en los artículos anteriores podrán gozar de un reintegro equivalente al ocho por ciento (8 %) de su valor ex fábrica antes de impuesto en el primer año de producción del vehículo, al siete por ciento (7 %) en el segundo y al seis por ciento (6 %) en el tercer año de producción de dicho vehículo;

- b) Para el supuesto de plataformas nuevas no exclusivas en el ámbito del Mercado Común del Sur (Mercosur), las autopartes nacionales que cumplan las condiciones establecidas en los artículos anteriores podrán gozar de un reintegro equivalente al siete por ciento (7 %) de su valor ex fábrica antes de impuestos en el primer año de fabricación y al seis por ciento (6 %) en el segundo año de producción de dicho vehículo;
- c) Para el supuesto de motores, cajas de cambio y ejes con diferencial incluidos en el anexo II del presente decreto, las autopartes nacionales que cumplan las condiciones establecidas en los artículos anteriores podrán gozar de un reintegro equivalente al ocho por ciento (8 %) de su valor ex fábrica antes de impuestos en el primer año de producción de dichos bienes, al siete por ciento (7 %) en el segundo y al seis por ciento (6 %) en el tercer año de producción de dicho producto.

Los reintegros se efectuarán sobre el valor ex fábrica de las autopartes locales, netos del impuesto al valor agregado (IVA), gastos financieros y de descuentos y bonificaciones, que surja de las respectivas facturas de compra, previa verificación fehaciente.

Art. 11. – En el supuesto de las autopartes que, con insumos de propiedad de las empresas terminales o de las empresas productoras de los bienes incluidos en el inciso c) del artículo 30 del presente decreto, sean sometidas a un proceso de industrialización a cargo de terceros, el beneficio otorgado se computará sobre el valor del proceso de industrialización, libre de impuestos y excluido el valor de los insumos de propiedad de las empresas terminales.

Art. 12. – En el caso de que una plataforma nueva exclusiva pase a revestir carácter de no exclusiva, se aplicará el reintegro establecido en el artículo 10, inciso b) de la presente medida por el tiempo remanente fijado en el mismo hasta la extinción del beneficio. Se considerará como fecha de pérdida del carácter de plataforma exclusiva el momento de inicio de producción en otro país del Mercado Común del Sur (Mercosur).

Art. 13. – Las terminales automotrices y autopartistas productoras de los bienes incluidos en los incisos a), b) y c) del artículo 3° del presente decreto, podrán solicitar ante la autoridad de aplica-

ción el pago del reintegro en la medida que hayan recibido los bienes y su correspondiente factura, en función del procedimiento que establezca la autoridad de aplicación.

Art. 14. – El costo originado por las actividades de verificación y contralor de la operatoria del presente régimen estará a cargo de los respectivos beneficiarios, en los términos y condiciones que establezca la autoridad de aplicación.

### CAPÍTULO III

#### *Régimen sancionatorio*

Art. 15. – El incumplimiento de las disposiciones del presente régimen dará lugar a la aplicación de las siguientes sanciones, sin perjuicio de las que pudieran corresponder por aplicación de la legislación penal:

- a) Suspensión en el goce del beneficio, por un período que irá de los dos (2) meses a un (1) año;
- b) Multas, cuyo monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50 %) del importe total recibido por la terminal en el año calendario inmediatamente anterior;
- c) Revocación del beneficio otorgado;
- d) Devolución de los reintegros percibidos, con más sus intereses y accesorios;
- e) Inhabilitación para gozar en adelante de los beneficios del presente régimen.

Art. 16. – Serán consideradas faltas leves:

- a) La demora en el cumplimiento del deber de información establecido en el artículo 5° de la presente medida;
- b) La omisión de presentación de la información requerida, en la medida en que ésta no hubiera motivado desembolsos por parte del Estado nacional.

Art. 17. – Serán consideradas faltas graves:

- a) La omisión de presentación de la información requerida, en la medida en que ésta hubiera motivado desembolsos por parte del Estado nacional;
- b) La falsedad en la declaración de contenido, en la medida que implique que una empresa goce indebidamente de alguno de los beneficios del presente régimen.

Art. 18. – Ante una falta leve, la autoridad de aplicación podrá aplicar, previa intimación al cumplimiento del deber en cuestión, las sanciones previstas en los incisos a) y b) del artículo 15 de la presente medida. La aplicación podrá hacerse de forma conjunta o alternativa, no pudiendo el monto de la multa prevista en el inciso b) del artículo 15 del presente decreto exceder del veinte por ciento (20 %) del importe total recibido por la terminal en el año calendario inmediatamente anterior. La graduación de las mismas se realizará de acuerdo al monto del beneficio y a los



antecedentes en el cumplimiento del presente régimen de la terminal imputada.

Art. 19. – Ante una falta grave, determinada previa instrucción de un sumario que respete el debido derecho de defensa de la parte imputada, la autoridad de aplicación podrá aplicar, de forma conjunta o alternativa, las sanciones previstas en los incisos *b)*, *c)*, *d)* y *e)* del artículo 15 del presente decreto. La graduación de las mismas se realizará de acuerdo al monto del beneficio y a los antecedentes en el cumplimiento del presente régimen de la terminal imputada.

#### CAPÍTULO IV

##### *Disposiciones generales*

Art. 20. – Fijase en treinta y seis (36) meses, contados a partir de la publicación de esta medida en el Boletín Oficial, el plazo para que las empresas interesadas puedan solicitar su incorporación al presente régimen.

Art. 21. – Designase como autoridad de aplicación del presente régimen a la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía y Producción, facultándose a la misma a dictar las normas reglamentarias y complementarias para la operatoria del mismo.

Art. 22. – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 23. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 774

NÉSTOR C. KIRCHNER.

*Alberto A. Fernández. – Roberto Lavagna.  
– Aníbal D. Fernández. – José J. B.  
Pampuro. – Alicia M. Kirchner. – Ginés  
M. González García. – Horacio D.  
Rosatti. – Carlos A. Tomada. – Daniel  
F. Filmus. – Rafael A. Bielsa.*

#### ANEXO I

##### *Listado de autopartes locales*

Posición N.C.M.  
8415.20.10  
8415.20.90  
8527.21.10  
8527.21.90.100G  
8527.29.00  
8527.29.00.100P.  
9032.89.29.9001K  
8526.92.00.000F  
8537.10.90.900V.

#### ANEXO II

##### *Listado de autopartes locales*

Posición N.C.M.  
8407.33.90  
8407.34.90  
8407.90.00  
8408.20.10  
8408.20.20  
8408.20.30  
8408.20.90  
8408.90.90  
8708.40.11  
8708.40.19  
8708.40.90  
8708.50.11  
8708.50.19  
8708.50.90  
8708.60.10  
8708.60.90