

**SESIONES ORDINARIAS****2007****ORDEN DEL DIA N° 2033****COMISION BICAMERAL PERMANENTE  
DE TRAMITE LEGISLATIVO –LEY 26.122–****Impreso el día 3 de abril de 2007**

Término del artículo 113: 16 de abril de 2007

**SUMARIO: Declaración** de validez de los decretos 204/04, 1.010/04 y 1.952/04.

1. (119-PE.-2003.)
2. (40-PE.-2004.)
3. (88-PE.-2004.)

**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 204 de fecha 19 de febrero de 2004 mediante el cual se incorporan los apartados 8 y 9 al inciso *d*) del artículo 25 –contratación directa– del régimen de contrataciones de la administración pública aprobado por decreto 1.023/01, estableciendo que en los contratos que celebren las jurisdicciones y entidades del Estado nacional entre sí o con organismos provinciales, municipales o del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como también con las empresas y sociedades en las que tenga participación mayoritaria el Estado nacional, siempre que tengan por objeto la prestación de servicios de seguridad, logística o de salud, estará expresamente prohibida la subcontratación del objeto del contrato. Por otra parte, a través de la incorporación del apartado 9, se contemplan los contratos que celebren las jurisdicciones y entidades del Estado nacional con las universidades nacionales, y deroga el decreto 2.508/02; 1.010 de fecha 6 de agosto de 2004 mediante el cual se deroga los decretos 1.772/

91, 2.094/93 y 2.733/93 por los que se regulaba el régimen de cese de bandera provisorio en buques o artefactos navales; otorgando un plazo de 2 años a todos aquellos que hayan optado por el régimen establecido para reintegrar a la matrícula nacional los buques o artefactos navales que hubieren cesado en forma provisorio, gozando hasta su reincorporación, únicamente, del beneficio de poder operar en el cabotaje nacional; y el 1952 de fecha 28 de diciembre de 2004 mediante el cual se excluye del régimen de contrataciones de la administración nacional, instituido por el decreto 1.023/01, su reglamentación y modificatorios, los contratos que se celebren con el objeto de atender la operatividad de las aeronaves de la dotación Presidencia de la Nación.

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 204 de fecha 19 de febrero de 2004; el decreto 1.010 de fecha 6 de agosto de 2004 y el decreto 1.952 de fecha 28 de diciembre de 2004.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 14 de marzo de 2007.

*Jorge M. Capitanich. – Diana B. Conti. –  
Luis F. J. Cigogna. – Gustavo E. Ferri.  
– Jorge A. Landau. – Patricia Vaca  
Narvaja. – Nicolás A. Fernández. –  
María L. Leguizamón. – Mario C.  
Perceval.*

## INFORME

*Honorable Congreso:*

## I. Antecedentes

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

En este orden de ideas, el citado constitucionalista destaca: "...La expansión de las funciones ejecutivas no configura, necesariamente, una corruptela constitucional por cuanto ella puede ser convalidada mediante una interpretación dinámica y razonable de la Ley Fundamental...".<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 1853/60 se planteaba.<sup>4</sup>

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

<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.

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

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

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

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

las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso”.

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

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

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

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

[...]

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

”13. Refrendar conjuntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. 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 diputados de la Nación, miembros de dicha comisión.

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

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

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

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

cedimiento de elaboración de leyes. Si no existen estos antecedentes, no se dará la posibilidad de existencia del decreto de necesidad y urgencia.

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

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

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

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

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.<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 decretos por parte del órgano administrador para su procedencia.

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

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

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

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

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

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

Asimismo, el alto tribunal consideró la razonabilidad de la medida atendiendo a “la circunstancia 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.

<sup>7</sup> Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental del 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.

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 alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

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

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso “Rodríguez”,<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 quién posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

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

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

Sin embargo, a pesar de lo dicho precedentemente, consideró que ello no implica una convalidación del decreto (de necesidad y urgencia) 842/97 “en tanto que esa norma, como integrante del ordenamiento jurídico, es susceptible de eventuales 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 abocarse a examinar si se cumplieron las exigencias formales y materiales en el dictado de este tipo de normas, admitiendo el ejercicio de facultades legislativas por 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 inconstitucionales 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.

<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”.

<sup>11</sup> “La Ley”, 1997-E:884.

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

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 decretos 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, mercedoras 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 ‘Verrochi’ 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 unila-

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

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

teral 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 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 instruc-

ciones 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.

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

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

<sup>17</sup> Cassagne, Juan Carlos, ob. cit.

<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, ob. cit.

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

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>

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

mentario, 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>

<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>22</sup> En este orden de ideas, Ekmekdjian se encuentra entre quienes defienden la inconstitucionalidad de los llamados reglamentos de necesidad y urgencia, fundando su postura en la afectación del principio de división de poderes, y olvidando conforme al criterio de esta comisión el verdadero origen de la teoría de frenos y contrapesos elaborada por Montesquieu y adoptada por nuestra Constitución histórica de 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, ob. cit.

<sup>25</sup> Cassagne, Juan Carlos, ob. cit.

<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.



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.

## II. Objeto

Se somete a dictamen de esta comisión los decretos del Poder Ejecutivo nacional 204 de fecha 19 de febrero de 2004 mediante el cual se incorporan los apartados 8 y 9 al inciso *d*) del artículo 55 –contratación directa– del régimen de contrataciones de la administración pública aprobado por decreto 1.023/01, estableciendo que en los contratos que celebren las jurisdicciones y entidades del Estado nacional entre sí o con organismos provinciales, municipales o del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como también con las empresas y sociedades en las que tenga participación mayoritaria el Estado nacional, siempre que tengan por objeto la prestación de servicios de seguridad, logística o de salud, estará expresamente prohibida la subcontratación del objeto del contrato. Por otra parte, a través de la incorporación del apartado 9, se contemplan los contratos que celebren las jurisdicciones y entidades del Estado nacional con las universidades nacionales, y deroga el decreto 2.508/02, 1.010 de fecha 6 de agosto de 2004 mediante el cual se derogan los decretos 1.772/91, 2.094/93 y 2.733/93 por los que se regulaba el régimen de cese de bandera provisorio en buques o artefactos navales; otorgando un plazo de 2 años a todos aquellos que hayan optado por el régimen establecido para reintegrar a la matrícula nacional los buques o artefactos navales que hubieren cesado en forma provisorio, gozando hasta su reincorporación, únicamente, del beneficio de poder operar en el cabotaje nacional; y el 1.952 de fecha 28 de diciembre de 2004 mediante el cual se excluye del régimen de contrataciones de la administración nacional, instituido por el decreto 1.023/01, su reglamentación y modificatorios, los contratos que se celebren con el objeto de atender la operatividad de las aeronaves de la dotación Presidencia de la Nación.

### II.a. Análisis del decreto

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último considerando del citado decreto que

ellos se dictan en uso de las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo nacional por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

La ley 26.122, en el capítulo I del título III se refiere a los dictámenes de la comisión bicameral permanente respecto de los decretos de necesidad y urgencia estableciendo en su artículo 10 que esta comisión debe expedirse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado.

La lectura del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: *a*) la firma del señor presidente de la Nación, *b*) la firma de los señores ministros y del señor jefe de Gabinete de Ministros –dictado en acuerdo general de ministros– y refrendado juntamente con el señor jefe de Gabinete de Ministros y *c*) la remisión del señor jefe de Gabinete de Ministros a la comisión bicameral permanente, y como requisitos sustanciales: *a*) razones de necesidad y urgencia y *b*) en orden a la materia, puede dictar normas de contenido típicamente legislativo, siempre que no trate materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos.

Los decretos 204/04, 1.010/04 y 1.952/04 en consideración han sido decididos en acuerdo general de ministros y refrendados por el señor presidente de la Nación, doctor Néstor Kirchner, el señor jefe de Gabinete de Ministros, doctor Alberto A. Fernández y los señores ministros, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, párrafo 3.

Respecto al último requisito formal a tratar referido a la obligación del jefe de Gabinete de Ministros de someter la medida a consideración de la comisión bicameral permanente dentro de los 10 días, él se encuentra cumplido toda vez que esta comisión ha concluido que atento a que aquella cláusula ha tomado el carácter de operativa con la reciente sanción de la ley 26.122 que estableció el régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes y, en virtud de la cual, se ha conformado esta comisión, corresponde considerar cumplido el mismo respecto de los decretos de necesidad y urgencia emitidos con anterioridad al 25 de octubre de 2006, fecha en la que ha quedado conformada la comisión bicameral permanente.

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

La posición adoptada por la comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece: “La voluntad de cada Cámara

debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta” y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto él sea derogado formalmente por el Congreso.<sup>27</sup>

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado de los decretos 204/04, 1.010/04, y el 1.952/04.

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en los considerandos del decreto 204/04 que resulta conveniente habilitar nuevamente la causal de contratación directa, prevista en el decreto 1.023/01 apartado 8, inciso d), artículo 25 que fuera suprimida a través del dictado del decreto 666/03, pero limitando los supuestos de su aplicación a los fines de no incurrir en los motivos por los cuales se decidió su supresión.

A través del decreto 1.010/04 se derogan los decretos 1.772/91, 2.094/93 y 2.733/93 por los que se regulaba el régimen de cese de bandera provisorio en buques o artefactos navales; otorgando un plazo de 2 años a todos aquellos que hayan optado por el régimen establecido para reintegrar a la matrícula nacional los buques o artefactos navales que hubieren cesado en forma provisoria, gozando hasta su reincorporación, únicamente, del beneficio de poder operar en el cabotaje nacional.

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en los considerandos del citado decreto que se hace imperioso dar inmediata solución a la situación de miles de trabajadores argentinos que se ven sometidos a las disposiciones de legislaciones extranjeras, extrañas a nuestro ordenamiento, causándoles así una diferencia notoria y perjudicial con respecto a otros trabajadores.

Es política del gobierno nacional organizar el comercio y la navegación, sobre bases de equidad, que contemplen también el interés del fisco, que cuiden los derechos de los marinos argentinos, que preserven el cabotaje nacional y permitan que esta actividad sea conducida por empresas nacionales.

El Poder Ejecutivo nacional considera que el esquema legal de las normas vigentes produce un desequilibrio entre los diferentes actores de la actividad impidiendo a los armadores contar con herramientas legales que le permitan alcanzar razonables grados de competitividad y a los astilleros nacionales desarrollar adecuadamente su capacidad productiva.

Por otra parte, el decreto 1.952/04 excluye del régimen de contrataciones de la administración nacional, instituido por el decreto 1.023/01, su reglamentación y modificatorios, los contratos que se celebren con el objeto de atender la operatividad de las aeronaves de la dotación Presidencia de la Nación.

La medida adoptada se fundamenta en que la operatividad de las aeronaves de la dotación de la Presidencia de la Nación deben mantenerse en óptimas condiciones con el fin de salvaguardar la seguridad del presidente de la Nación y evitar inconvenientes en sus desplazamientos, así como también lograr la mayor celeridad posible en los mecanismos de contratación vinculados con dichas aeronaves, todo lo cual amerita la existencia de un sistema específico.

Por las razones expuestas en el párrafo precedente, corresponde excluir de dicho régimen los contratos que se celebren con el objeto de atender la operatividad de las aeronaves de la dotación de la Presidencia de la Nación y facultar al Poder Ejecutivo nacional para que dicte un régimen especial, o regímenes parciales específicos que, sin alterar los principios de legalidad y transparencia en los trámites, permitan atender no sólo los aspectos previsibles y programados, sino también eventuales situaciones imprevistas y de urgencia que pudieren presentarse en el referido servicio.

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 204/04, 1.010/04 y 1.952/04.

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.<sup>28</sup>

En razón a la materia regulada en el presente decreto conforme se indicó 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 de-

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

<sup>28</sup> Ambos presupuestos han sido delineados como básicos para la validez de los DNU en el voto de la mayoría en el caso “Peralta”. Corte Suprema de Justicia (“Fallos”, 313:1513). (“La Ley”, 1990-D, 131).

cretos 204/04, 1.010/04 y el decreto 1.952/04, 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 204/04, 1.010/04 y 1.952/04.

*Jorge M. Capitanich.*

## 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 modificaciones al régimen de contrataciones de la administración pública nacional:

1. Decreto 204, del 19 de febrero de 2004, mediante el cual se incorporan los apartados 8 y 9 al inciso d) del artículo 25 –contratación directa– del régimen de contrataciones de la administración pública aprobado por decreto 1.023/01, estableciendo que en los contratos que celebren las jurisdicciones y entidades del Estado nacional entre sí o con organismos provinciales, municipales o del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como también con las empresas y sociedades en las que tenga participación mayoritaria el Estado nacional, siempre que tengan por objeto la prestación de servicios de seguridad, logística o de salud, estará expresamente prohibida la subcontratación del objeto del contrato. Por otra parte, a través de la incorporación del apartado 9, se contemplan los contratos que celebren las jurisdicciones y entidades del Estado nacional con las universidades nacionales, y se deroga el decreto 2.508/02.

2. Decreto 1.010, del 6 de agosto de 2004, por el cual se derogan los decretos 1.772/91, 2.094/93 y 2.733/93 que regulaban el régimen de cese de bandera provisorio en buques o artefactos navales; otorgando un plazo de 2 años a todos aquellos que hayan optado por el régimen establecido para reintegrar a la matrícula nacional los buques o artefactos navales que hubieren cesado en forma provisoria, gozando hasta su reincorporación, únicamente, del beneficio de poder operar en el cabotaje nacional. El mismo decreto estableció además, un régimen de importación de insumos y otros productos, previendo al efecto quienes serán sus beneficiarios.

3. Decreto 1.952, del 28 de diciembre de 2004, por el cual se excluye del régimen de contrataciones de

la administración nacional, instituido por el decreto 1.023/01, su reglamentación y decretos modificatorios, los contratos que se celebren con el objeto de atender la operatividad de las aeronaves de la dotación Presidencia de la Nación.

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

Sala de la comisión, 14 de marzo 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 siguientes decretos de necesidad y urgencia:

1. Decreto 204, del 19 de febrero de 2004, mediante el cual se incorporan los apartados 8 y 9 al inciso d) del artículo 25 –contratación directa– del régimen de contrataciones de la administración pública aprobado por decreto 1.023/01, estableciendo que en los contratos que celebren las jurisdicciones y entidades del Estado nacional entre sí o con organismos provinciales, municipales o del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como también con las empresas y sociedades en las que tenga participación mayoritaria el Estado nacional, siempre que tengan por objeto la prestación de servicios de seguridad, logística o de salud, estará expresamente prohibida la subcontratación del objeto del contrato. Por otra parte, a través de la incorporación del apartado 9, se contemplan los contratos que celebren las jurisdicciones y entidades del Estado nacional con las universidades nacionales, y deroga el decreto 2.508/02.

2. Decreto 1.010, del 6 de agosto de 2004, por el cual se derogan los decretos 1.772/91, 2.094/93 y 2.733/93 que regulaban el régimen de cese de bandera provisorio en buques o artefactos navales; otorgando un plazo de 2 años a todos aquellos que hayan optado por el régimen establecido para reintegrar a la matrícula nacional los buques o artefactos navales que hubieren cesado en forma provisoria, gozando hasta su reincorporación, únicamente, del beneficio de poder operar en el cabotaje nacional. El mismo decreto estableció además, un régimen de importación de insumos y otros productos, previendo al efecto quienes serán sus beneficiarios.

3. Decreto 1.952, del 28 de diciembre de 2004, por el cual se excluye del régimen de contrataciones de la administración nacional, instituido por el decreto 1.023/01, su reglamentación y decretos modificatorios, los contratos que se celebren con el objeto de atender la operatividad de las aeronaves de la dotación Presidencia de la Nación.

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

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

Pero el principio de que el presidente no puede legislar admite, sin embargo, una excepción prevista en el siguiente párrafo del mismo artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional. Se prevé en esa norma, en efecto, que “solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de 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 decre-

tos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo (CSJ, “Fallos”, 322-1726, consid. 7; en igual sentido: Gregorio Badeni, *Tratado de derecho constitucional*, tomo II, pág. 1259, ed. La Ley, 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, confiando atribuciones exorbitantes al presidente de la Nación y poniendo en riesgo las libertades individuales.

### 2. Circunstancias justificantes

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

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

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

Luego de sancionada la reforma constitucional de 1994, la Corte Suprema reiteró el mismo criterio en la sentencia dictada en el caso “Video Club Dreams” (6/6/1995, “Fallos”, 318-1154). El tribunal, en efecto, anuló dos decretos de necesidad y urgencia emitidos por el Poder Ejecutivo porque, entre otras razones, “los motivos que impulsaron el dictado de los decretos no se exhiben como respuesta a una situación de grave riesgo social que hiciera necesario el dictado de medidas súbitas como las que aquí se tratan” (considerando 15).

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

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

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

El criterio fue reiterado al menos en tres casos posteriores. En “Risolia de Ocampo” expresó la Corte Suprema que “el fundamento de los decretos de necesidad y urgencia es la necesidad de poner fin o remediar situaciones de gravedad que obligan a intervenir en el orden patrimonial, fijando plazos, concediendo esperas, como una forma de hacer posible el cumplimiento de las obligaciones, a la vez que atenuar su gravitación negativa sobre el orden económico e institucional y la sociedad en su conjunto”; con el agregado de que “uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestionado en el *sub lite* es que éste tenga la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos” (2/8/2000, “Fallos”, 323-1934).

Luego, en “Cooperativa de Trabajo Fast Limitada”, la Corte requirió, para justificar la imposibili-

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

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

### 3. Primera conclusión

Lo hasta aquí expuesto permite sintetizar una primera conclusión acerca de en qué situaciones o 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 204/04, 1.010/04 y 1.952/04

Los decretos 204/04 y 1.952/04 bajo análisis de esta comisión bicameral se dictaron con el propósito de efectuar modificaciones y establecer excepciones al régimen de contrataciones regulado por decreto 1.023, del 13 de agosto de 2001, dictado en uso de facultades legislativas que le fueran delegadas al Poder Ejecutivo por la ley 25.414. Mediante el primero de estos decretos se incluyeron nuevos supuestos de procedencia para el sistema de contratación directa; mientras que en el segundo se dispuso excluir del régimen general de contrataciones a aquellos contratos que tuvieran por objeto atender a la operatividad de las aeronaves de la dotación de la Presidencia de la Nación.

Por su parte, el decreto 1.010/04 –que carece de vinculación con los decretos mencionados, pero que es tratado conjuntamente con ellos por decisión de esta comisión bicameral– se dispuso la creación de un régimen tendiente a regular el funcionamiento de la Marina Mercante nacional. A tal fin se derogaron los decretos 1.772/91, 2.094/93 y 2.733/93 por los que se regulaba el régimen de cese de bandera provisorio en buques o artefactos navales; otorgando un plazo de 2 años a todos aquellos que hubieran optado por el régimen establecido para reintegrar a la matrícula nacional los buques o artefactos navales que hubieran cesado en forma provisorio, gozando hasta su reincorporación, únicamente, del beneficio de poder operar en el cabotaje nacional. El mismo decreto estableció, además, un régimen de importación de insumos y otros productos, estableciendo al efecto quienes serán sus beneficiarios.

Lo primero que debe señalarse es que, aparentemente, 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, como hubiera correspondido. Digo aparentemente porque no he recibido otro antecedente más que los mencionados, pero no puedo descartar que ellos hayan ingresado junto con el mensaje del jefe de Gabinete. De todos modos, resulta llamativo que la publicación de los mencionados decretos en el sitio de Internet Infoleg, en el caso de los dos últimos no incluya la publicidad de las planillas, como habitualmente se hace.

De todas maneras, surge del texto de los decretos bajo análisis que: *a)* el decreto 204/04 fue dictado el 19 de febrero de 2004, estando el Congreso convocado por el Poder Ejecutivo a sesiones extraordinarias (artículo 1°, decreto 172/04, y artículos 63 y 99, inciso 9, CN); *b)* el decreto 1.010/04 fue dictado el 6 de agosto de 2004 encontrándose el Congreso en pleno período de sesiones ordinarias (artículo 63, CN) y *c)* el decreto 1.952/04 fue dictado el 28 de diciembre de 2004, estando el Congreso en período de sesiones ordinarias prorrogadas por el Poder Ejecutivo (artículo 1°, decreto 1.579/04, y artículos 63 y 99, inciso 9, CN). De todo ello resulta que al momento de dictarse los decretos de necesidad y urgencia en cuestión no existió ningún obstáculo de fuerza mayor 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 de los decretos, dado que, cuando se dictaron, el Congreso se hallaba en pleno funcionamiento.

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 Con-

greso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal” (“Verrochi”, “Fallos”, 322-1726, ya citado). En los casos bajo análisis, el presidente ni siquiera ha intentado una explicación acerca de porqué 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.

Las decisiones deberían haber sido adoptadas mediante leyes, en sentido formal y material, dado que se trató de modificaciones al régimen general de contrataciones de la administración pública nacional establecido por normas de jerarquía legal (decreto delegado por ley 25.414, 1.023/01 y Ley de Administración Financiera, 24.156) y al régimen del transporte por agua, la Marina Mercante nacional y materia aduanera (artículo 75, incisos 1, 10 y 13, de la Constitución Nacional).

### 5. Conclusión

La conclusión, luego del precedente análisis, es que el Poder Ejecutivo dictó los decretos de necesidad y urgencia 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, consid. 9).

Sí 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. Además, las materias no son de las expresamente vedadas por el artículo 99, inciso 3, párrafo tercero, de la Constitución Nacional. 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.

En los casos de los decretos bajo examen 204/04 y 1.010/04, el Poder Ejecutivo pudo haber legislado las materias en cuestión recurriendo al mecanismo de facultades delegadas según el siguiente detalle: *i)* en el caso del decreto 204/04, y tratándose de materia administrativa, invocando el inciso *a)* del artículo 2° de la ley 25.645; *ii)* en el caso del decreto 1.010/04, y tratándose de entidades vinculadas con el transporte y materia de administración, invocando los incisos *a)* y *f)* del artículo 2° de la ley 25.645; y *c)* en el caso del decreto 1.952/04, y tratándose su objeto de un tema de administración, invocando el artículo 2°, inciso *f)* de la ley 25.918. Dado que estas facultades no fueron utilizadas, no abundo en detalles al respecto.

En tal sentido, creo necesario aclarar que el hecho de que presidente de la Nación hubiera podido

resolver mediante otra forma reglamentaria lo mismo que se resolvió mediante los decretos 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 (arg. artículos 973, 976, 977 y concordantes del Código Civil). Y en tercer lugar, en el caso específico de los decretos delegados, el procedimiento elegido podría erigirse como un mecanismo espurio para burlar las bases o política legislativa que el Congreso fija en toda norma de delegación (conf. artículo 76 de la CN), 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 prescriptos 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 importancia” por cuanto expresan “el consentimiento de los diversos órganos” de gobierno; es así 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*, pág. 489, 26ª ed., Angel Estrada y Cía., Buenos Aires, 1971).

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 números 204/04, 1.010/04 y 1.952/04, bajo análisis.

*Pablo G. Tonelli.*

## ANTECEDENTE

1

### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 19 de febrero de 2004.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de comunicarle el dictado del decreto 204 del 19 de febrero de 2004, que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 205

NÉSTOR C. KIRCHNER.

*Alberto A. Fernández. – Ginés González García.*

Buenos Aires, 19 de febrero de 2004.

Visto el expediente ExpJefGabMi Ex 006926/2003 del registro de la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros, el decreto delegado 1.023 de fecha 13 de agosto de 2001, el decreto 2.508 de fecha 5 de diciembre de 2002 y el decreto 666 de fecha 20 de marzo de 2003 y,

CONSIDERANDO:

Que por el decreto delegado 1.023/2001, el Poder Ejecutivo nacional en ejercicio de facultades que le fueran delegadas por la ley 25.414 para determinadas materias de su ámbito de administración y resultantes de la emergencia pública, instituyó el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.

Que mediante el decreto 666/2003 se introdujeron modificaciones en el régimen mencionado, recayendo las mismas en los artículos 2°, 5°, inciso c), 6°, 9°, 12, 25, inciso d), 26, 38 y 39.

Que entre dichas modificaciones se procedió a suprimir el apartado 8 del inciso d) del artículo 25.

Que tal supresión generó inconvenientes en las jurisdicciones y entidades de la administración nacional que formalizaban contratos utilizando el procedimiento de contratación directa encuadrada en el apartado suprimido, con el objeto de obtener la prestación de servicios críticos prestados por reparaciones públicas.

Que por tal motivo resulta conveniente habilitar nuevamente la aludida causal de contratación directa, pero limitando los supuestos de su aplicación a los fines de no incurrir en los motivos por los cuales se decidió su supresión.

Que mediante el decreto 2.508/2002 se adicionó un párrafo al inciso d) del artículo 25 del decreto 1.023/2001, estableciendo que las universidades nacionales tendrían el carácter de consultoras preferenciales cuando se realizaran contrataciones directas encuadradas en los apartados 2 y 8 del aludido inciso.

Que se estima oportuno modificar tal criterio y habilitar una causal de contratación directa con las universidades nacionales ya que éstas constituyen entes de reconocido prestigio profesional en cada una de sus áreas, lo cual las convierte en un calificado recurso no sólo para abordar las tareas de asesoramiento que requieren las jurisdicciones y entidades de la administración nacional, sino también para las distintas contrataciones que realiza el Estado.

Que, además, es menester contemplar la posibilidad de contratar en forma directa con las personas físicas o jurídicas que se hallaren inscriptas en el registro nacional de efectores de desarrollo local y economía social.

Que, en razón de lo expuesto, corresponde modificar el texto de dicho cuerpo normativo, previendo en el mismo las situaciones señaladas.

Que resulta de suma necesidad y urgencia dar solución a los temas comentados, motivo por el cual no es posible seguir el trámite previsto por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que ha tomado intervención el servicio jurídico permanente de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

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

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Incorpóranse al inciso *d*) del artículo 25 del decreto 1.023/01 - Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, los siguientes apartados:

“8. Los contratos que celebren las jurisdicciones y entidades del Estado nacional entre sí o con organismos provinciales, municipales o del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como también con las empresas y sociedades en las que tenga participación mayoritaria el Estado, siempre que tengan por objeto la prestación de servicios de seguridad, logística o de salud. En estos casos, estará expresamente prohibida la subcontratación del objeto del contrato.”

“9. Los contratos que celebren las jurisdicciones y entidades del Estado nacional con las universidades nacionales.”

“10. Los contratos que previo informe al Ministerio de Desarrollo Social, se celebren con personas físicas o jurídicas que se hallaren inscriptas en el registro nacional de efectores de desarrollo local y economía social, reciban o no financiamiento estatal”.

Art. 2° – Derógase el decreto 2.508 del 5 de diciembre de 2002.

Art. 3° – La presente medida comenzará a regir a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial, para las contrataciones que se autoricen a partir de esa fecha.

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 204

NÉSTOR C. KIRCHNER.

*Alberto A. Fernández. – Gustavo O. Beliz.  
– Julio M. De Vido. – José J. B. Pampuro.  
– Carlos A. Tomada. – Roberto Lavagna.  
– Daniel F. Filmus. – Ginés González  
García. – Alicia M. Kirchner.*

2

### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 6 de agosto de 2004.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de comunicarle el dictado del decreto 1.010 del 6 de agosto de 2004, que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 1.011

NÉSTOR C. KIRCHNER.

*Julio M. De Vido. – Alfredo A. Fernández.*

Buenos Aires, 6 de agosto de 2004.

Visto el expediente S01:0222170/2003 del Registro del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y sus agregados sin acumular expedientes S01:0060551/2004, S01:0097784/2004 y S01:0069820/2004, del Registro del Ministerio de Economía y Producción, y

CONSIDERANDO:

Que la desregulación del transporte por agua se encaró a partir del dictado de los decretos 1.772 de fecha 3 de setiembre de 1991 y 817 de fecha 26 de mayo de 1992 y se integró con los decretos 1.493 de fecha 20 de agosto de 1992 y 343 de fecha 16 de abril de 1997, estos dos últimos derogados por la ley 25.230.

Que con ese plexo normativo se instituyó un sistema transitorio que intentó mantener con costos competitivos la capacidad de bodega, y prestar servicios al armamento nacional, además de asegurar el empleo de mano de obra nacional a bordo de los buques y artefactos navales de bandera extranjera comprendidos en dichos regímenes, aunque en la práctica se produjo un desequilibrio en el mercado en el que opera la industria naval, con el impacto negativo en dicho sector.

Que en oportunidad del dictado del decreto 1.772/91, la transitoriedad de la vigencia del mismo estaba limitada por la futura sanción de un cuerpo legal único que permitiera el desarrollo de la Marina Mer-



cante nacional en el orden local y regional, la inserción en los tráficos internacionales y su relación con la fuerza del trabajo, dentro de un concepto de competitividad, que asegure el empleo para la mano de obra nacional.

Que el régimen establecido por el decreto 1.772/91 no obtuvo los resultados deseados, produciendo la disminución de mano de obra argentina en los buques cesados provisoriamente y otorgó tratamiento de extranjeros a las tripulaciones de los buques con tratamiento de bandera argentina.

Que resulta necesario atender en el referido cuerpo legal a dictarse los intereses de la industria naval argentina en consonancia con la actividad naviera nacional, por ser ambas pilares fundamentales de los intereses marítimos argentinos.

Que las actividades citadas en el considerando anterior son fundamentales para el desarrollo económico nacional mediante la generación de fletes y la ocupación de mano de obra, tanto a bordo de los buques como en la industria naval por sus conocidos efectos multiplicadores, capaces de producir ingresos por la exportación de bienes y servicios.

Que urge organizar el comercio y la navegación, sobre bases de equidad, que contemplen también el interés del fisco, que cuiden los derechos de los marinos argentinos, que preserven el cabotaje nacional y permitan que esta actividad sea conducida por empresas nacionales.

Que el esquema legal de las normas vigentes produce un desequilibrio entre los diferentes actores de la actividad impidiendo a los armadores contar con herramientas legales que les permitan alcanzar razonables grados de competitividad y a los astilleros nacionales desarrollar adecuadamente su capacidad productiva.

Que las políticas erráticas en materia de navegación y cabotaje provocaron una sensible disminución de las embarcaciones para transporte fluvial y marítimo de bandera nacional pasando de ciento cuarenta y nueve (149) unidades en el año 1991 a setenta (70) unidades en el año 2002.

Que el dictado del decreto 1.772/91 no dio solución a los problemas invocados para su implementación, por cuanto la oferta de bodega fue disminuyendo progresivamente desde su vigencia y produjo un aumento significativo de las excepciones al cabotaje nacional previsto en el artículo 6° del decreto ley 19.492 de cabotaje nacional de fecha 25 de julio de 1944, ratificado por ley 12.980.

Que la actual situación de ambos sectores, amerita el dictado de un régimen transitorio hasta tanto se produzca la sanción de un régimen definitivo, que conjugue simultáneamente los intereses de la actividad naviera y de la industria naval.

Que la norma que se instituye debe establecer las condiciones del arrendamiento de embarcaciones,

buques y artefactos navales, para cada uno de los servicios que se señalan en el decreto ley 19.492/44.

Que el tratamiento de bandera del presente régimen supone un beneficio que justifica, como contrapartida, la exigencia para los buques y artefactos navales amparados por el régimen que se propicia por el presente decreto, de contratar sus reparaciones y mantenimientos en astilleros y talleres navales nacionales, creando además el compromiso de promover la participación de la industria de la construcción naval argentina en la renovación de la flota mercante.

Que a los fines de asegurar el sistema, corresponde, previo al dictado de las autorizaciones pertinentes, la intervención en el área de sus respectivas competencias, de la Prefectura Naval Argentina dependiente de la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos y de la Dirección General de Aduanas dependiente de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), entidad autárquica del ámbito del Ministerio de Economía y Producción.

Que es reconocida por el Poder Ejecutivo nacional los sectores de interesados, la necesidad de contar con una normativa de jerarquía para la Marina Mercante nacional por lo que se considera, que este régimen de excepción no debería superar un plazo máximo de dos (2) años.

Que el régimen del cabotaje nacional adquiere particular importancia, en momentos en que la apertura de los tráficos internacionales y la suscripción de acuerdos multilaterales y bilaterales con otras naciones, permite el arribo de buques y artefactos navales extranjeros cuya actividad comercial podría ser, en su propio interés, extendida a jurisdicción nacional, en perjuicio de la Marina Mercante nacional, de empresarios y capitales nacionales, y de los tripulantes argentinos.

Que una clara normativa para el cabotaje nacional por agua, tanto de las actividades que lo componen, como del ámbito geográfico que lo comprende, en consonancia con las prácticas regionales e internacionales en la materia, resulta coadyuvante para el desarrollo de la Marina Mercante nacional y la correspondiente generación de valor agregado y mano de obra industrial en nuestro país.

Que el transporte por agua de carga y/o contenedores y/o pasajeros, entre puertos o puntos situados en territorio argentino o sujetos a jurisdicción nacional o provincial, incluso el de aquellas cargas que tengan como destino final la exportación, aun cuando en su trayecto el buque hiciere escala en uno o varios puertos extranjeros, y las operaciones de transbordo, dragado, remolque, y todo otro servicio o actividad comercial que se efectúe en aguas argentinas, sea marítimo, fluvial o lacustre, está reservado para los buques y artefactos nava-

les de bandera nacional o con tratamiento de tales.

Que un régimen definitivo deberá contemplar la exclusividad de la bandera argentina en el cabotaje nacional y la promoción de participaciones progresivamente mayores de buques de bandera nacional en el tráfico de ultramar.

Que concurriendo a lo señalado precedentemente, se establezca un marco normativo para equiparar las tasas del nomenclador arancelario de los insumos de importación destinados a la construcción y reparación de embarcaciones, buques y artefactos navales en nuestro país, con la misma actividad del mercado internacional.

Que en tal sentido, y a modo de estímulo parece adecuado otorgar un tratamiento diferenciado a los armadores que durante ese período hayan orientado sus esfuerzos al mantenimiento de la bandera nacional y la industria naval, construyendo sus embarcaciones en astilleros nacionales, y consecuentemente asimilarlos a los armadores que en la actualidad están construyendo embarcaciones en el país.

Que el régimen que se establece por la presente medida no significará en modo alguno incremento en los costos de los fletes de cabotaje ni ocasionará perjuicios en la competitividad de los productos nacionales.

Que resulta urgente formular las bases de un nuevo contrato social que permita la refundación de nuestra Marina Mercante e industria naval con el dictado de medidas que solucionen en forma inmediata las deficiencias del régimen actual, para evitar que la prolongada emergencia en que se encuentra el sector de la economía nacional cause daños aún más profundos al interés común.

Que se hace imperioso dar inmediata solución a la situación de miles de trabajadores argentinos que se ven sometidos a las disposiciones de legislaciones extranjeras, extrañas a nuestro ordenamiento, causándoles así una diferencia notoria y perjudicial con respecto a otros trabajadores.

Que la sanción de una ley por parte del Congreso Nacional con el objeto de remediar la situación ya descripta demandaría plazos que no se condicen con la necesidad imperiosa de reorganizar las bases del transporte por agua en la República.

Que la crítica situación por la que atraviesa el sector determina la imperiosa necesidad de dictar el acto proyectado, configurando una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes y justifica su dictado en base a la facultad normada por el artículo 99, inciso 3, de la Carta Magna.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía y Producción ha tomado la intervención que le compete, en virtud de lo

dispuesto por el artículo 9° del decreto 1.142 de fecha 26 de noviembre de 2003.

Que la presente medida 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° – Deróganse los decretos 1.772 de fecha 3 de septiembre de 1991, 2.094 de fecha 13 de octubre de 1993 y 2.733 de fecha 29 de diciembre de 1993. Otórgase un plazo de dos (2) años a todos aquellos propietarios/armadores que hayan optado por el régimen establecido por dichos decretos para reintegrar a la matrícula nacional los buques o artefactos navales que hubieren cesado en forma provisoria, gozando hasta su reincorporación únicamente del beneficio de poder operar en el cabotaje nacional. Asimismo, todos los contratos que se celebren con el objeto de tripular los mismos se regirán por la legislación argentina vigente y quedarán bajo jurisdicción administrativa y judicial argentina.

Art. 2° – Otórgase el tratamiento de bandera nacional, a todos los fines de la navegación, comunicación y comercio, de cabotaje e internacional, a los buques y artefactos navales de bandera extranjera localizados a casco desnudo, bajo el régimen de importación temporaria por armadores argentinos, que se sujeten a las condiciones, plazos y características que instituye el presente decreto.

Art. 3° – Los buques y artefactos navales que a continuación y con carácter taxativo se indican, que por sus características y por la capacidad de la industria naval nacional, pueden ser construidos en el país, quedan excluidos del beneficio otorgado en el artículo anterior, con las excepciones previstas en el artículo 22 del presente decreto:

- a) Los destinados a la pesca en cualquiera de sus formas que se encuentren amparados en el marco de los alcances de la ley 24.922;
- b) Los destinados a las actividades deportivas o de recreación, cualquiera sea su tipo características;
- c) Los destinados al transporte de pasajeros y/o vehículos, con capacidad marítima, fluvial o lacustre, con un tonelaje igual o inferior a cinco mil toneladas (5.000 t);
- d) Los destinados al transporte de cargas, sin propulsión propia, cualesquiera sean su tipo, porte y características;
- e) Los remolcadores destinados al remolque y/o maniobras portuarias, cualquiera sea su potencia;
- f) Los remolcadores de tiro, de empuje, de operaciones costa afuera y las embarcacio-

nes de apoyo y asistencia, para los tráficos marítimos y fluviales cualquiera sea su potencia;

- g) Los destinados a actividades técnicas, científicas y/o de investigación, cualesquiera sean su porte y características, con capacidad operativa marítima, fluvial y/o lacustre;
- h) Las dragas a cangilones, las de corte y de succión, cualesquiera sean sus características;
- i) Los pontones, plataformas, boyas, monoboys y artefactos navales y auxiliares de ayuda a la navegación, tareas de construcción y obras portuarias, vías navegables y tareas de exploración y explotación;
- j) Los buques dedicados a la extracción de arena y/o canto rodado.

Art. 4° – La Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables dependiente de la Secretaría de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios será la autoridad de aplicación del presente régimen y, en tal carácter, dictará las normas de adecuación o interpretación, recibirá las solicitudes y previa intervención de la Prefectura Naval Argentina dependiente de la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos y de la Dirección General de Aduanas dependiente de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), entidad autárquica en la órbita del Ministerio de Economía y Producción, tendrá a su cargo el otorgamiento de las autorizaciones correspondientes y el registro de los contratos de locación a casco desnudo, en cuya virtud se emitan los certificados autorizantes.

Art. 5° – Los solicitantes para acogerse al beneficio deberán acreditar, con carácter previo:

- a) En el caso de personas físicas, domicilio permanente en el país y en el caso de personas jurídicas, su constitución en el país de acuerdo a la legislación vigente;
- b) Encontrarse inscriptos como armadores ante la autoridad marítima y registrar bajo su propiedad, como mínimo un (1) buque y/o artefacto naval con bandera argentina, en actividad, que realice una operación de transporte o servicio mensualmente como mínimo y con los certificados actualizados, o estar inscriptos como armadores ante la autoridad marítima y acreditar debidamente encontrarse operando, como mínimo un (1) buque y/o artefacto naval con bandera argentina, en actividad, que realice una operación de transporte o servicio mensualmente como mínimo, y con los certificados actualizados. En este caso el límite del beneficio será por el plazo del contrato de locación y por el mismo período el propietario del buque y/o artefacto naval no tendrá de-

recho al beneficio establecido en el artículo 2° del presente decreto;

- c) En caso de no cumplimentar el requisito establecido en el inciso b), inscribirse como armador ante la autoridad marítima, habiendo formalizado un contrato de construcción en astilleros nacionales;
- d) Tener un (1) contrato de locación a casco desnudo de un (1) buque o artefacto naval, cuya duración no sea inferior a un (1) año ni superior a tres (3) años contados a partir de la fecha del otorgamiento de la autorización por parte de la autoridad de aplicación;
- e) Que el buque o artefacto naval, objeto de la locación a casco desnudo, no tenga al momento de la presentación de la solicitud, una antigüedad mayor a los diez (10) años, contados a partir de su primera matriculación;
- f) Que el buque o artefacto naval arrendado a casco desnudo, tenga en vigor los certificados; que exija la Prefectura Naval Argentina dependiente de la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos;
- g) No mantener deuda vencida con el Fondo Nacional de la Marina Mercante (en liquidación).

Art. 6° – La autorización a que se refiere el artículo 4° del presente decreto será otorgada por el plazo del contrato, con un mínimo de un (1) año y un máximo de tres (3) años corridos, contados a partir de la fecha de la autorización.

Art. 7° – La documentación de acreditación deberá ser presentada en su original o en copias certificadas por la autoridad marítima o por escribano público. En el caso del contrato de locación a casco desnudo, deberá ser en idioma nacional o traducido por traductor público nacional y las firmas certificadas por escribano público o por autoridad consular si ha sido suscripto en el exterior.

Art. 8° – Los buques y artefactos navales que se amparen en el presente decreto, estarán sometidos al régimen de importación temporaria previsto en la ley 22.415 y sus normas reglamentarias. Tratándose de buques afectados al transporte de cargas, quedarán comprendidos expresamente en el artículo 466 de la ley citada.

Art. 9° – Los buques y artefactos navales de bandera extranjera amparados por este decreto, deberán ser tripulados exclusivamente por personal argentino bajo pena de pérdida del beneficio establecido en el presente decreto. Si se demostrare la falta de disponibilidad de tripulantes argentinos, se podrá habilitar personal extranjero que acredite la idoneidad requerida, hasta tanto exista personal argentino disponible.

Art. 10. – Sustitúyese el artículo 13 del decreto 817 de fecha 26 de mayo de 1992, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 13: Corresponderá a los armadores, incluidos aquellos cuyos buques estén destinados a actividades extractivas, la determinación del personal de explotación de los buques y artefactos navales de acuerdo a la normativa vigente.

La dotación mínima de personal de seguridad será fijada por la Prefectura Naval Argentina dependiente de la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, de acuerdo a las normas técnicas en la materia que rijan a nivel internacional y las dotaciones mínimas de seguridad de los buques de bandera extranjera serán determinadas por el país de abanderamiento, excepto que éstos se lo soliciten formalmente a la autoridad marítima argentina.

Art. 11. – Déjase sin efecto el inciso g) del artículo 35 del decreto 817/92 y restitúyese la vigencia de los artículos 142 y 143 de la ley 20.094, respecto de los cuales será autoridad competente la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables, dependiente de la Secretaría de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios con excepción de la dotación mínima de personal de seguridad.

Art. 12. – El armador que resulte beneficiario del presente régimen, deberá asumir la explotación comercial del buque o artefacto naval y de los contratos que se celebren con el objeto de tripular los mismos. Dichos contratos se regirán por la legislación argentina vigente y quedarán bajo jurisdicción administrativa y judicial argentina.

Art. 13. – El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social será a la autoridad de aplicación de lo dispuesto por los artículos 9° y 12 del presente decreto, el que se encuentra facultado para dictar las reglamentaciones de los mismos en lo que a su competencia se refiere.

Art. 14. – Los trabajos de modificaciones y reparaciones, incluidos en las renovaciones de los certificados de clasificación y aquellos que se deban realizar fuera de la condición señalada, en los buques arrendados en las condiciones que establece el presente régimen, deberán ser realizados en astilleros y talleres navales de nuestro país dentro de sus capacidades técnicas o disponibilidad de sus instalaciones. Similar obligación se establece para el caso que se requieran reparaciones correctivas, cualquiera fuere la causa de su necesidad. En el caso de registrarse la necesidad de reparaciones en los buques arrendados y afectados a los servicios internacionales de cargas, la autoridad de aplicación podrá justificar la contratación de los trabajos en astilleros o talleres navales de países extranjeros,

cuando medien fundadas razones de seguridad del buque y de sus tripulantes, previa intervención de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía y Producción, en relación a la disponibilidad de oferta local para la provisión de tales servicios.

Art. 15. – La capacidad de locación a casco desnudo de los armadores que cumplan con los requisitos establecidos en el presente decreto, será igual al ciento por ciento (100 %) del tonelaje o potencia o capacidad de bodega de sus buques y/o artefactos navales en actividad que registre de su propiedad o que se encuentren alcanzados por el inciso b) del artículo 5° y con todos los certificados actualizados, con bandera argentina. Dichos armadores sumarán a esa capacidad hasta el doscientos por ciento (200 %) del tonelaje, o potencia o capacidad de bodega de las unidades que posean en construcción en astilleros nacionales, o que hayan construido en astilleros nacionales desde la entrada en vigencia del régimen establecido por el decreto 1.772/91 y que a su vez se encuentren enarbolando pabellón nacional.

Art. 16. – Los armadores que se acojan al presente régimen podrán, previa autorización de la autoridad de aplicación y en cualquier momento de su vigencia, sustituir buques incorporados por otros de tonelaje o potencia o capacidad similar o equivalente, una vez efectuado el despacho de importación temporal correspondiente, y el cual tendrá una vigencia igual a lo que le restaba de tiempo de permanencia al buque que fuera incorporado originalmente.

Art. 17. – La autoridad de aplicación, acreditados los extremos requeridos, extenderá un certificado en el que hará constar el nombre del buque o artefacto naval, su bandera y el plazo del beneficio, efectuando las comunicaciones a los organismos públicos y privados involucrados que correspondan.

Art. 18. – Los armadores autorizados, que pretendan que los buques y/o artefactos navales enarboleden el pabellón nacional durante el período del beneficio y siempre que el registro de origen de los mismos lo permita, podrán hacerlo mediante la inscripción del contrato de locación a casco desnudo ante la Prefectura Naval Argentina dependiente de la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, conforme a los requisitos que ésta establezca y al solo efecto de su inscripción en el Registro Nacional de Buques.

Art. 19. – El incumplimiento por parte de los armadores de cualquiera de las disposiciones del presente decreto podrá dar lugar a la caducidad de la autorización y por consiguiente, a la pérdida del tratamiento de bandera nacional para el buque y/o artefacto naval arrendado a casco desnudo, sin perjuicio de las responsabilidades legales que pudieren corresponder.

Art. 20. – Los buques y artefactos navales de bandera extranjera que en virtud del artículo 6° del decreto ley 19.492/44, ratificado por ley 12.980, sean autorizados para actuar en el cabotaje nacional por períodos superiores a los treinta (30) días corridos, deberán ser tripulados por argentinos en la forma y condiciones establecidas en el presente decreto, quedando sujetos a lo establecido en el artículo 14 de la presente norma mientras se encuentre en el período de excepción.

Art. 21. – Establécese un plazo de dos (2) años contados a partir de la fecha de publicación en el Boletín Oficial de este decreto, para acogerse al presente régimen. Dicho plazo caducará de pleno derecho si antes de esa fecha entrara en vigencia un nuevo régimen legal para la marina mercante, sin perjuicio de los derechos adquiridos durante la vigencia del presente régimen.

Art. 22. – Los armadores nacionales que cumplan los requisitos de los incisos *a)*, *b)* y *g)* del artículo 5° precedente, a partir de la vigencia del presente decreto y que tengan en ejecución orden de construcción de buques de las características señaladas en el artículo 3° incisos *c)*, *f)*, *g)*, *h)*, *i)* y *j)* en astilleros nacionales, podrán solicitar el beneficio que otorga el artículo 2° del presente decreto. El beneficio se otorgará por el plazo contractual de construcción y hasta un máximo de veinticuatro (24) meses contados a partir de la firma de la orden de construcción siempre y cuando se compruebe por parte de la autoridad de aplicación con la intervención del Consejo Profesional de Ingeniería Naval, en forma fehaciente y periódica el avance efectivo de la obra conforme al plan de trabajos de la construcción contratada. El beneficio se otorgará únicamente a embarcaciones de características similares a las que se hallan en construcción y en ningún caso podrá superar el ciento por ciento (100 %) del tonelaje o potencia contratada.

Art. 23. – Los armadores que cumplan con los requisitos establecidos en los incisos *a)*, *b)* y *g)* del artículo 5° del presente decreto, podrán arrendar a buques destinados a actividades de apoyo a operaciones petroleras “costa afuera” por un lapso de veinticuatro (24) meses, dentro de los alcances del artículo anterior, por el equivalente al doscientos por ciento (200 %) del tonelaje o potencia que decida construir en astilleros nacionales.

Art. 24. – Los seguros de protección e indemnidad y los seguros de casco y máquinas podrán ser contratados de acuerdo al Anexo I B - Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y Anexos, aprobado por la ley 24.425 conforme la reglamentación vigente que fije el organismo regulador correspondiente.

Art. 25. – Establécese un régimen de importación de insumos, partes, piezas y/o componentes no producidos en el ámbito del Mercado Común del Sur (Mercosur), destinado a la construcción y reparación en el país de buques y artefactos navales que clasifiquen en las partidas de la nomenclatura común

Mercosur: 8901, 8902, 8904, 8905 y 8906, en el marco del presente decreto.

El beneficio que se establece consistirá en la reducción arancelaria al cero por ciento (0 %) del derecho de importación extrazona (DIE) de las mercaderías indicadas, siempre que se destinen exclusivamente a cumplir con lo consignado con el párrafo precedente. El presente régimen entrará en vigencia en la medida que no exista una oposición expresa por parte del Grupo Mercado Común (GMC).

Art. 26. – Podrán ser beneficiarias del régimen las personas físicas y jurídicas que actúen con carácter de astilleros, fábricas y/o talleres navales radicados en el país que presenten ante la autoridad de aplicación un programa de importación de las mercaderías detalladas en el artículo 25 del presente decreto, que sea compatible con el programa de construcción y/o reparación, de modo tal que se ajuste técnica y estrictamente a las necesidades del mismo.

Art. 27. – La autoridad de aplicación del régimen establecido en los artículos 25 y 26 del presente decreto será la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía y Producción, quien queda facultada para reglamentar, interpretar y aclarar los alcances de dicho régimen.

Art. 28. – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 29. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 1.010

NÉSTOR C. KIRCHNER.

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

3

### **Mensaje del Poder Ejecutivo**

Buenos Aires, 28 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 1.952 del 28 de diciembre de 2004, que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 1953

NÉSTOR C. KIRCHNER.

*Alberto A. Fernández. – Aníbal D.  
Fernández.*

Buenos Aires, 28 de diciembre de 2004.

Visto lo propuesto por la Secretaría General de la Presidencia de la Nación,

## CONSIDERANDO:

Que por decreto 1.023 de fecha 13 de agosto de 2001, el Poder Ejecutivo nacional, en uso de facultades legislativas que le fueran delegadas por la ley 25.414, instituyó el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional.

Que resulta necesario excluir de dicho régimen los contratos que se celebren con el objeto de atender la operatividad de las aeronaves de la dotación de la Presidencia de la Nación.

Que ello es así por cuanto la operatividad de tales aeronaves debe mantenerse en óptimas condiciones a fin de salvaguardar la seguridad de presidente de la Nación y evitar inconvenientes en sus desplazamientos así como también lograr la mayor celeridad posible en los mecanismos de contratación vinculados con dichas aeronaves, todo lo cual amerita la existencia de un sistema específico.

Que, en razón de lo expuesto, corresponde facultar al Poder Ejecutivo nacional para que dicte un régimen especial, o regímenes parciales específicos que sin alterar los principios de legalidad y transparencia en los trámites, permitan atender no sólo los aspectos previsibles y programados, sino también eventuales situaciones imprevistas y de urgencia que pudieren presentarse en el referido servicio.

Que la urgente necesidad de dar solución al tema tratado impide seguir los trámites ordinarios instituidos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que el servicio jurídico pertinente ha tomado la intervención de su competencia.

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

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Exclúyense del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, instituido

por el decreto 1.023 del 13 de agosto de 2001, su reglamentación y modificatorios, los contratos que se celebren con el objeto de atender la operatividad de las aeronaves de la dotación de la Presidencia de la Nación.

Lo dispuesto precedentemente regirá en las condiciones y con los alcances establecidos en el artículo 2°, segundo párrafo, del presente decreto.

Art. 2° – El Poder Ejecutivo nacional dictará un régimen de contrataciones específico, o bien regímenes parciales sucesivos, que permitan dar solución a las necesidades más urgentes, sin alterar los principios de legalidad y transparencia que deben caracterizar a todo gasto por cuenta del Estado. Dichos regímenes deberán contemplar las particularidades de las aeronaves de la dotación de la Presidencia de la Nación, a fin de poder resolver los problemas y necesidades que se presenten, con la celeridad que cada caso requiera.

Hasta tanto el Poder Ejecutivo nacional dicte el régimen específico o cada uno de los regímenes parciales citados en el párrafo precedente, se seguirán aplicando las normas previstas en el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional instituido por decreto 1.023/01 y sus modificatorios, y la reglamentación aprobada por el decreto 436/00, sus modificatorios y disposiciones complementarias, o las normas que en el futuro los reemplacen.

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

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

Decreto 1.952

NÉSTOR C. KIRCHNER.

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