

## SESIONES ORDINARIAS

2007

# ORDEN DEL DIA N° 2192

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

Impreso el día 23 de mayo de 2007

Término del artículo 113: 4 de junio de 2007

**SUMARIO:** **Declaración** de validez de los decretos 900/97, 1.062/98, 1.005/99, 2.368/02, 1.214/03 y 527/05.

1. (68-PE.-1999.)
2. (134-PE.-2002.)

#### 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 900 de fecha 8 de septiembre de 1997 mediante el cual se sustituye el inciso *e*) del artículo 38 de la Ley de Radiodifusión, 22.285, en relación con los recursos del Servicio Oficial de Radiodifusión; el decreto 1.062 de fecha 10 de septiembre de 1998 mediante el cual se sustituyen los artículos 15, 24 y el inciso *f*) del artículo 46 y el artículo 48 de la Ley de Radiodifusión, 22.285, y sus modificatorias, y deroga el artículo 25 del mismo cuerpo legal citado; el decreto 1.005 de fecha 10 de septiembre de 1999 mediante el cual se modifica la Ley de Radiodifusión, 22.285, a los efectos de posibilitar su adecuación a las transformaciones operadas en los campos económico, social y tecnológico; el decreto 2.368 de fecha 21 de noviembre de 2002 mediante el cual se sustituye el apartado 3° del inciso *a*) del artículo 33 de la Ley de Radiodifusión, 22.285, estableciendo que el Servicio Oficial de Radiodifusión será prestado en las localizaciones que determine el Poder Ejecutivo nacional, ubicadas en el interior del país, por repetidoras de la estación de

televisión de la Capital Federal; el decreto 1.214 de fecha 19 de mayo de 2003, mediante el cual se sustituye el artículo 11 de la ley 22.285, con la finalidad de remover el obstáculo legal que impide a las provincias y a las municipalidades la prestación de determinados servicios de radiodifusión; y el decreto 527 de fecha 20 de mayo de 2005 mediante el cual se suspenden por el plazo de 10 años los términos que estuvieren transcurriendo de las licencias de servicios de radiodifusión o sus prórrogas previstos en el artículo 41 de la ley 22.285, de radiodifusión.

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 900 de fecha 8 de septiembre de 1997, 1.062 de fecha 10 de septiembre de 1998, 1.005 de fecha 10 de septiembre de 1999, 2.368 de fecha 21 de noviembre de 2002, 1.214 de fecha 19 de mayo de 2003 y el decreto 527 de fecha 20 de mayo de 2005.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 2 de mayo de 2007.

*Oscar S. Lamberto. – Ernesto Sanz. – Juan J. Alvarez. – Antonio Lovaglio Saravia. – Alejandro M. Nieva. – Angel Rozas. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Jorge M. Capitanich. – Nicolás A. Fernández. – Gerardo R. Morales. – José J. B. Pampuro. – Miguel A. Pichetto.*

## INFORME

*Honorable Congreso:*

I. *Antecedentes*

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

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

Gregorio Badeni<sup>1</sup> señala que "...las funciones del órgano ejecutivo han aumentado en los sistemas democráticos constitucionales como consecuencia de la ampliación de la actividad estatal. Y, si bien esa tendencia se refleja en todos los órganos gubernamentales, su proyección resulta mucho más significativa en el Poder Ejecutivo debido a que su función no se limita a la simple ejecución de las leyes, sino que se extiende, en forma global, a la gestión y administración de los asuntos públicos, y a la determinación del plan de gobierno...".

En este orden de ideas, el citado constitucionalista destaca que "la expansión de las funciones ejecutivas no configura, necesariamente, una corrupción 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>

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

<sup>2</sup> Badeni, Gregorio, obra citada.

<sup>3</sup> Badeni, Gregorio, obra citada.

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 tipificadas 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 con-

<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.

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

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

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

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

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

[...]

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

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

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

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

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

El título II de la ley 26.122 establece el régimen jurídico y la competencia de la comisión bicameral permanente y, en su artículo 5º, precisa que ella estará integrada por ocho (8) diputados y (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

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

es el de la vigencia de un sistema republicano que contemple en especial uno de los requisitos básicos, como lo es el principio de división de poderes.

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

Superado este debate doctrinario, el dictado del Poder Ejecutivo de normas de rango legislativo no 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, éste es el marco fáctico en el cual la Convención Constituyente de 1994 introdujo los decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional argentina, receptados en el artículo 99, inciso 3.

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

Conforme la postura desarrollada por Germán Bidart Campos, la “necesidad” es algo más que conveniencia; en este caso, parece ser sinónimo de imprescindible. Se agrega “urgencia”, y lo urgente es lo que no puede esperar. “Necesario” y “urgente” aluden, entonces, a un decreto que únicamente puede dictarse en circunstancias excepcionales en que, por ser imposible seguir con el procedimiento normal de sanción de las leyes, se hace imprescindible emitir sin demora alguna el decreto sustantivo.<sup>8</sup>

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del caso “Peralta”,<sup>9</sup> ya que se le reconoció expresamente al presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran: “...una situación de grave riesgo social que pusiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado —ésta constituirá la causa por la cual se 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 de 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

<sup>7</sup> Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1995, tomo VI.

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

<sup>9</sup> “La Ley”, 1991-C, 158.

sobre la materia regulada, en un caso que sea sometido a su juicio y donde se haya afectado algún derecho constitucional.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Nacional<sup>10</sup>, controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretende lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretende 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 dere-

chos 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 Poder Ejecutivo nacional en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

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

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

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

En el considerando 11, la CSJN sostuvo que la carencia de ley que regule el trámite y alcances de la intervención del Congreso exigía una mayor responsabilidad por parte del Poder Judicial en el ejercicio del control de constitucionalidad, por lo cual confirma la sentencia del *a quo* que declaraba inconstitucional los decretos 770/96 y 771/96. En el presente caso ejerció un control amplio de las circunstancias fácticas y jurídicas del dictado del decreto en cuestión.

<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” 322:1.726, “La Ley”, 1999-E, 590.

En el caso “Risolfá de Ocampo”<sup>13</sup>, se declararon 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 protegía 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: 1º) 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 2º) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser remediada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Esta última es la situación que debe entenderse presente en el caso...” (considerando 6).

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

Fayt agregó que “en el caso concreto que nos ocupa, el Congreso Nacional, haciéndose cargo de su necesaria intervención en cuestiones de hondo y sensible contenido social –más allá de las implicancias presupuestarias que obviamente ostenta y que en última instancia son la razón misma de la medida–, ha asumido esa intervención legitimadora, con lo que puede darse por satisfecho el recaudo constitucional antes indicado. Ello, claro está, no descarta sino refuerza el necesario control de constitucionalidad inherente al Poder Judicial de la Nación, conforme fue recordado por el tribunal en la causa ‘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 los reglamentos como “todo acto unilateral que emite un órgano de la administración pública, creador de normas jurídicas generales y

<sup>13</sup> “Risolfá 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).

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 los meros actos de alcance general que no integran el ordenamiento jurídico.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En dicha norma constitucional, si bien genéricamente se prohíbe la delegación legislativa en el Po-

<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, obra citada.

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

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

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

der 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 reglamentario, en cualquier ordenamiento constitucional positivo, hay que analizar primero el sistema, su realidad y los antecedentes que le han servido de fuente,

<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.

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 (verbigracia: veto, iniciativa y convocatoria) y estableciendo un sistema bicameral con el objeto de impedir el predominio y el abuso del órgano parlamentario. El centro de la concepción, aun cuando el principio no tuvo acogida en las Constituciones que se dictaron durante la Revolución Francesa, lo constituye, sin duda, la ubicación del Poder Judicial en el esquema divisorio, concebido como órgano imparcial para juzgar y resolver las controversias, con independencia de los otros dos poderes..."<sup>25</sup>

Conforme el análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan "circunstancias excepcionales" que "...hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos"<sup>26</sup>

Por todo lo expuesto, es criterio de esta comisión analizar en lo pertinente la existencia del supuesto fáctico-jurídico-político que habilita el dictado de los instrumentos precitados por parte del Poder Ejecutivo, conforme a los requisitos establecidos expresamente por la Constitución Nacio-

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

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

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

nal 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 someten a dictamen de esta comisión los decretos del Poder Ejecutivo nacional 900 de fecha 8 de septiembre de 1997 mediante el cual se sustituye el inciso *e*) del artículo 38 de la Ley de Radiodifusión, 22.285, en relación con los recursos del Servicio Oficial de Radiodifusión; el decreto 1.062 de fecha 10 de septiembre de 1998 mediante el cual se sustituye los artículos 15, 24 y el inciso *f*) del artículo 46 y el artículo 48 de la Ley de Radiodifusión, 22.285, y sus modificatorias, y deroga el artículo 25 del mismo cuerpo legal citado; el decreto 1.005 de fecha 10 de septiembre de 1999 mediante el cual se modifica la Ley de Radiodifusión, 22.285, a los efectos de posibilitar su adecuación a las transformaciones operadas en los campos económico, social y tecnológico; el decreto 2.368 de fecha 21 de noviembre de 2002 mediante el cual se sustituye el apartado 3° del inciso *a*) del artículo 33 de la Ley de Radiodifusión, 22.285, estableciendo que el Servicio Oficial de Radiodifusión será prestado en las localizaciones que determine el Poder Ejecutivo nacional, ubicadas en el interior del país, por repetidoras de la estación de televisión de la Capital Federal; el decreto 1.214 de fecha 19 de mayo de 2003, mediante el cual se sustituye el artículo 11 de la ley 22.285, con la finalidad de remover el obstáculo legal que impide a las provincias y a las municipalidades la prestación de determinados servicios de radiodifusión; y el decreto 527 de fecha 20 de mayo de 2005 mediante el cual se suspenden por el plazo de 10 años los términos que estuvieren transcurriendo de las licencias de servicios de radiodifusión o sus prórrogas previstos en el artículo 41 de la ley 22.285, de radiodifusión.

### II.a. Análisis de los decretos

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

La ley 26.122, en el capítulo I del título III, se refiere a los dictámenes de la comisión bicameral per-

manente 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 traten materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos.

Los decretos 900/97, 1.062/98, 1.005/99, 2.368/02, 1.214/03 y 527/05 en consideración han sido decididos en acuerdo general de ministros y refrendados por el señor presidente de la Nación, el señor jefe de Gabinete de Ministros y los señores ministros, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, párrafo 3°.

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

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

La posición adoptada por la comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional, que establece: “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 man-

tenga 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 900/97, 1.062/98, 1.005/99, 2.368/02, 1.214/03 y 527/05, para lo cual resulta procedente realizar un análisis del marco en que ellos fueron dictados.

Es necesario destacar que, la ley Nacional de Radiodifusión 22.285 fue promulgada el 15 de septiembre de 1980, durante el último gobierno de facto.

En este sentido, el retorno a la democracia imponía una revisión de los contenidos de dicha ley, a fin de adecuar sus previsiones a la realidad institucional vigente en la República Argentina.

Desde la entrada en vigencia de la ley 22.285, promulgada durante el último gobierno de facto, la actuación en materia de radiodifusión es sustancialmente diferente a la actual.

En este orden de ideas, el decreto 900/97 mantiene la autorización conferida por el decreto 1.656/92, el cual incorporó al artículo 38 de la ley 22.285 el inciso *e*) referido a los recursos con los cuales se solventa el Servicio Oficial de Radiodifusión (SOR).

Entre los recursos con los cuales se solventa el Servicio Oficial de Radiodifusión (SOR) previstos en el citado artículo, el precitado inciso *e*) incluyó por el término de cinco (5) años, a los provenientes de la contratación de publicidad directa que realice, al margen de lo establecido en el inciso *c*) de la citada norma legal, el cual refiere a "los recursos que devengue la publicidad en aquellos lugares calificados por el Poder Ejecutivo nacional como áreas de fomento y áreas de frontera, conforme a la reglamentación de la presente, previa autorización del Comité Federal de Radiodifusión y siempre que no exista en la zona una estación privada".

El Poder Ejecutivo nacional deja constancia en los considerandos del precitado decreto 900/97 que los fundamentos tenidos en cuenta en esa oportunidad aún subsisten, toda vez que deviene necesario obtener resultados inmediatos en procura de incrementar los recursos genuinos destinados a financiar las erogaciones de los organismos del Estado.

Asimismo, la medida adoptada se fundamenta en la necesidad de poder contar con los recursos provenientes de la contratación de publicidad, sin los cuales el Servicio Oficial de Radiodifusión se vería

impedido de cumplir acabadamente con el cometido que la propia ley de Radiodifusión le ha fijado.

En este sentido, y frente a la demora en la sanción de una nueva ley de Radiodifusión, el Poder Ejecutivo nacional considera necesario dictar una medida que permita mantener la autorización conferida por el decreto 1.656/92.

Por todo ello, es que el precitado decreto 900/97 sustituye el inciso *e*) del artículo 38 de la ley 22.285, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"Artículo 38. El Servicio Oficial de Radiodifusión (SOR) se solventará con los siguientes recursos (...):

"*e*) Los provenientes de la contratación de publicidad que realice, al margen de lo establecido en el inciso *c*)".

En los fundamentos del dictado del decreto 1.062/98, el Poder Ejecutivo nacional deja constancia de que transcurridos dieciocho años desde la entrada en vigencia del cuerpo normativo señalado, se han producido profundas transformaciones en el ámbito de la radiodifusión que el legislador en su oportunidad no pudo considerar, tanto en la tecnología empleada para prestar dicho servicio, como así también dentro del mercado de las empresas prestadoras de servicios de radiodifusión.

Asimismo, la globalización en las relaciones internacionales y la progresiva apertura de los países al mundo, hacen necesario reconocer la importancia de un intercambio cultural fluido con otras comunidades, respetando sus lenguas de origen, aunque priorizando la difusión del idioma castellano.

Por otra parte, diversas limitaciones en los contenidos de la programación impuestos durante el período de facto, resultaban al momento del dictado del precitado decreto, notoriamente restrictivos y contrarios a nuestra Constitución Nacional, y debían ser eliminados a fin de convalidar una política de amplia, libre y plena difusión e intercambio de las ideas.

A este respecto, la comunidad ha aceptado en forma espontánea las emisiones de juegos y concursos, la difusión de mediciones de audiencia y los sistemas de venta de productos por los medios electrónicos, los cuales responden a pautas culturales aprobadas por nuestra población.

En igual sentido, el Poder Ejecutivo nacional consideró que correspondía suprimir ciertas exigencias meramente formales a que estaban obligados los licenciatarios, reforzando y acentuando, en cambio, aquellas obligaciones que hacen a la prestación de los servicios con eficiencia, sujetos a una competencia amplia entre diversas fuentes de información.

En este sentido, se ha eliminado la necesidad de aprobación de los administradores sociales designados por las personas jurídicas titulares de licencias, limitándose la actividad del organismo de aplicación a registrar la nómina de los mismos.

<sup>27</sup> Esta posición ha sido sostenida por autores como Bidart Campos, Pérez Hualde, Cassagne, entre otros quienes han señalado que ni siquiera una ley que reglamente el trámite y alcance de la intervención del Congreso podrá prescribir que el silencio implique la aprobación tácita del decreto de necesidad y urgencia.

Al mismo tiempo, se ha considerado conveniente también, introducir modificaciones permitiendo mayor agilidad en la transferencia y cesión de participaciones y derechos sobre las estaciones de radiodifusión.

Y es por ello que, el precitado decreto 1.062/98 deroga el artículo 25 referido a la medición de audiencia, y sustituye el artículo 24, el inciso f) del artículo 46 y el artículo 48 de la ley 22.285 y sus modificatorias, los cuales quedan redactados de la siguiente forma:

“Artículo 24. – Cualquier expresión que promueva o estimule la participación en juegos de azar o en otras competencias que tengan como finalidad la realización de apuestas deberá contar con la previa autorización de Lotería Nacional Sociedad del Estado conforme las normas en vigor”.

“Artículo 46. – Sin perjuicio de los requisitos y de las condiciones que para sus socios establece el artículo precedente, las sociedades deberán ajustarse al siguiente régimen específico: [...]

”f) No podrán transferirse o cederse partes, cuotas o acciones sin la autorización del Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) o del Poder Ejecutivo nacional, según lo sea a otros socios o a terceros que reúnan las condiciones y los requisitos previstos por el artículo anterior. La omisión en la obtención de la aprobación de la autoridad competente, en transgresión a lo establecido en este inciso, será considerada falta grave.”

“Artículo 48. – La designación de directores, gerentes, síndicos, directores administrativos y apoderados, excepto los judiciales, deberá ser comunicada Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) dentro de los treinta (30) días de producida bajo pena de multa a determinar por dicha autoridad.”

Por otra parte, en los considerandos del decreto 1005/99, el Poder Ejecutivo nacional destaca que el buen nombre y honor de las personas son valores que se hallan tutelados por el derecho privado, siendo necesario ampliar el alcance de la protección legal al público en general, sobre todo en aquellos supuestos en que las emisiones puedan provocar daños en la salud o en la psiquis de la población.

Asimismo, se deja constancia de que al momento del dictado del precitado decreto se encontraban inscritos mil trescientos noventa y uno (1.391) servicios de radiodifusión sonora por modulación de frecuencia en el registro creado por el decreto 1.357/89; operan ciento diecisiete (117) servicios de radiodifusión sonora por modulación de amplitud y aproximadamente mil cuatrocientos (1.400) licenciarios de servicios complementarios de radiodifusión, distribuidos en todo el país.

Al propio tiempo, se encontraba en pleno proceso de ejecución el régimen de normalización de emisoras de frecuencia modulada aprobado por decreto 1.144/96, modificado por sus similares 1.260/96, 310/98 y 2/99.

La limitación al número máximo de licencias adjudicables a una misma persona, física o jurídica, consagrada en el artículo 43 de la ley 22.285 y sus modificatorios era congruente con un mercado comunicacional poco desarrollado.

Por los motivos expuestos, el Poder Ejecutivo nacional considera procedente revisar el concepto de multiplicidad de licencias, permitiendo que un mismo licenciario pueda acceder a la titularidad de un mayor número de servicios de radiodifusión.

En este orden, resulta oportuno suprimir el concepto de intransferibilidad de las licencias, atento que la realidad del mercado no puede ser soslayada, condicionando su procedencia a la conformidad de la autoridad que corresponda, según el servicio de que se trate.

El impedimento para constituir redes privadas permanentes se hallaba enmarcado en el contexto antes citado, circunstancia que, en la actualidad, ha variado dada la gran oferta de medios tecnológicos disponibles.

Por otra parte, el hecho de que la promoción de los programas propios de los servicios de radiodifusión sea considerada como publicidad, a los efectos del cómputo de los tiempos establecidos en el artículo 71 de la Ley de Radiodifusión, no se ajusta a la realidad del mercado publicitario.

En este sentido, el Poder Ejecutivo nacional consideró oportuno flexibilizar las exigencias para la emisión de mensajes publicitarios, al observarse que aquellas no sólo resultaban ineficaces para alcanzar los propósitos perseguidos, sino que también atentaban contra una política de plena libertad y concurrencia en los medios de radiodifusión.

Asimismo, se había verificado que las necesidades de los licenciarios, en cuanto al planeamiento de las programaciones de los servicios de radiodifusión, se veían obstaculizadas por la rigidez que imponía la frecuencia horaria del artículo 72, inciso f) de la ley 22.285 y sus modificatorios.

En consecuencia, resultaba oportuno facultar a los licenciarios a distribuir los mensajes aludidos en el considerando anterior con un criterio de mayor flexibilidad, permitiéndoles ubicarlos en segmentos horarios más amplios.

Al mismo tiempo, el Poder Ejecutivo nacional deja constancia en los considerandos del precitado decreto de que corresponde incorporar como causal de caducidad de la licencia la delegación de la explotación del servicio, en los términos del artículo 67 de la ley 22.285 y sus modificatorios, así como también la transferencia de la titularidad de la licencia sin contar con la correspondiente autorización, por cuanto dicha conducta importa un incumplimiento grave que merece la máxima sanción que prevé la legislación en la materia.

Por todo lo expuesto, el precitado decreto 1.005/99 incorpora los incisos h) e i) al artículo 85, y sus-

tituye los artículos 5º, 16, 23, 43, 45, 68, 71, inciso f) del artículo 72 de la ley 22.285 y sus modificatorios, los cuales quedarán redactados con el siguiente texto:

“Artículo 5º – Los servicios de radiodifusión deben colaborar con el enriquecimiento cultural de la población, según lo exigen los objetivos asignados por esta ley al contenido de las emisiones de radiodifusión, las que deberán propender a la elevación de la moral de la población, como así también al respeto de la libertad, la solidaridad social, la dignidad de las personas, los derechos humanos, el respeto por las instituciones de la república, el afianzamiento de la democracia y la preservación de la moral cristiana.”

“Artículo 16. – Las emisiones de radiodifusión no deben perturbar en modo alguno la intimidad de las personas. Quedan prohibidas las emisiones cuyo contenido atente contra la salud o estabilidad psíquica de los destinatarios de los mensajes.”

“Artículo 20. – Los programas educativos de carácter sistemático deberán responder a los lineamientos de la política educativa, respetando los derechos, principios y criterios establecidos en la ley 24.195 y habrán de difundirse con lenguaje adecuado.”

“Artículo 23. – Los anuncios publicitarios deberán ceñirse a los criterios establecidos por esta ley y su reglamentación, fundamentalmente en lo inherente a la integridad de la familia y la moral cristiana.”

“Artículo 43. – El Poder Ejecutivo nacional o el Comité Federal de Radiodifusión, según corresponda, podrán otorgar hasta veinticuatro (24) licencias para explotar servicios de radiodifusión a una misma persona física o jurídica, bajo las siguientes condiciones:

”a) En distintas localizaciones, hasta veinticuatro (24) licencias de radiodifusión sonora o de televisión. En el supuesto de tratarse de un mismo tipo de servicio, no podrán superponerse en sus respectivas áreas primarias;

”b) En una misma localización hasta una (1) de radiodifusión sonora, una (1) de televisión y una (1) de servicios complementarios de radiodifusión, siempre que las dos primeras no sean las únicas prestadas por la actividad privada”.

“Artículo 45. – Las licencias se adjudicarán a una persona física o a una sociedad comercial regularmente constituida en el país. Cuando se trate de una sociedad comercial en formación, la adjudicación se condicionará a su constitución regular. Tanto la persona física, cuanto los integrantes de la sociedad comercial, deberán reunir al momento de su presentación al concurso público y mantener durante la vigencia de la licencia, los siguientes requisitos y condiciones:

”a) Ser argentino nativo o naturalizado y mayor de edad;

”b) Tener calidad moral e idoneidad cultural acreditadas ambas por una trayectoria que pueda ser objetivamente comprobada;

”c) Tener capacidad patrimonial acorde con la inversión a efectuar y poder demostrar el origen de los fondos;

”d) No estar incapacitado o inhabilitado, civil ni penalmente, para contratar o ejercer el comercio, ni haber sido condenado o estar sometido a proceso por delito doloso, ni ser deudor moroso de obligaciones fiscales o previsionales;

”e) No tener vinculación jurídica societaria u otras formas de sujeción con empresas periodísticas o de radiodifusión extranjeras, salvo que los acuerdos suscritos por la República Argentina con terceros países contemplen tal posibilidad;

”f) No ser magistrado judicial, legislador, funcionario público, ni militar, o personal de seguridad en actividad.

”Ante propuestas similares y sin perjuicio de lo establecido por el artículo 41, será preferida aquélla cuyos integrantes acrediten mayor idoneidad, experiencia y arraigo.

”En el supuesto de que la oferente se halle conformada por sociedades, los requisitos y condiciones precedentemente mencionados, excepto el inciso c), deberán ser acreditados por los integrantes de su órgano de administración y el de las últimas nombradas”.

“Artículo 68. – Se podrán constituir redes privadas permanentes, con la previa autorización del Comité Federal de Radiodifusión.”

“Artículo 71. – Las estaciones de radiodifusión sonora y de televisión podrán emitir publicidad hasta un máximo de catorce (14) y doce (12) minutos, respectivamente, durante cada período de sesenta (60) minutos contados desde el comienzo del horario de programación. Sin perjuicio de lo expuesto precedentemente, los licenciatarios podrán acumular el límite máximo horario fijado en el párrafo anterior, en segmentos distribuidos bajo las siguientes condiciones:

”a) Si el horario de emisión del servicio es de veinticuatro (24) horas, la difusión de publicidad podrá ser acumulada en bloques de seis (6) horas;

”b) Si el horario de emisión del servicio es de veinte (20) horas, la difusión de publicidad podrá ser acumulada en bloques de cuatro (4) horas;

”c) Si el horario de emisión del servicio es de doce (12) horas, la difusión de publicidad podrá ser acumulada en bloques de tres (3) horas;

”d) Si el horario de emisión del servicio es de seis (6), ocho (8) o diez (10) horas, la difusión de publicidad podrá ser acumulada en bloques de dos (2) horas.

“En el supuesto de existir fracciones horarias, la publicidad deberá ser emitida conforme al principio consagrado en el primer párrafo del presente. No serán computables como publicidad los siguientes mensajes:

”a) Los previstos en el artículo 72 de esta ley;

”b) La característica o señal distintiva de las estaciones;

”c) La promoción de programas propios de la estación.”

“Artículo 72. – Los titulares de los servicios de radiodifusión deberán realizar transmisiones sin cargo en los siguientes casos: [...]

”f) Para difundir mensajes de interés nacional, regional o local cuya emisión disponga el Comité Federal de Radiodifusión, hasta un (1) minuto y treinta (30) segundos por hora. A tal efecto los licenciatarios podrán distribuir los mensajes conforme los segmentos horarios indicados en el artículo anterior.”

“Artículo 85. – Son causales de caducidad de la licencia: [...]

”h) la delegación de la explotación del servicio, en los términos del artículo 67 de esta ley;

”i) la transferencia de la titularidad de la licencia del servicio de que se trate, en tanto no sea sometida a la autorización del Poder Ejecutivo nacional o el Comité Federal de Radiodifusión, según corresponda, en el término de ciento ochenta (180) días de materializada.”

En los considerandos del decreto 2.368/02, por su parte, el Poder Ejecutivo nacional deja constancia de que resulta conveniente implementar una política de radiodifusión que permita la sincera integración entre las distintas ciudades emplazadas en el territorio de las provincias que integran la República Argentina y su Capital Federal, procurando un intercambio cultural fluido entre ellas.

En este sentido, alguna de las disposiciones de la Ley Nacional de Radiodifusión resultaban restrictivas a los efectos de la concreción de la política fijada en el presente.

El Estado nacional, en su carácter de gestor del bien común, se encuentra obligado a fomentar medidas que por su naturaleza son ajenas a la explotación comercial de los servicios de radiodifusión, pero que, sin embargo, resultan caras a la amplia, plena y libre difusión de las ideas, de la cultura y de la educación a la población.

En efecto, la Ley Nacional de Radiodifusión, en su artículo 33, define al servicio oficial de radiodifusión, estableciendo que el mismo será prestado por “...a) Una red básica integrada, como máximo: [...] 3. En las localizaciones que determine el Poder Ejecutivo nacional, ubicadas en el interior del país; por repetidoras de la estación de televisión de la Capital Federal, cuando así lo exijan razones de se-

guridad nacional y solamente en aquellos lugares adonde no concurra la actividad privada o tengan una baja densidad demográfica o escaso interés comercial...”.

Sobre el particular, el artículo 35 del plexo normativo cuya modificación se dispone, estatuye que el servicio oficial de radiodifusión deberá “...a) Proporcionar a los destinatarios del servicio la programación orgánica que requiere el nivel cultural de la Nación; b) Difundir, en consecuencia, aquellas expresiones de elevada jerarquía estética que satisfagan las necesidades culturales de la población; c) Asegurar el intercambio cultural entre las distintas regiones del país; d) Informar a la población acerca de los actos de gobierno; [...] f) Contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la enseñanza...”.

La finalidad perseguida por el precitado decreto, si bien se encuentra en un todo de acuerdo con los objetivos que emanan del texto de la Ley Nacional de Radiodifusión, se encuentra insatisfecha por previsiones allí contenidas que han resultado ineficaces para la consecución de los objetivos establecidos para el servicio oficial de radiodifusión, circunstancia ésta que atenta contra una política de plena libertad y concurrencia de los medios de radiodifusión.

El Poder Ejecutivo nacional destaca que la tutela que debe discernirse al interés general resulta un imperativo categórico en tiempos de profunda crisis económica y social, como la que hoy asuela a nuestro país.

Asimismo, conforme surge de los artículos 14, 32 y 42 de la Constitución Nacional los ciudadanos gozan de los derechos a publicar sus ideas, a una información adecuada y veraz y a la libertad de elección, los que alcanzan, a todos los medios de comunicación social, entre ellos, a los servicios de radiodifusión, lo que exige, por parte del Estado nacional, la implementación de las medidas que eliminen las limitaciones de la cantidad de informadores.

Por otra parte, no debe soslayarse que, en materia de comunicación social, el Estado ejerce un rol fundamental acorde con el fin público comprometido en dicha actividad, independientemente de las figuras jurídicas que escoja para la prestación del servicio.

Por los principios constitucionales invocados y la coyuntura de emergencia que al momento del dictado del precitado decreto afligía a nuestra Nación, es dable garantizar a todos los habitantes de nuestro país el acceso a la televisión abierta y gratuita.

El Poder Ejecutivo nacional, en su carácter de único administrador del espectro radioeléctrico, conforme surge de lo normado por los artículos 4° de la ley 19.798 y 3° de la ley 22.285 y sus modificatorias, debe optimizar su uso, como forma de garantizar una mayor oferta de prestadores de servicios de radiodifusión.

El Sistema Nacional de Medios Públicos Sociedad del Estado es titular del servicio correspondiente a LS82 TV Canal 7, en virtud de lo dispuesto por el decreto 94/01, modificado por su similar 614/01.

Por lo expuesto, corresponde instrumentar la medida conducente a que dicho servicio obre como herramienta de la política contenida en el presente, acercando a todos los ciudadanos de la República Argentina su alto contenido cultural, el conocimiento de las medidas de gobierno que se adopten y, en definitiva, procure una mayor integración nacional y una mejor oferta, de conformidad con las garantías constitucionales mencionadas.

Consecuentemente, el Poder Ejecutivo nacional considera que es menester eliminar las previsiones normativas que obstan a los objetivos fijados en el presente.

Por ello, el decreto 2.368/02 en su artículo 1° sustituye el apartado 3° del inciso a) del artículo 33 de la ley 22.285 y sus modificadoras, el que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 33. – El Servicio Oficial de Radiodifusión (SOR) será prestado por:

”a) Una red básica integrada, como máximo:

”1. En la Capital Federal: por una (1) estación de radiodifusión sonora y una (1) de televisión.

”2. En cada provincia y en el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur: por una (1) estación de radiodifusión sonora;

”3. En las localizaciones que determine el Poder Ejecutivo nacional, ubicadas en el interior del país, por repetidoras de la estación de televisión de la Capital Federal.”

Las actuales repetidoras de la estación de televisión de la Capital Federal, se ajustarán al presente artículo.

b) Por las estaciones de la Radiodifusión Argentina al Exterior (RAE).

c) Por un conjunto de estaciones de radiodifusión y de repetidoras que funcionarán subsidiariamente respecto de las estaciones privadas, cuando así lo exijan razones de seguridad nacional, solamente en aquellos lugares adonde no concurra la actividad privada, por su baja densidad demográfica o escaso interés comercial. Las frecuencias correspondientes a estas estaciones quedarán bajo el régimen de concurso abierto y permanente establecido por el artículo 40 de la presente ley.

Respecto del dictado del decreto 1.214/03, es preciso destacar que, frente a la grave situación de emergencia económica y social que atravesaba la Nación en el año 2003 resultaba necesario instrumentar las medidas conducentes a garantizar a todos los habitantes de nuestro país el acceso a los servicios abiertos y gratuitos, lo cual se encontraba imposibilitado conforme a la normativa específica vigente.

Que, en tal sentido, resultaba procedente remover el obstáculo legal que impedía a las provincias y a las municipalidades la prestación de determinados servicios de radiodifusión, otrora impuesto en un contexto histórico e institucional absolutamente distinto al delineado en el año 2003.

Conforme al rol fundamental que en materia de comunicación social ejerce el Estado, acorde con el fin público comprometido en dicha actividad, la incorporación de la previsión normativa que permita a los estados provinciales brindar el servicio de televisión y la eliminación de las restricciones relativas a las localizaciones en que aquéllos y las municipalidades puedan ser prestadores de los servicios de radiodifusión sonora por modulación de amplitud y de frecuencia modulada, mejoraría las condiciones de acceso gratuito y efectivo de la población a dichos servicios.

En este orden de ideas, si bien la referida crisis afectó a la sociedad en su conjunto, no se había tenido en cuenta hasta el dictado del decreto del Poder Ejecutivo 527/05 la situación particular que han debido atravesar los licenciarios de medios de radiodifusión, considerando los altos costos que deben afrontar para continuar brindando satisfactoriamente la prestación a su cargo.

Los medios de comunicación, orientados básicamente al mercado interno, han sido uno de los sectores afectados por la intensa recesión sufrida, lo que ha provocado situaciones de rentabilidad negativa en la mayoría de las empresas. Así, muchas de ellas se vieron en la necesidad de recurrir a la utilización del remedio concursal, o se valieron de mecanismos preventivos extrajudiciales para poder encarar la renegociación de sus pasivos.

Actualmente, pese a haberse superado la etapa más difícil de la crisis, la situación de los medios audiovisuales necesita un horizonte de previsibilidad que involucre los plazos mínimamente necesarios para recomponer su situación económico-financiera.

El Poder Ejecutivo en los fundamentos del precitado decreto deja constancia de que, en definitiva, la realidad evidencia la necesidad de adoptar medidas tendientes a asegurar la contribución que realizan los servicios de radiodifusión al desarrollo social y económico de la sociedad, posibilitando la prosecución de las transmisiones regulares y la preservación de las fuentes de trabajo.

Es política del gobierno nacional contribuir a la defensa de la cultura nacional y a la educación de la población y propender al mejoramiento de los servicios que se prestan en el sector de radiodifusión.

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 900/97, 1.062/98, 1.005/99, 2.368/02, 1.214/03 y 527/05.

Es importante destacar que las medidas adoptadas en los precitados decretos se fundamentan en la necesidad de revisar algunos contenidos de la Ley de Radiodifusión y sus modificatorias, sancionada durante el último gobierno de facto en la República Argentina, a los efectos de posibilitar su adecuación a las grandes transformaciones operadas en el campo económico, social y tecnológico.

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 los presentes decretos conforme se indicara *ut supra*, dichas medidas no incursionan en las materias expresamente prohibidas por la Constitución Nacional para tales actos –por no tratarse de materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos–, verificándose el cumplimiento de los recaudos formales que la Carta Magna impone para ellos, encontrándose asimismo suficientemente acreditadas las razones de urgencia y excepcionalidad invocadas para su dictado.

### III. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos en lo que respecta al dictado de los decretos 900/97, 1.062/98, 1.005/99, 2.368/02, 1.214/03 y 527/05, los requisitos formales y sustanciales establecidos en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de conformidad con los términos del artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez de los decretos de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo nacional 900/97, 1.062/98, 1.005/99, 2.368/02, 1.214/03 y 527/05.

*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:

1. 900, del 8 de septiembre de 1997 (B.O. 23/9/1997), por medio del cual se modificó el artículo 38

<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).

de la ley 22.285 de radiodifusión y se dispuso que entre los recursos con los cuales se solventa el Servicio Oficial de Radiodifusión (SOR) se incluya a los provenientes de la contratación de publicidad directa que realice.

2. 1.062, del 10 de septiembre de 1998 (B.O. 22/9/1998), por medio del cual se modificaron diversos artículos de la ley 22.285 a fin de autorizar la emisión de programación en lenguas extranjeras, la emisión de juegos y concursos, la difusión de mediciones de audiencia y los sistemas de ventas de productos por medios electrónicos. Por otro lado, se eliminó la necesidad de aprobación de los administradores sociales designados por las personas jurídicas titulares de licencias, limitándose la actividad del organismo de aplicación a registrar la nómina de los mismos. Por último, se introdujeron modificaciones permitiendo mayor agilidad en la transferencia y cesión de participaciones y derechos sobre las estaciones de radiodifusión.

3. 1.005, del 10 de septiembre de 1999 (B.O. 27/9/1999), por medio del cual se modificaron diversos artículos de la ley 22.285 a fin de ampliar los objetivos a los cuales deben propender los servicios de radiodifusión y brindar mayor protección a la intimidad de las personas. Por otro lado, se amplió el número de licencias adjudicables a una misma persona jurídica y se modificaron los requisitos necesarios para adquirir una licencia. Se suprimió, además, la prohibición de establecer redes privadas permanentes. Por último, se reglamentó la cantidad de tiempo necesario que se deberá adjudicar por hora a la emisión de publicidad y mensajes de interés público.

4. 2.368, del 21 de noviembre de 2002 (B.O. 22/11/2002), por medio del cual se modificó el apartado 3° del inciso *a*) del artículo 33 de la ley 22.285, con la finalidad de eliminar requisitos para la prestación de servicios de radiodifusión en el interior del país y facilitar así una mayor oferta de prestadores.

5. 1.214, del 19 de mayo de 2003 (B.O. 20/5/2003), por medio del cual se modificó el artículo 11 de la ley 22.285, con la finalidad de remover el obstáculo legal que impedía a las provincias y a las municipalidades la prestación de determinados servicios de radiodifusión.

6. 527, del 20 de mayo de 2005 (B.O. 24/5/2005), por medio del cual se suspendieron por el plazo de diez años los términos que estuvieren transcurriendo de las licencias de servicios de radiodifusión o sus prórrogas previstos en el artículo 41 de la ley 22.285 y sus modificatorias.

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 las comisiones, 2 de mayo 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. 900, del 8 de septiembre de 1997 (B.O. 23/9/1997), por medio del cual se modificó el artículo 38 de la ley 22.285 de radiodifusión y se dispuso que entre los recursos con los cuales se solventa el Servicio Oficial de Radiodifusión (SOR) se incluya a los provenientes de la contratación de publicidad directa que realice.

2. 1.062, del 10 de septiembre de 1998 (B.O. 22/9/1998), por medio del cual se modificaron diversos artículos de la ley 22.285 a fin de autorizar la emisión de programación en lenguas extranjeras, la emisión de juegos y concursos, la difusión de mediciones de audiencia y los sistemas de ventas de productos por medios electrónicos. Por otro lado, se eliminó la necesidad de aprobación de los administradores sociales designados por las personas jurídicas titulares de licencias, limitándose la actividad del organismo de aplicación a registrar la nómina de los mismos. Por último, se introdujeron modificaciones permitiendo mayor agilidad en la transferencia y cesión de participaciones y derechos sobre las estaciones de radiodifusión.

3. 1.005, del 10 de septiembre de 1999 (B.O. 27/9/1999), por medio del cual se modificaron diversos artículos de la ley 22.285 a fin de ampliar los objetivos a los cuales deben propender los servicios de radiodifusión y brindar mayor protección a la intimidad de las personas. Por otro lado, se amplió el número de licencias adjudicables a una misma persona jurídica y se modificaron los requisitos necesarios para adquirir una licencia. Se suprimió, además, la prohibición de establecer redes privadas permanentes. Por último, se reglamentó la cantidad de tiempo necesario que se deberá adjudicar por hora a la emisión de publicidad y mensajes de interés público.

4. 2.368, del 21 de noviembre de 2002 (B.O. 22/11/2002), por medio del cual se modificó el apartado 3° del inciso a) del artículo 33 de la ley 22.285, con la finalidad de eliminar requisitos para la prestación de servicios de radiodifusión en el interior del país y facilitar así una mayor oferta de prestadores.

5. 1.214, del 19 de mayo de 2003 (B.O. 20/5/2003), por medio del cual se modificó el artículo 11 de la ley 22.285, con la finalidad de remover el obstáculo legal que impedía a las provincias y a las municipalidades la prestación de determinados servicios de radiodifusión.

6. 527, del 20 de mayo de 2005 (B.O. 24/5/2005), por medio del cual se suspendieron por el plazo de diez años los términos que estuvieren transcurrien-

do de las licencias de servicios de radiodifusión o sus prórrogas previstos en el artículo 41 de la ley 22.285 y sus modificatorias.

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 decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo (CSJ, "Fallos", 322-1726, consid. 7; en igual sentido: Gregorio Badeni, *Tratado de derecho constitucional*, tomo II, pág. 1259, ed. La Ley, Avellaneda, 2004).

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

## 2. Circunstancias justificantes

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

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

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

sario el dictado de medidas súbitas como las que aquí se tratan" (consider. 15).

La Corte Suprema 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" (consider. 9, segundo párrafo).

El criterio fue reiterado al menos en tres casos posteriores. En "Risolfá 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 sublite 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 Suprema requirió, para justificar la imposibilidad de seguir el trámite ordinario de las leyes, “que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan” (1°/11/2003, “Fallos”, 326-3180). Y en “Leguizamón Romero”, del 7 de diciembre de 2004 (“Fallos”, 327-5559), la Corte reiteró que para que sea procedente la emisión de un decreto de necesidad y urgencia por parte del Poder Ejecutivo es necesario que exista un “grave trastorno que amenace la existencia, seguridad o el orden público o económico”.

Esta doctrina es la actualmente vigente y contiene las premisas 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.

De todas maneras, surge del texto de los decretos 900/97, 1.062/98, 1005/99, 2.368/02, 1.214/03 y 527/05 que éstos fueron dictados entre los meses de marzo y noviembre de sus respectivos años de emisión, en pleno período de sesiones ordinarias del Congreso (art. 63 de la Constitución Nacional). De lo que resulta que al momento de dictarse los decretos de necesidad y urgencia en cuestión no existió ningún obstáculo de fuerza mayor que hiciera imposible el tratamiento de las iniciativas antes mencionadas por parte del Poder Legislativo.

### 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 900/97, 1.062/98, 1.005/99, 2.368/02, 1.214/03 y 527/05

Los decretos de necesidad y urgencia 900/97, 1.062/98, 1.005/99, 2.368/02, 1.214/03 y 527/05 han sido dictados con el propósito de instrumentar diversas modificaciones a la Ley Nacional de Radiodifusión, 22.285, referidas a los más diversos temas, a saber: la reglamentación de contenidos y publicidad, la flexibilización de requisitos para la adquisición de licencias, la flexibilización para la transferencia de participaciones sobre estaciones de radiodifusión, la financiación del Servicio Oficial de Radiodifusión, la autorización para provincias y municipios para prestar servicios de radiodifusión y la suspensión por diez años de los plazos de las licencias vigentes (lo que implica una prórroga de esas licencias por igual lapso).

Lo primero que debe señalarse es que, aparentemente, el jefe de Gabinete se ha limitado a enviar al Congreso sólo el texto de estos 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 todas maneras, surge del texto de los decretos 900/97, 1.062/98, 1.005/99, 2.368/02, 1.214/03 y 527/05 que éstos fueron dictados entre los meses de marzo y noviembre de sus respectivos años de emisión, en pleno período de sesiones ordinarias del Congreso (artículo 63 de la Constitución Nacional). De lo que resulta que al momento de dictarse los decretos de necesidad y urgencia en cuestión no existió ningún obstáculo de fuerza mayor que hiciera imposible el tratamiento de las iniciativas antes mencionadas por parte del Poder Legislativo.

En este punto recuerdo que, de acuerdo con la interpretación de la Corte Suprema, para que proceda la emisión de un decreto de necesidad y urgencia es preciso que “sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal” (“Verrochi”, “Fallos”, 322-1726, ya citado).

Sin embargo, en los casos bajo análisis, el presidente ni siquiera ha intentado una explicación acerca de por qué es imposible seguir el trámite previsto en la Constitución para la sanción de las leyes. Sólo ha expresado esa imposibilidad como una petición de principio, sin fundamento alguno. Este vicio quita toda legitimidad a las medidas bajo examen, porque, tal como se lo ha reconocido en el derecho comparado, “la utilización de fórmulas ri-

tuales de una marcada abstracción” impiden “todo contratase con la realidad” y hacen “prácticamente imposible el control constitucional” (Superior Tribunal Constitucional de España, en pleno, sentencia del 28/3/2007 acerca del RDL 5/2002).

Por lo tanto, las decisiones deberían haber sido irremediamente adoptadas mediante una ley, en sentido formal y material, dado que en todos los casos se trató de modificaciones a la ley Nacional de Radiodifusión 22.285 (artículo 31, 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.

Por todas las razones expuestas, se aconseja el rechazo de los decretos de necesidad y urgencia números 900/97, 1.062/98, 1.005/99, 2.368/02, 1.214/03 y 527/05, bajo análisis.

*Pab lo G. Tonelli.*

### ANTECEDENTES

1

#### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 10 de septiembre de 1997.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad, a fin de comunicarle el dictado del decreto 900 del 8 de septiembre de 1997 que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 910.

CARLOS S. MENEM.

*Carlos V. Corach. – Jorge A. Rodríguez.*

Buenos Aires, 8 de septiembre de 1997.

VISTO el decreto 1.656 de fecha 7 de septiembre de 1992, y

CONSIDERANDO:

Que por el citado decreto se incorporó al artículo 38 de la ley 22.285, el inciso e). Que entre los recursos con los cuales se solventa el servicio oficial de radiodifusión (SOR) previstos en el citado artículo, el inciso e) incluyó por el término de cinco (5) años, a los provenientes de la contratación de publicidad directa que realice, al margen de lo establecido en el inciso c).

Que los fundamentos tenidos en cuenta en esa oportunidad aún subsisten, toda vez que deviene necesario obtener resultados inmediatos en procura de incrementar los recursos genuinos destinados a financiar las erogaciones de los organismos del Estado y que se encuentra a estudio del Honorable Congreso de la Nación la modificación de la Ley de Radiodifusión, 22.285, reglamentada por el decreto 286/81 y modificatorios, la que prevé el incremento de los recursos del citado ente, con el producido de las contrataciones de publicidad que realice, modificando parcialmente el artículo 38 de la ley de marras.

Que resulta indispensable poder contar con los recursos provenientes de la contratación de publicidad, sin los cuales el servicio oficial de radiodifusión se vería impedido de cumplir acabadamente con el cometido que la propia Ley de Radiodifusión le ha fijado.

Que ante la demora en la sanción de una nueva Ley de Radiodifusión, es necesario dictar una medida que permita mantener la autorización conferida por el decreto 1.656/92.

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

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Sustitúyese el inciso e) del artículo 38 de la ley 22.285, el que quedará redactado de la siguiente forma:

e) Los provenientes de la contratación de publicidad que realice, al margen de lo establecido en el inciso c).

Art. 2° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 3° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 900.

CARLOS S. MENEM.

*Jorge A. Rodríguez. – Roque B. Fernández. – Carlos V. Corach. –*

*Alberto J. Mazza. – Guido J. Di Tella.  
– Jorge Domínguez. – José A. Caro  
Figueroa. – Raúl E. Granillo Ocampo.  
Susana B. Decibe.*

2

### **Mensaje del Poder Ejecutivo**

Buenos Aires, 10 de septiembre de 1998.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad, a fin de comunicarle el dictado del decreto 1.062 del 10 de septiembre de 1998 que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 1.063.

CARLOS S. MENEM.

*Carlos V. Corach. – Jorge A. Rodríguez.*

Buenos Aires, 10 de septiembre de 1998.

VISTO la ley 22.285 modificada por sus sumilares 23.696, 24.377 y 24.800, y

CONSIDERANDO:

Que la Ley Nacional de Radiodifusión 22.285 fue promulgada el 15 de septiembre de 1980, durante el último gobierno de facto.

Que el retorno a la democracia imponía una revisión de los contenidos de dicha ley, a fin de adecuar sus previsiones a la realidad institucional vigente en la República Argentina.

Que transcurridos dieciocho años desde la entrada en vigencia del cuerpo normativo señalado, se han producido profundas transformaciones en el ámbito de la radiodifusión que el legislador en su oportunidad no pudo considerar, tanto en la tecnología empleada para prestar dicho servicio, como así también dentro del mercado de las empresas prestadoras de servicios de radiodifusión.

Que la globalización en las relaciones internacionales y la progresiva apertura de los países al mundo, hacen necesario reconocer la importancia de un intercambio cultural fluido con otras comunidades, respetando sus lenguas de origen, aunque priorizando la difusión del idioma castellano.

Que diversas limitaciones en los contenidos de la programación impuestos durante el período de facto, resultan hoy día notoriamente restrictivos y contrarios a nuestra Constitución Nacional, y deben ser eliminados a fin de convalidar una política de amplia, libre y plena difusión e intercambio de las ideas.

Que a este respecto, la comunidad ha aceptado en forma espontánea, las emisiones de juegos y concursos, la difusión de mediciones de audiencia y los

sistemas de venta de productos por los medios electrónicos, los cuales responden a pautas culturales aprobadas por nuestra población.

Que en igual sentido, corresponde suprimir ciertas exigencias meramente formales a que estaban obligados los licenciatarios, reforzando y acentuando, en cambio, aquellas obligaciones que hacen a la prestación de los servicios con eficiencia, sujetos a una competencia amplia entre diversas fuentes de información.

Que en esta orientación, se ha eliminado la necesidad de aprobación de los administradores sociales designados por las personas jurídicas titulares de licencias, limitándose la actividad del organismo de aplicación a registrar la nómina de los mismos.

Que se ha considerado conveniente también, introducir modificaciones permitiendo mayor agilidad en la transferencia y cesión de participaciones y derechos sobre las estaciones de radiodifusión.

Que dados los extremos señalados precedentemente, se torna necesario proceder a una urgente intervención en la materia, a fin de paliar los problemas existentes, hasta tanto el Honorable Congreso de la Nación brinde una solución definitiva al respecto.

Que la reforma de la Constitución Nacional efectuada en 1994 reconoció la facultad del Poder Ejecutivo nacional de intervenir supuestos de necesidad y urgencia, a fin de resolver aquellas cuestiones que requieren soluciones inmediatas.

Que el servicio jurídico de la Secretaría de Prensa y Difusión ha emitido el correspondiente dictamen legal.

Que por lo expuesto el presente decreto se dicta en acuerdo general de ministros y en uso de las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional.

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Sustitúyese el artículo 15 de la ley 22.285 y sus modificatorias conforme el texto siguiente:

Artículo 15: Los titulares de servicios de radiodifusión podrán emitir programación en lenguas extranjeras previa autorización del Comité Federal de Radiodifusión (COMFER), sin perjuicio de lo cual, deberán orientar su programación a la difusión del idioma castellano, intentando promover las lenguas aborígenes de nuestro país. Para el doblaje de las películas o series habladas en lenguas extranjeras que para su difusión por televisión deban ser dobladas al idioma castellano, deberá darse prioridad a los profesionales argentinos.

Art. 2° – Sustitúyese el artículo 24 de la ley 22.285 y sus modificatorias, conforme el texto siguiente:

Artículo 24: Cualquier expresión que promueva o estimule la participación en juegos de azar o en otras competencias que tengan como finalidad la realización de apuestas deberá contar con la previa autorización de Lotería Nacional Sociedad del Estado conforme las normas en vigor.

Art. 3° – Derógase el artículo 25 de la ley 22.285 y sus modificatorias.

Art. 4° – Sustitúyese el inciso f) del artículo 46 de la ley 22.285 y sus modificatorias por el siguiente:

f) No podrán transferirse o cederse partes, cuotas o acciones sin la autorización del Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) o del Poder Ejecutivo nacional, según lo sea a otros socios o a terceros que reúnan las condiciones y los requisitos previstos por el artículo anterior. La omisión en la obtención de la aprobación de la autoridad competente, en transgresión a lo establecido en este inciso, será considerada falta grave.

Art. 5° – Sustitúyese el artículo 48 de la ley 22.285 y sus modificatorias por el siguiente:

Artículo 48: La designación de directores, gerentes, síndicos, directores administrativos y apoderados, excepto los judiciales, deberá ser comunicada al Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) dentro de los treinta (30) días de producida bajo pena de multa adeterminar por dicha autoridad.

Art. 6° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación en virtud de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional.

Art. 7° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. Decreto 1.062.

CARLOS S. MENEM.

*Jorge A. Rodríguez. – Carlos V. Corach.  
– Susana B. Decibe. – Roque B.  
Fernández. – Alberto J. Mazza. – Jorge  
Domínguez. – Guido J. Di Tella. – Raúl  
E. Granillo Ocampo. – Antonio E.  
González.*

3

### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 20 de septiembre de 1999.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad, a fin de comunicarle el dictado del decreto 1.005 del 10 de septiembre de 1999 que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 1.039.

CARLOS S. MENEM.

*Carlos V. Corach. – Jorge A. Rodríguez.*

Buenos Aires, 10 de septiembre de 1999.

VISTO el expediente 1.114/99 del registro del Comité Federal de Radiodifusión, y

CONSIDERANDO:

Que han transcurrido diecinueve años desde la entrada en vigencia de la ley 22.285, promulgada durante el último gobierno de facto.

Que la actuación vigente en el año 1980 en la materia radiodifusión es sustancialmente diferente a la actual.

Que en tal sentido, resulta oportuno revisar algunos contenidos de la Ley de Radiodifusión y sus modificatorios, a los efectos depositar su adecuación a las grandes transformaciones operadas en el campo económico, social y tecnológico.

Que el buen nombre y honor de las personas son valores que se hallan tutelados por el derecho privado, siendo necesario ampliar el alcance de la protección legal al público en general, sobre todo en aquellos supuestos en que las emisiones puedan provocar daños en la salud o en la psiquis de la población.

Que en la actualidad se encuentran inscritos mil trescientos noventa y un (1.391) servicios de radiodifusión sonora por modulación de frecuencia en el registro creado por el decreto 1.357/89; operan ciento diecisiete (117) servicios de radiodifusión sonora por modulación de amplitud y aproximadamente mil cuatrocientos (1.400) licenciatarios de servicios complementarios de radiodifusión, distribuidos en todo el país.

Que, al propio tiempo, se encuentra en pleno proceso de ejecución el régimen de normalización de emisoras de frecuencia modulada aprobado por decreto 1.144/96, modificado por sus similares 1.260/96, 310/98 y 2/99.

Que la limitación al número máximo de licencias adjudicables a una misma persona, física o jurídica, consagrada en el artículo 43 de la ley 22.285 y sus modificatorios era congruente con un mercado comunicacional poco desarrollado.

Que por los motivos expuestos precedentemente, resulta procedente revisar el concepto de multiplicitad de licencias, permitiendo que un mismo licenciatario pueda acceder a la titularidad de un mayor número de servicios de radiodifusión.

Que resulta oportuno suprimir el concepto de intransferibilidad de las licencias, atento que la realidad del mercado no puede ser soslayada, condicionando su procedencia a la conformidad de la

autoridad que corresponda, según el servicio de que se trate.

Que el impedimento para constituir redes privadas permanentes se hallaba enmarcado en el contexto antes citado, circunstancia que, en la actualidad, ha variado dada la gran oferta de medios tecnológicos disponibles.

Que la promoción de los programas propios de los servicios de radiodifusión sea considerada como publicidad, a los efectos del cómputo de los tiempos establecidos en el artículo 71 de la Ley de Radiodifusión, no se ajusta a la realidad del mercado publicitario.

Que en esta orientación es oportuno flexibilizar las exigencias para la emisión de mensajes publicitarios, al observarse que aquéllas, no sólo resultan ineficaces para alcanzar los propósitos perseguidos, sino que también atentan contra una política de plena libertad y concurrencia en los medios de radiodifusión.

Que se ha verificado que las necesidades de los licenciatarios, en cuanto al planeamiento de las programaciones de los servicios de radiodifusión, se ven obstaculizadas por la rigidez que impone la frecuencia horaria del artículo 72, inciso f) de la ley 22.285 y sus modificatorios.

Que, en consecuencia, resulta oportuno facultar a los licenciatarios a distribuir los mensajes aludidos en el considerando anterior con un criterio de mayor flexibilidad, permitiéndoles ubicarlos en segmentos horarios más amplios.

Que corresponde incorporar como causal de caducidad de la licencia la delegación de la explotación del servicio, en los términos del artículo 67 de la ley 22.285 y sus modificatorios, así como también la transferencia de la titularidad de la licencia sin contar con la correspondiente autorización, por cuanto dicha conducta importa un incumplimiento grave que merece la máxima sanción que prevé la legislación en la materia.

Que la realidad demuestra que se han producido grandes transformaciones en el ámbito de las comunicaciones, y especialmente en el sector de la radiodifusión, situación que determina la necesidad de encarar urgentes adecuaciones a la normativa vigente en la materia, ello a fin de paliar los problemas existentes, hasta tanto el Honorable Congreso de la Nación brinde una solución sobre el particular.

Que el servicio jurídico de la Secretaría de Prensa y Difusión ha emitido el correspondiente dictamen.

Que por lo expuesto se dicta en uso de las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Sustitúyese el artículo 5 de la ley 22.285 y sus modificatorios por el siguiente:

Artículo 5: Los servicios de radiodifusión deben colaborar con el enriquecimiento cultural de la población, según lo exigen los objetivos asignados por esta ley al contenido de las emisiones de radiodifusión, las que deberán propender a la elevación de la moral de la población, así como también al respeto de la libertad, la solidaridad social, la dignidad de las personas, los derechos humanos, el respeto por las instituciones de la República, el afianzamiento de la democracia y la preservación de la moral cristiana.

Art. 2° – Sustitúyese el artículo 16 de la ley 22.285 y sus modificatorios por el siguiente:

Artículo 16: Las emisiones de radiodifusión no deben perturbar en modo alguno la intimidad de las personas. Quedan prohibidas las emisiones cuyo contenido atente contra la salud o estabilidad psíquica de los destinatarios de los mensajes.

Art. 3° – Sustitúyese el artículo 20 de la ley 22.285 y sus modificatorios por el siguiente:

Artículo 20: Los programas educativos de carácter sistemático deberán responder a los lineamientos de la política educativa, respetando los derechos, principios y criterios establecidos en la ley 24.195 y habrán de difundirse con lenguaje adecuado.

Art. 4° – Sustitúyese el artículo 23 de la ley 22.285 y sus modificatorios por el siguiente:

Artículo 23: Los anuncios publicitarios deberán ceñirse a los criterios establecidos por esta ley y su reglamentación, fundamentalmente en lo inherente a la integridad de la familia y la moral cristiana.

Art. 5° – Sustitúyese el artículo 43 de la ley 22.285 y sus modificatorios por el siguiente:

Artículo 43: El Poder Ejecutivo nacional o el Comité Federal de Radiodifusión, según corresponda, podrán otorgar hasta veinticuatro (24) licencias para explotar servicios de radiodifusión a una misma persona física o jurídica, bajo las siguientes condiciones:

- a) En distintas localizaciones, hasta veinticuatro (24) licencias de radiodifusión sonora o de televisión. En el supuesto de tratarse de un mismo tipo de servicio, no podrán superponerse en sus respectivas áreas primarias;

- b) En una misma localización hasta una (1) de radiodifusión sonora, una (1) de televisión y una (1) de servicios complementarios de radiodifusión, siempre que las dos primeras no sean las únicas prestadas por la actividad privada.

Art. 6° – Sustitúyese el artículo 45 de la ley 22.285 y sus modificatorios por el siguiente:

Artículo 45: Las licencias se adjudicarán a una persona física o a una sociedad comercial regularmente constituida en el país.

Cuando se trate de una sociedad comercial en formación, la adjudicación se condicionará a su constitución regular. Tanto la persona física, cuanto los integrantes de la sociedad comercial, deberán reunir al momento de su presentación al concurso público y mantener durante la vigencia de la licencia, los siguientes requisitos y condiciones:

- a) Ser argentino nativo o naturalizado y mayor de edad;
- b) Tener calidad moral e idoneidad cultural acreditadas ambas por una trayectoria que pueda ser objetivamente comprobada;
- c) Tener capacidad patrimonial acorde con la inversión a efectuar y poder demostrar el origen de los fondos;
- d) No estar incapacitado o inhabilitado, civil ni penalmente, para contratar o ejercer el comercio, ni haber sido condenado o estar sometido a proceso por delito doloso, ni ser deudor moroso de obligaciones fiscales o previsionales;
- e) No tener vinculación jurídica societaria u otras formas de sujeción con empresas periodísticas o de radiodifusión extranjeras, salvo que los acuerdos suscriptos por la República Argentina con terceros países contemplen tal posibilidad;
- f) No ser magistrado judicial, legislador, funcionario público, ni militar, o personal de seguridad en actividad.

Ante propuestas similares y sin perjuicio de lo establecido por el artículo 41, será preferida aquella cuyos integrantes acrediten mayor idoneidad, experiencia y arraigo.

En el supuesto que la oferente se halle conformada por sociedades, los requisitos y condiciones precedentemente mencionados, excepto el inciso c), deberán ser acreditados por los integrantes de su órgano de administración y el de las últimas nombradas.

Art. 7° – Sustitúyese el artículo 68 de la ley 22.285 y sus modificatorios por el siguiente:

Artículo 68: Se podrán constituir redes privadas permanentes, con la previa autorización del Comité Federal de Radiodifusión.

Art. 8° – Sustitúyese el artículo 71 de la ley 22.285 y sus modificatorios por el siguiente:

Artículo 71: Las estaciones de radiodifusión sonora y de televisión podrán emitir publicidad hasta un máximo de catorce (14) y doce (12) minutos, respectivamente, durante cada período de sesenta (60) minutos contados desde el comienzo del horario de programación.

Sin perjuicio de lo expuesto precedentemente, los licenciatarios podrán acumular el límite máximo horario fijado en el párrafo anterior, en segmentos distribuidos bajo las siguientes condiciones:

- a) Si el horario de emisión del servicio es de veinticuatro (24) horas, la difusión de publicidad podrá ser acumulada en bloques de seis (6) horas;
- b) Si el horario de emisión del servicio es de veinte (20) horas, la difusión de publicidad podrá ser acumulada en bloques de cuatro (4) horas;
- c) Si el horario de emisión del servicio es de doce (12) horas, la difusión de publicidad podrá ser acumulada en bloques de tres (3) horas;
- d) Si el horario de emisión del servicio es de seis (6), ocho (8) o diez (10) horas, la difusión de publicidad podrá ser acumulada en bloques de dos (2) horas.

En el supuesto de existir fracciones horarias, la publicidad deberá ser emitida conforme al principio consagrado en el primer párrafo del presente.

No serán computables como publicidad los siguientes mensajes:

- a) Los previstos en el artículo 72 de esta ley;
- b) La característica o señal distintiva de las estaciones;
- c) La promoción de programas propios de la estación.

Art. 9° – Sustitúyese el inciso f) del artículo 72 de la ley 22.285 y sus modificatorios por el siguiente:

- f) Para difundir mensajes de interés nacional, regional o local cuya emisión disponga el Comité Federal de Radiodifusión, hasta un (1) minuto y treinta (30) segundos por hora. A tal efecto los licenciatarios podrán distribuir los mensajes conforme los segmentos horarios indicados en el artículo anterior.

Art. 10. – Incorpóranse como incisos *h)* e *i)* del artículo 85 de la ley 22.285 y sus modificatorios, los siguientes:

- h)* La delegación de la explotación del servicio, en los términos del artículo 67 de esta ley;
- i)* La transferencia de la titularidad de la licencia del servicio de que se trate, en tanto no sea sometida a la autorización del Poder Ejecutivo nacional o el Comité Federal de Radiodifusión, según corresponda, en el término de ciento ochenta (180) días de materializada.

Art. 11. – Dispónese que el presente decreto comenzará a regir a partir del día siguiente al de su publicación.

Art. 12. – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación en virtud de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Art. 13. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 1.005.

CARLOS S. MENEM.

*Alberto J. Mazza. – Jorge A. Rodríguez. – Jorge Domínguez. – Carlos V. Corach. – Roque B. Fernández. – Guido J. Di Tella. – Manuel G. García Solá. – José A. A. Uriburu.*

4

### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 21 de noviembre de 2002.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad, a fin de comunicarle el dictado del decreto 2.368 del 21 de noviembre de 2002, que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 2.369.

EDUARDO A. DUHALDE.

*Alfredo N. Atanasof. – Jorge R. Matzkin.*

Buenos Aires, 21 de noviembre de 2002.

VISTO el expediente 972/02 del registro del Comité Federal de Radiodifusión, y

CONSIDERANDO:

Que la Ley Nacional de Radiodifusión, 22.285, fue promulgada con fecha 15 de septiembre de 1980, habiendo transcurrido veintiún años desde su entrada en vigencia.

Que resulta oportuno proceder a la revisión de algunos de los contenidos de dicho plexo normativo, a los efectos de posibilitar su adecuación a las necesidades económicas y sociales del país.

Que, por su parte, deviene conveniente implementar una política de radiodifusión que permita la sincera integración entre las distintas ciudades emplazadas en el territorio de las provincias que integran la República Argentina y su Capital Federal, procurando un intercambio cultural fluido entre ellas.

Que, ello así, alguna de las disposiciones de la Ley Nacional de Radiodifusión resultan restrictivas a los efectos de la concreción de la política fijada en el presente.

Que el Estado nacional, en su carácter de gestor del bien común, se encuentra obligado a fomentar medidas que por su naturaleza son ajenas a la explotación comercial de los servicios de radiodifusión, pero que, sin embargo, resultan caras a la amplia, plena y libre difusión de las ideas, de la cultura y de la educación a la población.

Que, en efecto, la Ley Nacional de Radiodifusión, en su artículo 33, define al Servicio Oficial de Radiodifusión, estableciendo que el mismo será prestado por "...a) Una red básica integrada, como máximo: [...] 3. En las localizaciones que determine el Poder Ejecutivo nacional, ubicadas en el interior del país; por repetidoras de la estación de televisión de la Capital Federal, cuando así lo exijan razones de seguridad nacional y solamente en aquellos lugares adonde no concurra la actividad privada o tengan una baja densidad demográfica o escaso interés comercial...".

Que, sobre el particular, el artículo 35 del plexo normativo cuya modificación se dispone estatuye que el Servicio Oficial de Radiodifusión deberá: "...a) Proporcionar a los destinatarios del servicio la programación orgánica que requiere el nivel cultural de la Nación; b) Difundir, en consecuencia, aquellas expresiones de elevada jerarquía estética que satisfagan las necesidades culturales de la población; c) Asegurar el intercambio cultural entre las distintas regiones del país; d) Informar a la población acerca de los actos de gobierno; [...] f) Contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la enseñanza...".

Que la finalidad perseguida por el presente, si bien se encuentra en un todo de acuerdo con los objetivos que emanan del texto de la Ley Nacional de Radiodifusión, se encuentra insatisfecha por previsiones allí contenidas que han resultado ineficaces para la consecución de los objetivos establecidos para el Servicio Oficial de Radiodifusión, circunstancia ésta que atenta contra una política de plena libertad y concurrencia de los medios de radiodifusión.

Que la tutela que debe discernirse al interés general resulta un imperativo categórico en tiempos de profunda crisis económica y social, como la que hoy asuela a nuestro país.

Que conforme surge de los artículos 14, 32 y 42 de la Constitución Nacional los ciudadanos gozan de los derechos a publicar sus ideas, a una información adecuada y veraz y a la libertad de elección, los que alcanzan a todos los medios de comunicación social, entre ellos los servicios de radiodifusión, lo que exige por parte del Estado nacional, la implementación de las medidas que eliminen las limitaciones de la cantidad de informadores.

Que, por otra parte, no debe soslayarse que, en materia de comunicación social, el Estado ejerce un rol fundamental acorde con el fin público comprometido en dicha actividad, independientemente de las figuras jurídicas que escoja para la prestación del servicio (v. Dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación 239:592).

Que por los principios constitucionales invocados y la coyuntura de emergencia que aflige a nuestra Nación es dable garantizar a todos los habitantes de nuestro país el acceso a la televisión abierta y gratuita.

Que el Poder Ejecutivo nacional, en su carácter de único administrador del espectro radioeléctrico, conforme surge de lo normado por los artículos 4° de la ley 9.798 y 3° de la ley 22.285 y sus modificatorias, debe optimizar su uso, como forma de garantizar una mayor oferta de prestadores de servicios de radiodifusión.

Que el Sistema Nacional de Medios Públicos Sociedad del Estado es titular del servicio correspondiente a LS82 TV Canal 7, en virtud de lo dispuesto por el decreto 94/01, modificado por su similar 614/01.

Que por las consideraciones hasta aquí vertidas corresponde instrumentar la medida conducente a que dicho servicio obre como herramienta de la política contenida en el presente, acercando a todos los ciudadanos de la República Argentina su alto contenido cultural, y el conocimiento de las medidas de gobierno que se adopten, y que, en definitiva, procure una mayor integración nacional y una mejor oferta, de conformidad con las garantías constitucionales mencionadas.

Que es menester, en consecuencia, eliminar las previsiones normativas que obstan a los objetivos fijados en el presente.

Que dados los extremos señalados se torna necesario proceder a una urgente adecuación de la normativa, a fin de paliar los problemas existentes, hasta tanto el Honorable Congreso de la Nación brinde una solución definitiva sobre el particular.

Que la reforma de la Constitución Nacional, efectuada en el año 1994, ha reconocido la facultad del Poder Ejecutivo nacional de intervenir en supuestos de necesidad y urgencia, a los efectos de resolver aquellas cuestiones que requieran soluciones inmediatas.

Que la Secretaría de Medios de Comunicación de la Presidencia de la Nación, en cuya órbita se en-

cuentra el Sistema Nacional de Medios Públicos Sociedad del Estado, ha emitido opinión favorable con relación a la medida propiciada.

Que el Servicio Jurídico Permanente del Comité Federal de Radiodifusión ha tomado la intervención que le compete.

Que la Procuración del Tesoro de la Nación ha emitido el correspondiente dictamen.

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

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Sustitúyese el apartado 3 del inciso a) del artículo 33 de la ley 22.285 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente manera:

3. En las localizaciones que determine el Poder Ejecutivo nacional, ubicadas en el interior del país, por repetidoras de la estación de televisión de la Capital Federal.

Art. 2° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 3° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 2.368.

EDUARDO A. DUHALDE.

*Alfredo N. Atanasof. – Aníbal D. Fernández. – Carlos F. Ruckauf. – María N. Doga. – José H. Jaunarena. – Jorge R. Matzkin. – Graciela Camaño. – Juan J. Alvarez. – Ginés M. González García. – Roberto Lavagna. – Graciela Giannettasio.*

5

### **Mensaje del Poder Ejecutivo**

Buenos Aires, 19 de mayo de 2003.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad, a fin de comunicarle el dictado del decreto 1.214 del 19 de mayo de 2003, que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 1.215.

EDUARDO A. DUHALDE.

*Alfredo N. Atanasof. – Jorge R. Matzkin.*

Buenos Aires, 19 de mayo de 2003.

VISTO el expediente 2.266/2002 del registro del Comité Federal de Radiodifusión, y

CONSIDERANDO:

Que la realidad evidenciada por las actuales circunstancias que se registran en el sector de la radiodifusión determina la necesidad de encarar urgentes modificaciones de algunas disposiciones de la ley 22.285 y sus modificatorias, tendientes a adecuar sus normas a las demandas comunicacionales de la población.

Que, en tal sentido, resulta procedente remover el obstáculo legal que impide a las provincias y a las municipalidades la prestación de determinados servicios de radiodifusión, otrora impuesto en un contexto histórico e institucional absolutamente distinto del actual.

Que la tutela que debe discernirse al interés general resulta un imperativo categórico en tiempos, como los actuales, de profunda crisis económica y social.

Que frente a la coyuntura de emergencia que aflige a nuestra Nación es dable instrumentar las medidas conducentes a garantizar a todos los habitantes de nuestro país el acceso a los servicios abiertos y gratuitos.

Que tal objetivo, si bien frustrado por la normativa específica cuya modificación se dispone, resulta acorde con la facultad y obligación del Estado nacional de promover los servicios de radiodifusión, sin limitación respecto del tipo de emisoras promovidas.

Que no puede soslayarse que en materia de comunicación social el Estado ejerce un rol fundamental acorde con el fin público comprometido en dicha actividad, independientemente de las figuras jurídicas que escoja para la prestación del servicio (v. Dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación 239:592).

Que la incorporación de la previsión normativa que permita a los estados provinciales brindar el servicio de televisión y la eliminación de las restricciones relativas a las localizaciones en que aquéllos y las municipalidades puedan ser prestadores de los servicios de radiodifusión sonora por modulación de amplitud y de frecuencia modulada, mejorará las condiciones de acceso gratuito y efectivo de la población a dichos servicios.

Que el Poder Ejecutivo nacional, en su carácter de único administrador del espectro radioeléctrico, conforme surge de lo normado por los artículos 4° de la ley 19.798 y 3° de la ley 22.285 y sus modificatorias, debe optimizar su uso, como forma de garantizar una mayor oferta de prestadores de los servicios de radiodifusión.

Que, en efecto, se torna necesario proceder a una urgente adecuación de la normativa, a fin de paliar

los problemas existentes hasta tanto el Honorable Congreso de la Nación brinde una solución definitiva sobre el particular.

Que la reforma de la Constitución Nacional efectuada en el año 1994 ha reconocido la facultad del Poder Ejecutivo nacional de intervenir en supuestos de necesidad y urgencia, a los efectos de resolver aquellas cuestiones que requieran soluciones inmediatas.

Que las excepcionales circunstancias apuntadas justifican el apartamiento del trámite ordinario previsto por la Constitución Nacional para la sanción de leyes.

Que el Servicio Jurídico Permanente del Comité Federal de Radiodifusión ha tomado la intervención que le compete.

Que la Procuración del Tesoro de la Nación ha emitido el correspondiente dictamen.

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

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Sustitúyese el artículo 11 de la ley 22.285 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 11: Los estados provinciales podrán prestar, con la previa autorización del Poder Ejecutivo nacional, hasta un (1) servicio de televisión abierta y un (1) servicio de radiodifusión sonora por modulación de amplitud. Las municipalidades podrán prestar un (1) servicio de radiodifusión por modulación de frecuencia.

Estas estaciones podrán emitir publicidad en los términos del artículo 71.

Art. 2° – Dispónese que el presente decreto comenzará a regir a partir de la fecha de su publicación.

Art. 3° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

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

Decreto 1.214.

EDUARDO A. DUHALDE.

*Alfredo N. Atanasof. – Aníbal D. Fernández. – Carlos F. Ruckauf. – María N. Doga. – José H. Jaunarena. – Jorge R. Matzkin. – Graciela Camaño. – Juan J. Alvarez. – Ginés M. González García. – Roberto Lavagna. – Graciela Giannettasio.*

6

**Mensaje del Poder Ejecutivo**

Buenos Aires, 20 de mayo de 2005.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad, a fin de comunicarle el dictado del decreto 527 del 20 de mayo de 2005, que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 528.

NÉSTOR C. KIRCHNER.

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

Buenos Aires, 20 de mayo de 2005.

VISTO la ley 22.285 y sus modificatorias, y

CONSIDERANDO:

Que, en virtud de la grave crisis que atravesó nuestro país, mediante la ley 25.561 se declaró la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, sancionándose posteriormente la ley 25.972, que prorrogó el plazo previsto en su artículo 1° hasta el 31 de diciembre de 2005.

Que si bien la referida crisis afectó a la sociedad en su conjunto, a la fecha no se ha tenido en cuenta la situación particular que han debido atravesar los licenciarios de medios de radiodifusión, considerando los altos costos que deben afrontar para continuar brindando satisfactoriamente la prestación a su cargo.

Que los medios de comunicación, orientados básicamente al mercado interno, han sido uno de los sectores afectados por la intensa recesión sufrida lo que ha provocado situaciones de rentabilidad negativa en la mayoría de las empresas. Así, muchas de ellas se vieron en la necesidad de recurrir a la utilización del remedio concursal, o se valieron de mecanismos preventivos extrajudiciales para poder encarar la renegociación de sus pasivos.

Que entre las principales causas de la crisis sufrida por los prestadores de servicios de radiodifusión figura su endeudamiento externo, originado por la necesidad de contar con una infraestructura técnica actualizada que les permita cumplir con sus obligaciones.

Que en la actualidad, pese a haberse superado la etapa más difícil de la crisis, la situación de los medios audiovisuales necesita un horizonte de previsibilidad que involucre los plazos mínimamente necesarios para recomponer su situación económico-financiera.

Que, en definitiva, la realidad evidencia la necesidad de adoptar medidas tendientes a asegurar la

contribución que realizan los servicios de radiodifusión al desarrollo social y económico de la sociedad, posibilitando la prosecución de las transmisiones regulares y la preservación de las fuentes de trabajo.

Que la ley 22.285 y sus modificatorias declara de interés público los servicios de radiodifusión, tomando en cuenta la contribución al desarrollo social a que se ha hecho referencia en el considerando precedente.

Que, consecuentemente, la ley impone a los licenciarios de los servicios de radiodifusión la carga de asegurar la regularidad de las transmisiones, el cumplimiento de los horarios de programación y el mantenimiento de la estructura técnica en condiciones satisfactorias de funcionamiento, a los fines de una prestación eficiente.

Que, en este entendimiento, se advierte la imperiosa necesidad de proceder a la suspensión por un plazo de diez (10) años de los términos que estuvieren transcurriendo de las licencias de servicios de radiodifusión o sus prórrogas previstos en el artículo 41 de la ley 22.285 y sus modificatorias, sin perjuicio de disponerse que en ningún caso la suspensión dispuesta impedirá la aplicación del régimen sancionatorio contemplado en aquel cuerpo normativo.

Que en línea con el deber del gobierno nacional de contribuir a la defensa de la cultura nacional y a la educación de la población y propender al mejoramiento de los servicios que se prestan en el sector de radiodifusión, se debe establecer por el presente acto la obligación de los licenciarios comprendidos en la suspensión de incluir en su programación los espacios correspondientes y de proceder a la incorporación de nuevas tecnologías, como la digital, que impliquen una mejora y una innovación en su respectivo rubro.

Que los considerandos precedentes evidencian circunstancias excepcionales que hacen imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que ha tomado la intervención correspondiente el servicio jurídico permanente del Comité Federal de Radiodifusión.

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

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Suspéndense por el plazo de diez (10) años los términos que estuvieren transcurriendo de las licencias de servicios de radiodifusión o sus prórrogas previstos en el artículo 41 de la ley 22.285 y sus modificatorias. Los términos se reanu-

darán automáticamente vencido el plazo de suspensión antes citado.

Art. 2° – En ningún caso la suspensión dispuesta en el artículo 1° impedirá la aplicación del régimen sancionatorio contemplado en la Ley de Radiodifusión.

Art. 3° – Determinase que durante el plazo de dos (2) años a partir de la vigencia del presente, cada licenciatario de servicios de radiodifusión deberá elevar al Comité Federal de Radiodifusión para su aprobación un espacio de programación que contribuya a la defensa de la cultura nacional y a la educación de la población. Asimismo, en dicho plazo, cada licenciatario deberá presentar ante el Comité Federal de Radiodifusión, para su aprobación, un plan que prevea la incorporación de nueva tecnología, como la digital, que implique mejora e innovación en los servicios que presta.

Art. 4° – Las disposiciones del presente regirán desde la fecha de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 5° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Art. 6° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 527.

NÉSTOR C. KIRCHNER.

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

Fe de erratas