

SESIONES ORDINARIAS**2007****ORDEN DEL DIA N° 2193****COMISION BICAMERAL PERMANENTE
DE TRAMITE LEGISLATIVO (LEY 26.122)****Impreso el día 24 de mayo de 2007**

Término del artículo 113: 5 de junio de 2007

SUMARIO: Declaración de validez de los decretos 344/02, 108/03, 390/03, 583/03, 1.124/03, 1.221/03, 809/04 y 788/05.

1. (106-P.E.-2001.)
2. (36-P.E.-2003.)
3. (55-P.E.-2003.)
4. (28-P.E.-2004.)
5. (28-P.E.-2005.)
6. (63-P.E.-2003.)
7. (88-P.E.-2003.)
8. (97-P.E.-2003.)

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 344 de fecha 18 de febrero de 2002 mediante el cual se sustituye el artículo 1° del decreto 23 del 23 de diciembre de 2001, a fin de determinar que la retribución mensual que por todo concepto, percibe el Presidente de la Nación es de \$ 3.000, una vez practicadas las deducciones correspondientes a la seguridad social y las de carácter impositivo, previstas en la legislación vigente; 108 de fecha 30 de mayo de 2003 mediante el cual se prorroga a partir del 1° de junio de 2003 hasta el 31 de diciembre de 2003, la vigencia del decreto 23 del 23 de diciembre de 2001, con los alcances del decreto 172 del 23 de enero de 2002 referido a la suma de 3000 pesos que, por todo concepto, debe percibir el presidente de la Nación;

390 de fecha 10 de julio de 2003 mediante el cual se suspende, hasta el 1° de julio de 2004 y el 1° de octubre de 2004, el restablecimiento de dos puntos porcentuales dispuesto, para el 1° de julio de 2003 y el 1° de octubre de 2003, por el artículo 2° del decreto 2.0203/02, correspondientes al aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia, reducido por el artículo 15 del decreto 1.387/01, modificado por el artículo 5° del decreto 1.676/01; 583 de fecha 13 de agosto de 2003 mediante el cual se incorpora, como último párrafo del artículo 40 de la ley 25.725, el siguiente texto: "Considéranse exceptuadas de la limitación dispuesta en el párrafo anterior, las pensiones no contributivas a la vejez, cuyo otorgamiento está reglamentado por el decreto 582 del 12 de agosto de 2003, siendo su gasto atendido con fondos provenientes de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES); 1.124 de fecha 24 de noviembre de 2003, mediante el cual se dispone que los sujetos inscriptos en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, afiliados al Régimen de Capitalización del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, deben ser considerados afiliados al Régimen Previsional Público de dicho sistema desde el 1° de abril de 2000, sin perjuicio del derecho a la jubilación ordinaria que pudiere corresponderles por el capital acumulado en su cuenta de capitalización individual; 1.221 de fecha 10 de diciembre de 2003 mediante el cual se exceptúa a la Administración de Parque Nacionales, organismo autárquico descentralizado que actúa en la órbita de la Secretaría de Turismo de la Presidencia de la Nación, de lo dispuesto en el artículo 24 de la ley 25.725 para mantener las contrataciones de personal indispensable para la prestación de los servicios que brinda dicha administración; 809 de fecha 23 de junio de 2004 mediante el cual se prorroga hasta el 1° de julio de 2005 y el 1° de octubre de 2005, respectivamente, la suspensión dispuesta por el artículo 1° del decreto 390/03, respecto del restablecimiento de los dos puntos porcentuales

correspondientes al aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia, ordenado por el título 2° del decreto 2.203/02, oportunamente reducido por el artículo 15 del decreto 1.387/01, modificado por el artículo 5° del decreto 1.676/01; y 788 de fecha 7 de julio de 2005 mediante el cual se prorroga hasta el 1° de julio de 2006 y el 1° de octubre de 2006, respectivamente, la suspensión dispuesta por el artículo 1° del departamento 390/03 y prorrogada por el artículo 1° del departamento 809/04, respecto del restablecimiento de los 2 (dos) puntos porcentuales correspondientes al aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia, ordenado por el artículo 2° del decreto 2.203/02, oportunamente reducido por el artículo 15 del decreto 1.387/01, modificado por el artículo 5° del decreto 1.676/01.

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 344 de fecha 18 de febrero de 2002; 390 de fecha 10 de julio de 2003; 583 de fecha 13 de agosto de 2003; 1.124 de fecha 24 de noviembre de 2003; 1.221 de fecha 10 de diciembre de 2003; 809 de fecha 23 de junio de 2004; y 788 de fecha 7 de julio de 2005.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 2 de mayo de 2007.

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

INFORME

I. Antecedentes

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

La clásica doctrina de la división de los poderes, concebida por el movimiento constitucionalista como una de las técnicas más eficaces para la de-

fensa de las libertades frente a los abusos gestados por la concentración del poder, y que fuera complementada con la teoría de los controles formulada por Karl Loewenstein, revestía jerarquía constitucional y era uno de los pilares elementales sobre los cuales se estructuraba la organización gubernamental de la Nación.

Gregorio Badeni¹ señala 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: "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..."².

"En el ámbito de la vida social, política o económica de una Nación –agrega Badeni– pueden presentarse situaciones graves de emergencia generadoras de un estado de necesidad cuya solución impone que se adopten medidas urgentes para neutralizar sus efectos perjudiciales o reducirlos a su mínima expresión posible. Cuando esas medidas, constitucionalmente, deben revestir carácter legislativo, las demoras que a veces se producen en el trámite parlamentario pueden privarlas de eficacia temporal, y ello justificaría su sanción inmediata por el órgano ejecutivo, ya sea en forma directa o como consecuencia de una delegación congresual..."³

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

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

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

² Badeni, Gregorio, obra citada.

³ Badeni, Gregorio, obra citada.

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

ensanche, o bien, en la superación de las fuentes constitucionales. En tal sentido, su validez constitucional encuentra apoyo expreso en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución reformada”.⁵

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

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

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

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

[...]

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

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

Capítulo cuarto: Atribuciones del Congreso. Artículo 76: “Se prohíbe la delegación legislativa en el 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 pla-

zo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa.”

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

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

[...]

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

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

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

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

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

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

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

En igual sentido, el presidente de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación ha emitido los

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

decretos 54 de fecha 13 de octubre de 2006 y 57 de fecha 25 de octubre de 2006.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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”.⁷

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

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

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

“...una situación de grave riesgo social que pudiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado –ésta constituirá la causa por la cual se considera válido el decreto– [...] razonabilidad de las medidas dispuestas [...] relación entre los medios elegidos por la norma y los fines de ésta [...] examen de la proporcionalidad de las medidas y el

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

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

⁹ “La Ley”, 1991-C:158.

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

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

El criterio expuesto por la CSJN respecto de su facultad de ejercer el control de constitucionalidad

con relación a los decretos de necesidad y urgencia ha sido variable.

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

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

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

Sin embargo, a pesar de lo dicho precedentemente, consideró que ello no implica una convalidación del decreto (de necesidad y urgencia) 842/97 “en tanto que esa norma, como integrante del ordenamiento jurídico, es susceptible de eventuales cuestionamientos constitucionales –antes, durante o después de su tratamiento legislativo y cualquiera fuese la suerte que corriese ese trámite– siempre que, ante un caso concreto –inexistente en la especie–, conforme las exigencias del artículo 116 de la Constitución Nacional, se considere en pugna con los derechos y garantías consagrados en la Ley Fundamental” (considerando 23).

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

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

En cambio, en el caso “Verrochi”¹² cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la

¹¹ “La Ley”, 1997-E, 884.

¹² “Verrochi, Ezio D. c/Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/8/19, “Fallos”, 322:1.726, “La Ley”, 1999-E, 590.

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

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.

En el caso “Risolfá de Ocampo”¹³, 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 protegían intereses de individuos o grupos, no intereses generales de la sociedad.

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

En el caso “Guida”¹⁴, la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y ur-

gencia 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

¹³ “Risolfá de Ocampo, María José c/Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia”, CS (‘Fallos’ 323:1934).

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

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 a los reglamentos como “todo acto unilateral que emite un órgano de la administración pública, creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula, por tanto, situaciones objetivas e impersonales”.¹⁵

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

En lo que concierne a la naturaleza de la actividad reglamentaria, la doctrina clásica consideraba que constituía una actividad administrativa, mientras que para Cassagne “la actividad reglamentaria traduce una actividad materialmente legislativa o normativa, ya que se trata del dictado de normas jurídicas de carácter general y obligatorias por parte de órganos administrativos que actúan dentro de

la esfera de su competencia, traduciendo una actividad jurídica de la administración que se diferencia de la administrativa por cuanto ésta es una actividad inmediata, práctica y concreta tendiente a la satisfacción de necesidades públicas, encuadrada en el ordenamiento jurídico”.¹⁶

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁷ Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

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

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

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.¹⁹

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

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

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

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

¹⁹ Definición señalada en Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

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

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

²² En este orden de ideas, Ekmekdjian se encuentra entre quienes defienden la inconstitucionalidad de los llamados reglamentos de necesidad y urgencia, fundando su postu-

Y tal como lo ha expresado Cassagne²³ “...La concepción de la denominada doctrina de la separación de los poderes o, según prefieren algunos, de la división de los poderes, elaborada por Montesquieu (bajo la innegable influencia de Locke), ha dado lugar a numerosas y diferentes interpretaciones jurídicas que olvidan la naturaleza eminentemente política y hasta sociológica de esta teoría. Precisamente, al abordar el estudio del poder reglamentario, en cualquier ordenamiento constitucional positivo, hay que analizar primero el sistema, su realidad y los antecedentes que le han servido de fuente, pues recién después de esa labor el intérprete estará en condiciones para determinar el modo en que la Constitución ha recepcionado el principio divisorio en lo que atañe a la articulación entre la ley y el reglamento.

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

”Lejos de predicar la primacía del Poder Legislativo o el acantonamiento de las funciones típicas de cada poder (en sentido orgánico, la concepción de Montesquieu), antes que transferir el monopolio de la actividad legislativa al Parlamento (como pretendió Rousseau), se ocupó de la división del

ra 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.)

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

²⁴ Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

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...”²⁵

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

Por todo lo expuesto, es criterio de esta comisión analizar en lo pertinente la existencia del supuesto fáctico-jurídico-político que habilita el dictado de los instrumentos precitados por parte del Poder Ejecutivo, conforme a los requisitos establecidos expresamente por la Constitución Nacional en el artículo 99, inciso 3 –la existencia de circunstancias excepcionales que imposibiliten seguir el procedimiento legislativo ordinario y la necesidad y urgencia de suplir dicho trámite mediante un decreto –, sumado esto a los principios sentados por la jurisprudencia elaborada a través de los diferentes fallos de la Corte Suprema de la Nación, tales como la existencia de un grave riesgo social, asegurar la continuidad y vigencia de la unidad nacional y la protección de los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos.

II. Objeto

Se somete a dictamen de esta Comisión los decretos del Poder Ejecutivo nacional 344 de fecha 18 de febrero de 2002 mediante el cual se sustituye el artículo 1° del decreto 23 del 23 de diciembre de 2001, a fin de determinar que, la retribución mensual que, por todo concepto, percibe el Presidente de la Nación, es de \$ 3.000, una vez practicadas las deducciones correspondientes a la seguridad social y las de carácter impositivo, previstas en la legisla-

ción vigente; 108 de fecha 30 de mayo de 2003 mediante el cual se proroga a partir del 1° de junio de 2003 hasta el 31 de diciembre de 2003, la vigencia del decreto 23 del 23 de diciembre de 2001, con los alcances del decreto 172 del 23 de enero de 2002 referido a la suma de 3000 pesos que, por todo concepto, debe percibir el presidente de la Nación; 390 de fecha 10 de julio de 2003 mediante el cual se suspende, hasta el 1° de julio de 2004 y el 1° de octubre de 2004, el restablecimiento de dos puntos porcentuales dispuesto, para el 1° de julio de 2003 y el 1° de octubre de 2003, por el artículo 2° del decreto 2.0203/02, correspondientes al aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia, reducido por el artículo 15 del decreto 1.387/01, modificado por el artículo 5° del decreto 1.676/01; 583 de fecha 13 de agosto de 2003 mediante el cual se incorpora, como último párrafo del artículo 40 de la ley 25.725, el siguiente texto: “Considéranse exceptuadas de la limitación dispuesta en el párrafo anterior, las pensiones no contributivas a la vejez, cuyo otorgamiento esta reglamentado por el decreto 582 del 12 de agosto de 2003, siendo su gasto atendido con fondos provenientes de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES); 1.124 de fecha 24 de noviembre de 2003 mediante el cual se dispone que los sujetos inscriptos en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, afiliados al Régimen de Capitalización del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, deben ser considerados afiliados al Régimen Previsional Público de dicho Sistema desde el 1° de abril de 2000, sin perjuicio del derecho a la jubilación ordinaria que pudiere corresponderles por el capital acumulado en su cuenta de capitalización individual; 1.221 de fecha 10 de diciembre de 2003 mediante el cual se exceptúa a la Administración de Parque Nacionales, organismo autárquico descentralizado que actúa en la órbita de la Secretaría de Turismo de la Presidencia de la Nación, de lo dispuesto en el artículo 24 de la ley 25.725 para mantener las contrataciones de personal indispensable para la prestación de los servicios que brinda dicha administración; 809 de fecha 23 de junio de 2004 mediante el cual se proroga hasta el 1° de julio de 2005 y el 1° de octubre de 2005, respectivamente, la suspensión dispuesta por el artículo 1° del decreto 390/03, respecto del restablecimiento de los dos puntos porcentuales correspondientes al aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia, ordenado por el título 2° del decreto 2.203/02, oportunamente reducido por el artículo 15 del decreto 1.387/01, modificado por el artículo 5° del decreto 1.676/01; y 788 de fecha 7 de julio de 2005 mediante el cual se proroga hasta el 1° de julio de 2006 y el 1° de octubre de 2006, respectivamente, la suspensión dispuesta por el artículo 1° del departamento 390/03 y prorrogada por el artículo 1° del departamento 809/04, respecto del restablecimiento de los 2 (dos) puntos porcentuales correspondientes al aporte personal de

²⁵ Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

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

los trabajadores en relación de dependencia, ordenado por el artículo 2° del decreto 2.203/02, oportunamente reducido por el artículo 15 del decreto 1.387/01, modificado por el artículo 5° del decreto 1.676/01.

II.a. *Análisis de los decretos*

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

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

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

Los decretos 344/02; 108/03; 390/03; 583/03; 1.124/03; 1.221/03; 809/04; y 788/05 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 aquélla 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 mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto él sea derogado formalmente por el Congreso.²⁷

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado de los decretos 344/02; 108/03; 390/03; 583/03; 1.124/03; 1.221/03; 809/04; y 788/05.

Es dable destacar que considerando los decretos 23 del 23 de diciembre de 2001 y el decreto 172 del 23 de enero de 2002, el Poder Ejecutivo nacional dictó el decreto 344 de fecha 18 de febrero de 2002 mediante el cual se sustituye el artículo 1° del decreto 172/02, aclaratorio del artículo 1° del decreto 23, por el siguiente texto:

“Artículo 1°. – La retribución mensual que, por todo concepto, percibe el presidente de la Nación, es de pesos tres mil (\$ 3.000) una vez practicadas las deducciones correspondientes a la seguridad social y las de carácter impositivo, previstas en la legislación vigente.”

En este sentido, el decreto 23 del 23 de diciembre de 2001 fijó en la suma de pesos tres mil (\$ 3.000) la retribución bruta que, por todo concepto, debe percibir el presidente de la Nación, y determinó que los funcionarios y agentes de la Administración Pública Nacional, no podían percibir por todo concepto, una retribución superior a la asignada al primer magistrado.

Es importante destacar que el precitado decreto 23/01 ha sido derogado por el artículo 1° del decreto de necesidad y urgencia 782 de fecha 16 de junio de 2006, el cual ha sido dictaminado favorablemente por esta comisión.

Por su parte, el decreto 172 del 23 de enero de 2002 aclaró que la retribución bruta que por todo concepto perciba el presidente de la Nación se mantiene en la suma de pesos tres mil (\$ 3.000) y limitó los alcances del decreto 23 del 23 de diciembre de

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

2001 estableciendo que la retribución que por todo concepto perciben los funcionarios que desempeñen un cargo político en la administración pública centralizada y descentralizada o en cualquier otro ente público, no podrá superar en ningún caso la suma de pesos tres mil (\$ 3.000), exceptuándose a aquellos agentes de la Administración Pública Nacional que, en su condición de tales, hayan sido designados a cargo de la jurisdicción a la que pertenecen.

Con respecto al análisis del decreto 108/03, es preciso destacar que mediante el decreto 59 de fecha 9 de enero de 2003 se proroga a partir del 1º de enero de 2003, la vigencia del decreto 23 del 23 de diciembre de 2001 con los alcances del decreto 172 del 23 de enero de 2002, hasta el 31 de mayo de 2003.

Del mismo modo, y teniendo en cuenta que al momento del dictado del precitado decreto 59/03, y dado que se mantenía la situación financiera del sector público que diera origen a la adopción de severas medidas de aplicación excepcional y de resultados inmediatos a efectos de la adecuación del déficit fiscal, tal la señalada precedentemente, el Poder Ejecutivo nacional dictó el precitado decreto 108/03 determinando la prórroga a partir del 1º de junio de 2003 hasta el 31 de diciembre de 2003, de la vigencia del decreto 23 del 23 de diciembre de 2001 con los alcances del decreto 172 del 23 de enero de 2002.

En otro orden, y a los efectos de realizar un análisis pormenorizado de los decretos 390/03, 809/04 y 788/05, es dable destacar que el derecho de la seguridad social es definido por Julio Armando Grisolia en su obra *Derecho del trabajo y de la seguridad social* como “el conjunto de normas jurídicas que regulan la protección de las denominadas contingencias sociales como la salud, la vejez, la desocupación. Se trata de casos de necesidad biológica y económica. Es una rama del derecho que ampara al trabajador dependiente, al autónomo y también al desempleado de las contingencias de la vida que pueden disminuir la capacidad de ganancia del individuo (...) los beneficiarios de la seguridad social son todos los hombres, y su objeto es amparar las necesidades que dificultan su bienestar”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mediante el decreto 390/03 se suspende, hasta el 1º de julio de 2004 y el 1º de octubre de 2004, el restablecimiento de los dos (2) puntos porcentuales dispuesto, para el 1º de julio de 2003 y el 1º de octubre del 2003, por el artículo 2º del decreto 2203 del 30 de octubre de 2002, correspondientes al aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia, reducido por el artículo 15 del decreto 1.387/01, modificado por el artículo 5º del decreto 1.676/01.

En los considerandos del precitado decreto, se destaca que por decreto 1.387/01 se redujo al cinco por ciento (5 %) el aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia previsto en el artículo 11 de la ley 24.241, por el término de un (1) año, contado desde la fecha de publicación del referido decreto.

Dicha medida se fundamentó en la necesidad de facilitar la reactivación del consumo interno, contribuyendo a lograr el equilibrio de las cuentas públicas por el consecuente aumento de los ingresos fiscales.

No obstante ello, a poco de dispuesta esta reducción de los aportes, que alcanzaba tanto a los afiliados al Régimen de Reparto cuanto a los afiliados al Régimen de Capitalización, se advirtió la necesidad de restituir la obligatoriedad del aporte del once por ciento (11%) respecto de los afiliados cubiertos por el Régimen Previsional Público, atento que la reducción señalada afectaba seriamente los recursos de la seguridad social, circunstancia plasmada en el decreto 1.676/01.

En este sentido, el artículo 15 del decreto 1.387/01 autorizó al Poder Ejecutivo nacional a mantener la reducción dispuesta por un año más, o disponer el aumento progresivo de los aportes personales durante ese lapso, hasta alcanzar el porcentaje establecido en el artículo 11 de la ley 24.241 al cabo de ese año.

Del mismo modo, las suspensiones dispuestas por el artículo 1° del decreto 390/2003 fueron prorrogadas sucesivamente por el artículo 1° del decreto 809/2004, el artículo 1° del decreto 788/2005, el artículo 1° del decreto 940/2006, y por último a través del artículo 1° del decreto 22/2007 hasta el 1° de enero de 2008, respecto del restablecimiento de los dos puntos porcentuales correspondientes al aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia, ordenado por el artículo 2° del decreto 2.203/2002.

Es importante destacar que, los decretos 940/06 y 22/07 ya han sido dictaminados favorablemente por esta comisión.

Es importante destacar que, el restablecimiento de los aportes incide sobre las remuneraciones y disminuye el efecto de los aumentos previstos en la política de salarios del gobierno nacional, configurando una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Por otra parte, mediante el decreto 583/03 se incorpora, como último párrafo del artículo 40 de la ley 25.725, el siguiente texto:

“Consideranse exceptuadas de la limitación dispuesta en el párrafo anterior, las pensiones no contributivas a la vejez, cuyo otorgamiento es reglamentado por el decreto 582 del 12 de agosto de 2003, siendo su gasto atendido con fondos provenientes de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)”.

De esta forma, el artículo 40 de la ley 25.725 quedará redactado con el siguiente texto:

CAPÍTULO VIII

De las jubilaciones y pensiones

“Artículo 40. – El otorgamiento de nuevas pensiones no contributivas quedará supeditado a una

baja equivalente en los beneficios otorgados dentro de los créditos asignados por la presente ley para la atención de dichos beneficios de manera de no afectar el crédito presupuestario anual con tal finalidad.

Consideranse exceptuadas de la limitación dispuesta en el párrafo anterior, las pensiones no contributivas a la vejez, cuyo otorgamiento es reglamentado por el decreto 582 del 12 de agosto de 2003, siendo su gasto atendido con fondos provenientes de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)”

En los considerandos del precitado decreto, el Poder Ejecutivo nacional deja constancia que, resulta menester garantizar la protección integral de la familia, atendiendo las necesidades de aquellas personas en condiciones de mayor vulnerabilidad social, y asegurar la continuidad de las prestaciones de asistencia directa, con un criterio que proporcione efectiva respuesta a las reales necesidades.

Asimismo, se destaca la situación de crisis, por la que ha atravesado la sociedad argentina, lo cual ha agudizado la demanda social, resultando cada vez más numerosa la población que no logra cumplir los requisitos establecidos en la normativa vigente en materia previsional, tanto en el orden nacional como provincial, debiendo recurrir al auxilio del Estado, cuya obligación irrenunciable es la de acordar beneficios procurando mejorar las condiciones de vida del sector más vulnerable.

Del mismo modo, en la actualidad, existen numerosos casos en que el acceso a las prestaciones asistenciales no contributivas no ha logrado verificarse, dadas las limitaciones existentes en las normas vigentes, que obstan a la finalidad de la protección legal instituida.

Consecuentemente, se frustran las posibilidades de acceso a la cobertura de aquellas personas que, cumpliendo las condiciones establecidas, se encuentran en lista de espera, aún cuando, por su propia característica etaria, no están en condiciones de esperar en el tiempo.

El Poder Ejecutivo nacional considera que, en ese estado, debe buscarse la necesaria flexibilidad normativa que permita la inserción de dicho sector vulnerable, el que está comprendido en los objetivos y principales líneas de acción implementados por el Ministerio de Desarrollo Social, particularmente, en cuanto a la asistencia directa de aquellos que por sus condiciones deben ser objeto de la misma.

Por todo lo expuesto, resulta imprescindible prever el financiamiento necesario para atender las necesidades descriptas, modificándose a tal efecto el artículo 40 de la ley 25.725, de Presupuesto de la Administración Nacional para el Ejercicio 2003, con el objeto de exceptuar a las pensiones no contributivas a la vejez de las limitaciones dispuestas en dicha norma.

En otro orden, el decreto 1.124/03 dispone que los sujetos inscriptos en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, afiliados al Régimen de Capitalización del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, deben ser considerados afiliados al Régimen Previsional Público de dicho sistema desde el 1° de abril de 2000, sin perjuicio del derecho a la jubilación ordinaria que pudiere corresponderles por el capital acumulado en su cuenta de capitalización individual.

A través de la ley 24.977, se creó el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes.

La reforma introducida por el artículo 20 de la ley 25.239 sustituyó, entre otros, los artículos 48, 50, 51 y 52 de la ley 24.977, derogando sus artículos 49 y 53.

En este sentido, la sustitución del artículo 48 significó para el personal dependiente y la del artículo 51 para el autónomo monotributista, con relación a las cotizaciones al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), el establecimiento de una suma en concepto de contribución patronal, incrementada respecto de la hasta entonces vigente, que asciende respectivamente a pesos cuarenta y cinco (\$ 45) y pesos treinta y cinco (\$ 35), con destino al Régimen Previsional Público y, con carácter voluntario otra cantidad en concepto de aporte personal que el trabajador, dependiente o autónomo monotributista determine, nunca inferior a pesos treinta y tres (\$ 33) para los Regímenes de Capitalización o de Reparto según su elección.

La precitada modificación previó, en el artículo 50 para el personal dependiente y en el artículo 52 para el autónomo monotributista, en relación a las prestaciones del Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS), la posibilidad de acceder a la Prestación Básica Universal (PBU), al Retiro por Invalidez y a la Pensión por Fallecimiento y, finalmente, en caso de que el personal dependiente o el autónomo monotributista decida realizar el aporte voluntario mencionado precedentemente, a la Prestación del Régimen de Capitalización o a la Prestación Adicional por Permanencia del Régimen Previsional Público, según corresponda.

En definitiva, dichas modificaciones significaron la desaparición del aporte personal obligatorio para financiar las prestaciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, manteniendo una contribución patronal única destinada exclusivamente al Régimen Previsional Público.

Para el específico caso de los afiliados al Régimen de Capitalización del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, la desaparición del aporte personal imposibilitó la detracción de la comisión de la administradora de fondos de jubilaciones y pensiones y, en consecuencia, de la prima correspondiente al seguro colectivo por invalidez y fallecimiento.

De este modo, las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones, desde la sanción de la ley 25.239 hasta la fecha de su entrada en vigencia, noventa (90) días después, no previeron alternativas contractuales con las compañías de seguro que permitieran la cobertura de las contingencias de invalidez y muerte, a pesar de que, de conformidad con lo establecido por el artículo 99 de la ley 24.241, se encontraban obligadas a contratar una póliza de seguro colectivo para los casos de invalidez y fallecimiento y que, según el segundo párrafo del mismo artículo, dicho seguro colectivo contratado no exime en forma alguna a las administradoras de las responsabilidades y obligaciones de los artículos 95 y 96 de la misma ley, esto es el pago del retiro transitorio por invalidez y de la pensión por fallecimiento, así como de la integración del capital correspondiente.

El Poder Ejecutivo nacional deja constancia en los considerandos del precitado decreto que, la situación descripta ocurrió atento que las administradoras interpretaron que, a partir de la vigencia de la modificación introducida por la ley 25.239, el trabajador extinguía su afiliación a la capitalización por cuanto las cotizaciones ingresan al Régimen Previsional Público y, al no poder existir duplicación de afiliación, debía considerarse extinguida su afiliación al Régimen de Capitalización, por las razones expuestas.

En el mismo sentido, conforme la interpretación de las administradoras, el criterio citado en el párrafo anterior, no resulta modificado por la circunstancia de que el trabajador realice aportes voluntarios en virtud de lo previsto por los artículos 48 y 51 antes citados, en tanto el ingreso de los mismos no los convertiría en afiliados, teniendo en cuenta el especial carácter que a dicho tipo de aportes le asigna los artículos 56 y 58 de la ley 24.241 y sus modificatorias, razón por la cual de la suma correspondiente a esos aportes voluntarios no detrajeron comisiones ni primas de seguros.

Así, las citadas interpretaciones por parte de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones no resultan aceptables por cuanto, respecto de la primera, significaría admitir la existencia de un procedimiento para efectuar un traspaso del Régimen de Capitalización al de reparto, lo que por la envergadura de sus consecuencias no puede hacerse efectivo a partir de interpretaciones; a su vez, en cuanto a la segunda interpretación, referida al alcance dado a los aportes voluntarios, su aceptación significaría asimilar indebidamente el aporte voluntario del régimen simplificado para pequeños contribuyentes al de la ley 24.241.

Los artículos 50 y 52, conforme los textos sustituidos por la ley 25.239, al establecer, respectivamente, para el dependiente y el autónomo monotributista el derecho al Retiro por Invalidez y/o Pensión por Fallecimiento, remiten en forma expresa al artículo 17 de la ley 24.241 y sus modificatorias.

El artículo 17 de la ley 24.241 y sus modificatorias establece que el régimen instituido en el título correspondiente al Régimen Previsional Público otorgará, entre otras, las prestaciones a que se ha hecho referencia:

“Artículo 17. – El régimen instituido en el presente título otorgará las siguientes prestaciones:

”a) Prestación básica universal.

”b) Prestación compensatoria.

”c) Retiro por invalidez.

”d) Pensión por fallecimiento.

”e) Prestación adicional por permanencia.

”f) Prestación por edad avanzada la ley de Presupuesto determinará el importe mínimo y máximo de las prestaciones a cargo del Régimen Previsional Público. Ningún beneficiario tendrá derecho a recibir prestaciones por encima del tope máximo legalmente determinado”.

Por todo lo expuesto ut supra, el Poder Ejecutivo nacional considera que resulta necesario modificar determinados aspectos de la normativa referida al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes.

A través del artículo 54 de la ley 24.977 se facultó al Poder Ejecutivo nacional para modificar los montos indicados en el título que regula el régimen especial de los recursos de la seguridad social para pequeños contribuyentes, comprendiendo los artículos 48 a 56 del anexo de la precitada ley, pero no a decidir un destino diferente de una fracción de las contribuciones patronales.

Mientras que el artículo 73 del decreto 885/98, conforme la modificación introducida por el decreto 485/00 faculta a la Secretaría de Seguridad Social para determinar el modo de compatibilización de las prestaciones correspondientes al régimen general y al especial previsto en los artículos 50 y 52 del Anexo de la ley 24.977, modificados por la ley 25.239, facultad que resulta insuficiente para solucionar la situación planteada.

Por último, el decreto 1.221/03 exceptúa a la Administración de Parques Nacionales, organismo autárquico descentralizado que actúa en la órbita de la Secretaría de Turismo de la presidencia de la Nación, de lo dispuesto en el artículo 24 de la ley 25.725, modificando de esta forma, el presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2003 en la entidad 107 – Administración de Parques Nacionales.

Mediante el artículo 24 de la ley 25.725 se estableció para el ejercicio 2005 que el gasto asignado a personal contratado, cualquiera fuera su naturaleza jurídica, no podría superar los créditos presupuestarios ejecutados en el ejercicio fiscal 2001.

La Administración de Parques Nacionales ha expuesto la necesidad de mantener las contrataciones indispensables para la prestación de los servicios esenciales que brinda, relacionados con la adminis-

tración y atención al visitante tanto nacional como extranjero, y de poder continuar con una adecuada conservación y protección de las áreas naturales sujetas a su jurisdicción, las cuales han experimentado un incremento en el orden del veintidos por ciento (22 %) desde 1996, al crearse e incorporarse al sistema nuevos parques nacionales, con la misma estructura y dotación vigentes desde dicho año.

En este sentido, el Poder Ejecutivo nacional deja constancia que resulta imprescindible adoptar medidas excepcionales concurrentes con la atención del normal desenvolvimiento de los parques nacionales, que permita dar cumplimiento a lo normado por la ley 22.351.

Por lo expuesto, el Poder Ejecutivo nacional considera que, procede exceptuar a la Administración de Parques Nacionales de lo dispuesto en el artículo 24 de la ley 25.725.

Las razones de necesidad y urgencia requeridas para habilitar la competencia del Poder Ejecutivo en materia legislativa han sido descritas ut supra y en los considerandos de los decretos 344/02; 108/03; 390/03; 583/03; 1.124/03; 1.221/03; 809/04; y 788/05.

Atento a la urgencia en resolver las situaciones expuestas resulta imperioso adoptar las medidas proyectadas, configurando una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

El espíritu legislativo no ha variado atento a que, en definitiva, el Congreso en ejercicio de sus atribuciones constitucionales propias no ha adoptado decisiones diferentes en los puntos de política involucrados.²⁹

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 344/02; 108/03; 390/03; 583/03; 1.124/03; 1.221/03; 809/04; y 788/05, los requisitos formales y sustanciales establecidos en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de conformidad

²⁹ Ambos presupuestos han sido delineados como básicos para la validez de los DNU en el voto de la mayoría en el caso “Peralta”. Corte Suprema de Justicia (“Fallos”, 313:1513) (“La Ley”, 1990-D, 131).

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 344/02; 108/03; 390/03; 583/03; 1.124/03; 1.221/03; 809/04; y 788/05.

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 y debido a que todos ellos resuelven temas laborales:

1. 344, del 18 de febrero de 2002 (B.O. 20/2/02), por medio del cual se sustituyó el artículo 1° del decreto 172/02, aclaratorio del artículo 1° del decreto 23/01, por el siguiente: la retribución mensual que, por todo concepto, percibe el presidente de la Nación, es de pesos tres mil (\$ 3.000) una vez practicadas las deducciones correspondientes a la seguridad social y las de carácter impositivo, previstas en la legislación vigente.

2. 108, del 30 de mayo de 2003 (B.O. 2/6/03), por el cual se prorrogó la vigencia del decreto 23/01, que estableció que la retribución que por todo concepto perciban los funcionarios que desempeñen un cargo político en la administración pública centralizada y descentralizada, o en cualquier otro ente público, no podrá superar una determinada suma.

3. 390, del 10 de julio de 2003 (B.O. 15/7/03), por medio del cual se suspendió el restablecimiento de los dos puntos porcentuales correspondientes al aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia, dispuesto por el artículo 2° del decreto 2.203/02.

4. 809, del 23 de junio de 2004 (B.O. 28/6/04), por medio del cual se prorrogó la suspensión dispuesta por el decreto 390/03, respecto del restablecimiento de los dos puntos porcentuales correspondientes al aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia ordenado por el artículo 2° del decreto 2.203/02.

5. 788, del 7 de julio de 2005 (B.O. 11/07/05), por medio del cual se prorrogó hasta el 1° de julio de 2006 y el 1° de octubre de 2006, respectivamente, la suspensión dispuesta por el artículo 1° del decreto 390/03 y prorrogada por el artículo 1° del decreto 809/04, respecto del restablecimiento de los dos puntos porcentuales correspondientes al aporte personal de

los trabajadores en relación de dependencia, ordenado por el artículo 2° del decreto 2.203/02.

6. 583, del 13 de agosto de 2003 (B.O. 14/8/03), por medio del cual se modificó el artículo 40 de la ley de presupuesto 25.725, a fin de exceptuar a las pensiones no contributivas a la vejez de la limitación allí establecida, según la cual el otorgamiento de nuevas pensiones no contributivas quedaba supeditado a una baja equivalente en los beneficios otorgados dentro de los créditos asignados por la ley de presupuesto para la atención de dichos beneficios, de manera de no afectar el crédito presupuestario anual con tal finalidad.

7. 1124, del 24 de noviembre de 2003 (B.O. 28/11/03), por medio del cual se dispuso que los sujetos inscriptos en el régimen simplificado para pequeños contribuyentes, afiliados al Régimen de Capitalización del sistema integrado de jubilaciones y pensiones, deben ser considerados afiliados al Régimen Previsional Público de dicho sistema desde el 1° de abril de 2000, sin perjuicio del derecho a la jubilación ordinaria que pudiere corresponderles por el capital acumulado en su cuenta de capitalización individual.

8. 1.221, del 10 de diciembre de 2003 (B.O. 17/12/03), por medio del cual se modificó el presupuesto de la Administración de Parques Nacionales y se la exceptuó de lo dispuesto en el artículo 24 de la ley 25.725, que establecía que para el ejercicio de 2003 el gasto asignado a personal contratado, cualquiera sea su naturaleza jurídica, no podía superar los créditos presupuestarios ejecutados en el ejercicio fiscal 2001.

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

Sala de la comisión, 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 decretos de necesidad y urgencia números:

1. 344, del 18 de febrero de 2002 (B.O. 20/2/02), por medio del cual se sustituyó el artículo 1° del decreto 172/02, aclaratorio del artículo 1° del decreto 23/01, por el siguiente: la retribución mensual que, por todo concepto, percibe el presidente de la Nación, es de pesos tres mil (\$ 3.000) una vez practicadas las deducciones correspondientes a la seguridad social y las de carácter impositivo, previstas en la legislación vigente.

2. 108, del 30 de mayo de 2003 (B.O. 2/6/03), por el cual se prorrogó la vigencia del decreto 23/01, que estableció que la retribución que por todo concepto perciban los funcionarios que desempeñen un cargo político en la administración pública centralizada y descentralizada, o en cualquier otro ente público, no podrá superar una determinada suma.

3. 390, del 10 de julio de 2003 (B.O. 15/7/03), por medio del cual se suspendió el restablecimiento de los dos puntos porcentuales correspondientes al aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia, dispuesto por el artículo 2° del decreto 2.203/02.

4. 809, del 23 de junio de 2004 (B.O. 28/6/04), por medio del cual se prorrogó la suspensión dispuesta por el decreto 390/03, respecto del restablecimiento de los dos puntos porcentuales correspondientes al aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia ordenado por el artículo 2° del decreto 2.203/02.

5. 788, del 7 de julio de 2005 (B.O. 11/7/05), por medio del cual se prorrogó hasta el 1° de julio de 2006 y el 1° de octubre de 2006, respectivamente, la suspensión dispuesta por el artículo 1° del decreto 390/03 y prorrogada por el artículo 1° del decreto 809/04, respecto del restablecimiento de los dos puntos porcentuales correspondientes al aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia, ordenado por el artículo 2° del decreto 2203/02.

6. 583, del 13 de agosto de 2003 (B.O. 14/8/03), por medio del cual se modificó el artículo 40 de la ley de presupuesto 25.725, a fin de exceptuar a las pensiones no contributivas a la vejez de la limitación allí establecida, según la cual el otorgamiento de nuevas pensiones no contributivas quedaba supeditado a una baja equivalente en los beneficios otorgados dentro de los créditos asignados por la ley de presupuesto para la atención de dichos beneficios, de manera de no afectar el crédito presupuestario anual con tal finalidad.

7. 1124, del 24 de noviembre de 2003 (B.O. 28/11/03), por medio del cual se dispuso que los sujetos inscriptos en el régimen simplificado para pequeños contribuyentes, afiliados al Régimen de Capitalización del sistema integrado de jubilaciones y pensiones, deben ser considerados afiliados al Régimen Previsional Público de dicho sistema desde el 1° de abril de 2000, sin perjuicio del derecho a la jubilación ordinaria que pudiere corresponderles por el capital acumulado en su cuenta de capitalización individual.

8. 1.221, del 10 de diciembre de 2003 (B.O. 17/12/03), por medio del cual se modificó el presupuesto de la Administración de Parques Nacionales y se la exceptuó de lo dispuesto en el artículo 24 de la ley 25.725, que establecía que para el ejercicio de 2003 el gasto asignado a personal contratado, cualquiera sea su naturaleza jurídica, no podía superar los

créditos presupuestarios ejecutados en el ejercicio fiscal 2001.

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, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”.

De manera tal que tenemos un principio rector de acuerdo con el cual al Poder Ejecutivo le está vedado emitir disposiciones de carácter legislativo, y una excepción en caso de circunstancias excepcionales que hagan imposible seguir el trámite ordinario de las leyes. En consecuencia, fluye del texto consti-

tucional 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, confiando atribuciones exorbitantes al presidente de la Nación y poniendo en riesgo las libertades individuales.

2. *Circunstancias justificantes*

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

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

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

Luego de sancionada la reforma constitucional de 1994, la Corte Suprema reiteró el mismo criterio en la sentencia dictada en el caso "Video Club Dreams" (6/6/1995, "Fallos", 318-1154). El tribunal, en efecto, anuló dos decretos de necesidad y urgencia emitidos por el Poder Ejecutivo porque, entre otras razones, "los motivos que impulsaron el dictado de los decretos no se exhiben como respuesta a una situación de grave riesgo social que hiciera necesario el dictado de medidas súbitas como las que aquí se tratan" (consid. 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" (consid. 9, segundo párrafo).

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

Luego, en "Cooperativa de Trabajo Fast Limitada", la Corte Suprema requirió, para justificar la im-

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

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

3. Primera conclusión

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

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

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

4. Los decretos 344/02, 108/03, 390/03, 809/04, 788/05, 583/03, 1.124/03 y 1.121/03

Los decretos bajo análisis de esta comisión bicameral se dictaron, como ya se dijo, con distintos propósitos, a saber: sustituir el artículo 1° del decreto 172/02, aclaratorio del artículo 1° del decreto 23/01, modificando la retribución mensual que, por todo concepto, percibe el presidente de la Nación, estableciéndola en tres mil pesos (\$ 3.000); suspender el restablecimiento de los dos puntos porcentuales correspondientes al aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia dispuesto

por el artículo 2° del decreto 2203/02; prorrogar la suspensión dispuesta por el decreto 390/03, respecto del restablecimiento de los dos puntos porcentuales correspondientes al aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia; exceptuar de la limitación del artículo 40 de la ley 25.725 a las pensiones no contributivas a la vejez; disponer que los sujetos inscriptos en el régimen simplificado para pequeños contribuyentes, afiliados al Régimen de Capitalización del sistema integrado de jubilaciones y pensiones, deben ser considerados afiliados al Régimen Previsional Público de dicho sistema desde el 1° de abril de 2000 y por último exceptuar a la Administración de Parques Nacionales de lo dispuesto en el artículo 24 de la ley 25.725 y modificar su presupuesto para el ejercicio 2003; conceptos éstos ampliamente desarrollados en el acápite 1 del presente informe y al cual me remito en beneficio de la brevedad.

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

De todas maneras, surge del texto de los decretos bajo análisis que los numerados 108/03, 390/03, 809/04, 788/05, 583/03 y 1.124/03 fueron dictados entre los meses de marzo y noviembre de sus respectivos años, en pleno período de sesiones ordinarias del Congreso (artículo 63 de la Constitución Nacional). A su vez, los decretos 344/02 y 1.221/03, fueron dictados en pleno período de sesiones ordinarias prorrogadas (artículo 2° del decreto 23, del 22 de diciembre de 2001, y artículo 1° del decreto 1.076, del 19 de noviembre de 2003, respectivamente). A partir de ese dato, es muy difícil encontrar una causa súbita, urgente, imprevista e impostergable que hubiera justificado la emisión de los decretos.

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, y a pesar de la clara directiva legal y jurisprudencial, 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 pe-

ción 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 rituales de una marcada abstracción” impiden “todo tratarse 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).

Las decisiones deberían haber sido adoptadas mediante leyes en sentido formal y material, dado que se trató, entre otras cosas, de prórrogas a una modificación previa del artículo 11 de la ley 24.241, a través del artículo 15 del decreto 1.387/01, y de la modificación de las leyes 24.977 –referida al destino de los fondos de la contribución patronal como recursos del sistema integrado de jubilaciones y pensiones–, y 25.725, de presupuesto para el ejercicio 2003 (artículo 31 de la Constitución Nacional).

5. Conclusión

La conclusión, luego del precedente análisis, es que el Poder Ejecutivo dictó los decretos de necesidad y urgencia bajo análisis sin que estuvieran reunidas las condiciones sustanciales para ello y que, muy por el contrario, lo hizo por razones de mera conveniencia, que es justamente lo que no debe hacer (CSJ, “Fallos”, 322-1726, consid. 9).

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

Por la materia que tratan los decretos, el presidente podría haber recurrido al ejercicio de facultades delegadas (artículo 76 de la Constitución Nacional). En efecto, al momento de dictado de las normas *sub examine* se encontraba vigente un bloque normativo que facultaba al presidente a tomar las decisiones que en este dictamen se analizan, como por ejemplo, el artículo 2°, inciso f), de las leyes 25.148 y 25.645; los artículos 13, 14, 15 y 16 de la ley 25.725, que autorizaban al jefe de Gabinete de Ministros a disponer las reestructuraciones y modificaciones presupuestarias que considerara necesarias; o el artículo 54 de la ley 24.977, que facultó al Poder Ejecutivo nacional para modificar los montos indicados en el título que regula el régimen especial de los recursos de la seguridad social para pequeños contribuyentes, comprendiendo los artículos 48 a 56 del anexo de la precitada ley.

Es necesario, entonces, subrayar que el hecho de que presidente de la Nación hubiera podido resolver mediante otra forma normativa lo mismo que resolvió mediante el decreto de necesidad y urgencia bajo análisis, no autoriza a concluir que estemos frente a un legítimo ejercicio de la atribución contemplada en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Todo lo contrario; tal como lo ha resuelto la Corte Suprema “no es procedente que frente a una delegación (...) el Poder Ejecutivo ejerza facultades excepcionales, concebidas para ser desempeñadas en defecto de la actuación del Poder Legislativo y no en forma concurrente con él” (CSJ, “Fallos”, 326-417, consid. 30). Porque una vez producida la delegación, el presidente ya no tiene obstáculos para actuar. En lo sucesivo, no puede alegar que no es posible esperar a que se complete el trámite ordinario de sanción de las leyes, ya que el hecho de la delegación resulta en sí mismo “suficiente evidencia de que no concurre la hipótesis que habilita el mecanismo establecido en el artículo 99, inciso 3” (CSJ, fallo citado).

A lo cual se suma, en primer lugar, que ninguna norma constitucional autoriza a suponer que el fin puede justificar los medios (artículo 28 de la Constitución Nacional) y, sobre todo, cuando está en juego el principio de división de poderes (artículos 1°, 44 y concordantes de la Constitución Nacional). En segundo lugar, que las autoridades de la Nación no pueden escoger a su libre arbitrio la forma del acto jurídico mediante el cual expresar su voluntad o adoptar una decisión (arg. artículos 973, 976, 977 y concordantes del Código Civil). Y en tercer lugar, que en el caso específico de la delegación legislativa, utilizar otra vía normativa podría erigirse como un mecanismo espurio para burlar las bases o política legislativa que el Congreso fija en toda norma de delegación (conf. artículo 76 de la Constitución Nacional), y eludir así el necesario control a cargo del propio Poder Legislativo o el Poder Judicial.

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

la falta de “cualquiera de esas formas esenciales” hace que la norma “no sea tal o sea nula” (Joaquín V. González, *Manual de la Constitución argentina*, 489, 26ª ed., Angel Estrada y Cía., Buenos Aires, 1971).

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

Por todas las razones expuestas, se aconseja el rechazo de los decretos de necesidad y urgencia números 344/02, 108/03, 390/03, 809/04, 788/05, 583/03, 1.124/03 y 1.121/03, bajo análisis.

Pablo G. Tonelli.

ANTECEDENTES

1

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 18 de febrero de 2002.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad, a fin de comunicarle el dictado del decreto 344 del 18 de febrero de 2002 que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 345

EDUARDO A. DUHALDE.

Jorge M. Capitanich. – Jorge L. Remes Lenicov.

Buenos Aires, 18 de febrero de 2002.

VISTO los decretos 23 del 23 de diciembre de 2001 y 172 del 23 de enero de 2002, y

CONSIDERANDO:

Que mediante los citados decretos se dictaron normas vinculadas con las retribuciones del presidente de la Nación y de los funcionarios que desempeñan cargos políticos en la órbita del Poder Ejecutivo nacional, fijando las mismas en la suma de pesos tres mil (\$ 3.000) mensuales como máximo.

Que resulta necesario aclarar, por razones de necesidad y urgencia, aspectos vinculados con las citadas retribuciones.

Que el presente se dicta en ejercicio de las atribuciones emergentes del artículo 99, incisos 1 y 3, de la Constitución Nacional.

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Sustitúyese el artículo 1° del decreto 172/02, aclaratorio del artículo 1° del de-

creto 23 del 23 de diciembre de 2001, por el siguiente:

Artículo 1°: La retribución mensual que, por todo concepto, percibe el presidente de la Nación, es de pesos tres mil (\$ 3.000) una vez practicadas las deducciones correspondientes a la seguridad social y las de carácter impositivo, previstas en la legislación vigente.

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 344

EDUARDO A. DUHALDE.

Jorge M. Capitanich. – Jorge L. Remes Lenicov. – Rodolfo Gabrielli. – Jorge R. Vanossi. – Carlos A. Ruckauf. – José H. Jaunarena. – Alfredo N. Atanasof. – Graciela M. Giannettasio. – Ginés M. González García. – José I. De Mendiguren.

2

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 30 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 108 del 30 de mayo de 2003 que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 109

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Alberto A. Fernández. – Roberto Lavagna.

Buenos Aires, 30 de mayo de 2003.

VISTO los decretos 23 del 23 de diciembre de 2001 y 172 del 23 de enero de 2002 y 59 del 9 de enero de 2003, y

CONSIDERANDO:

Que el decreto 23 del 23 de diciembre de 2001 fijó en la suma de pesos tres mil (\$ 3.000) la retribución bruta que, por todo concepto, debe percibir el presidente de la Nación, y determinó que, entre otros, los funcionarios de la administración pública nacional no podían percibir por todo concepto, una retribución superior a la asignada al primer magistrado.

Que el decreto 172 del 23 de enero de 2002 aclaró que la retribución bruta que por todo concepto perciba el presidente de la Nación asciende a la suma de pesos tres mil (\$ 3.000) y limitó los alcances del

decreto 23 del 23 de diciembre de 2001, estableciendo que la retribución que por todo concepto perciban los funcionarios que desempeñen un cargo político en la administración pública centralizada y descentralizada o en cualquier otro ente público, no podrá superar en ningún caso la suma de pesos tres mil (\$ 3.000), exceptuándose a aquellos agentes de la administración pública nacional que, en su condición de tales, hayan sido designados a cargo de la jurisdicción a la que pertenecen.

Que por el decreto 59 del 9 de enero de 2003, se prorrogó a partir del 1° de enero de 2003 hasta el 31 de mayo de 2003, la vigencia del decreto 23/01 con los alcances del decreto 172/02.

Que, teniendo en cuenta que se mantiene la situación financiera del sector público nacional que dio origen a la adopción de las medidas mencionadas precedentemente, corresponde prorrogar la vigencia del decreto 23/01 con los alcances del decreto 172/02.

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

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

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Prorrógase a partir del 1° de junio de 2003 hasta el 31 de diciembre de 2003, la vigencia del decreto 23 del 23 de diciembre de 2001, con los alcances del decreto 172 del 23 de enero de 2002.

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 108

NÉSTOR C. KIRCHNER.

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

3

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 18 de julio de 2003.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad, a fin de comunicarle el dictado del decreto 390

del 10 de julio de 2003 que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 394

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Alberto A. Fernández. – Carlos A. Tomada.

Buenos Aires, 10 de julio de 2003.

Visto la ley 24.241 y sus modificaciones, el decreto 1.387 de fecha 1° de noviembre de 2001 y su modificatorio 1.676 de fecha 19 de diciembre de 2001 y el decreto 2.203 del 30 de octubre de 2002, y

CONSIDERANDO:

Que por decreto 1.387/01 se redujo al cinco por ciento (5 %) el aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia previsto en el artículo 11 de la ley 24.241, por el término de un (1) año, contado desde la fecha de publicación del referido decreto.

Que la medida se fundamentó en la necesidad de “facilitar la reactivación del consumo interno, contribuyendo a lograr el equilibrio de las cuentas públicas por el consecuente aumento de los ingresos fiscales”.

Que a poco de dispuesta esta reducción de los aportes, que alcanzaba tanto a los afiliados al régimen de reparto cuanto a los afiliados al régimen de capitalización, se advirtió la necesidad de restituir la obligatoriedad del aporte del once por ciento (11 %) respecto de los afiliados cubiertos por el régimen previsional público, atento a que la reducción señalada afectaba seriamente los recursos de la seguridad social, circunstancia plasmada en el decreto 1.676/01.

Que el artículo 15 del decreto 1.387/01 autorizó al Poder Ejecutivo nacional a mantener la reducción dispuesta por un año más, o disponer el aumento progresivo de los aportes personales durante ese lapso, hasta alcanzar el porcentaje establecido en el artículo 11 de la ley 24.241 al cabo de ese año.

Que el restablecimiento de los aportes incide sobre las remuneraciones y disminuye el efecto de los aumentos previstos en la política de salarios del gobierno nacional, configurando una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

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

Por ello,

El presidentede la Nación Argentina, en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1° – Suspéndese, hasta el 1° de julio de 2004 y el 1° de octubre de 2004, el restablecimiento

de los dos (2) puntos porcentuales dispuesto, para el 1° de julio de 2003 y el 1° de octubre del 2003, por el artículo 2° del decreto 2.203 del 30 de octubre de 2002, correspondientes al aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia, reducido por el artículo 15 del decreto 1.387/01, modificado por el artículo 5 del decreto 1.676/01.

Art. 2° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 390

NÉSTOR C. KIRCHNER.

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

4

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 23 de junio de 2004.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad, a fin de comunicarle el dictado del decreto 809 del 23 de junio de 2004 que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 820.

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Alberto A. Fernández. – Carlos A. Tomada.

Buenos Aires, 23 de junio de 2004.

VISTO el expediente 1.091.414/2004 del registro del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la ley 24.241 y sus modificaciones, el decreto 1.387 de fecha 1° de noviembre de 2001 y su modificatorio 1.676 de fecha 19 de diciembre de 2001, el decreto 2.203 de fecha 30 de octubre de 2002 y el decreto 390 de fecha 10 de julio de 2003, y

CONSIDERANDO:

Que por decreto 1.387/01 se redujo al cinco por ciento (5 %) el aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia previsto en el artículo 11 de la ley 24.241, por el término de un (1) año, contado desde la fecha de publicación del referido decreto.

Que la medida se fundamentó en la necesidad de “facilitar la reactivación del consumo interno, contribuyendo a lograr el equilibrio de las cuentas públicas por el consecuente aumento de los ingresos fiscales”.

Que a poco de dispuesta esta reducción de los aportes, que alcanzaba tanto a los afiliados al régimen de reparto cuanto a los afiliados al régimen de capitalización, se advirtió la necesidad de restituir la obligatoriedad del aporte del once por ciento (11 %) respecto de los afiliados cubiertos por el régimen previsional público, atento que la reducción señalada afectaba seriamente los recursos de la seguridad social, circunstancia plasmada en el decreto 1.676/01.

Que el artículo 15 del decreto 1.387/01 autorizó al Poder Ejecutivo nacional a mantener la reducción dispuesta por un (1) año más, o disponer el aumento progresivo de los aportes personales durante ese lapso, hasta alcanzar el porcentaje establecido en el artículo 11 de la ley 24.241 al cabo de ese año, lo que se dispuso por decreto 2.203/02.

Que por decreto 390/03 se suspendió dicho restablecimiento atento a su incidencia sobre las remuneraciones, disminuyendo el efecto sobre los aumentos dispuestos por el gobierno nacional.

Que encontrándose en fecha próxima el vencimiento de dicha suspensión subsisten aún las razones que la motivaron, por lo que resulta necesaria su prórroga, configurando ésta una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ha tomado la intervención que le compete. Que el presente se dicta en uso de las atribuciones 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° – Prorrógase hasta el 1° de julio de 2005 y el 1° de octubre de 2005, respectivamente, la suspensión dispuesta por el artículo 1° del decreto 390/03, respecto del restablecimiento de los dos (2) puntos porcentuales correspondientes al aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia, ordenado por el artículo 2° del decreto 2.203/02, oportunamente reducido por el artículo 15 del decreto 1.387/01, modificado por el artículo 5° del decreto 1.676/01.

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 809

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Alberto A. Fernández. – Aníbal D. Fernández. – José J. B. Pampuro. –

*Roberto Lavagna. – Julio M. De Vido.
– Gustavo O. Beliz. – Carlos A. Tomada.
– Alicia M. Kirchner. – Ginés M.
González García. – Daniel F. Filmus.*

5

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 7 de julio de 2005.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad, a fin de comunicarle el dictado del decreto 788 del 7 de julio de 2005 que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 789.

NÉSTOR C. KIRCHNER.

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

Buenos Aires, 7 de julio de 2005.

Visto el expediente 1.119.974/2005 del registro del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la ley 24.241 y sus modificaciones, el decreto 1.387 de fecha 1° de noviembre de 2001 y su modificatorio 1.676 de fecha 19 de diciembre de 2001, el decreto 2.203 de fecha 30 de octubre de 2002, el decreto 390 de fecha 10 de julio de 2003 y el decreto 809 de fecha 23 de junio de 2004, y

CONSIDERANDO:

Que por decreto 1.387/01 se redujo al cinco por ciento (5 %) el aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia previsto en el artículo 11 de la ley 24.241, por el término de un (1) año, contado desde la fecha de publicación del referido decreto.

Que la medida se fundamentó en la necesidad de “facilitar la reactivación del consumo interno, contribuyendo a lograr el equilibrio de las cuentas públicas por el consecuente aumento de los ingresos fiscales”.

Que a poco de dispuesta esta reducción de los aportes, que alcanzaba tanto a los afiliados al régimen de reparto cuanto a los afiliados al régimen de capitalización, se advirtió la necesidad de restituir la obligatoriedad del aporte del once por ciento (11 %) respecto de los afiliados cubiertos por el régimen previsional público, atento que la reducción señalada afectaba seriamente los recursos de la seguridad social, circunstancia plasmada en el decreto 1.676/01.

Que el artículo 15 del citado decreto 1.387/01 autorizó al Poder Ejecutivo nacional a mantener la reducción dispuesta por un (1) año más, o disponer el aumento progresivo de los aportes personales durante ese lapso, hasta alcanzar el porcentaje es-

tablecido en el artículo 11 de la ley 24.241 al cabo de ese año, lo que se dispuso por decreto 2.203/02.

Que por decreto 390/03 se suspendió dicho restablecimiento atento a su incidencia sobre las remuneraciones, disminuyendo el efecto sobre los aumentos dispuestos por el gobierno nacional, suspensión que fue luego prorrogada por decreto 809/04.

Que encontrándose en fecha próxima el vencimiento de la prórroga de la citada suspensión, subsisten aún las razones que la motivaron, por lo que resulta necesaria una nueva prórroga, autorizando al Poder Ejecutivo nacional a levantar anticipadamente la misma, configurando ésta una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que atento a la diferente modalidad de determinación de haber que para sus beneficiarios establecen las leyes 22.731, 22.929, 24.016 y 24.018 y sus respectivas modificatorias, resulta necesario excluir de la suspensión de restablecimiento de alcuotas a los aportes personales a ellas correspondientes, ordenando la derivación de los puntos porcentuales restablecidos, al régimen previsional público, por ser éste el que toma a su cargo el pago del suplemento necesario para cumplir con los porcentajes establecidos en las respectivas normas.

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

Que el presente se dicta en uso de las atribuciones 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° – Prorrógase, con la excepción establecida en el artículo siguiente, hasta el 1° de julio de 2006 y el 1° de octubre de 2006, respectivamente, la suspensión dispuesta por el artículo 1° del decreto 390/03 y prorrogada por el artículo 1° del decreto 809/04, respecto del restablecimiento de los dos (2) puntos porcentuales correspondientes al aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia, ordenado por el artículo 2° del decreto 2.203/02, oportunamente reducido por el artículo 15 del decreto 1.387/01, modificado por el artículo 5° del decreto 1.676/01.

Art. 2° – No quedan incluidos en la prórroga dispuesta por el artículo anterior los aportes personales correspondientes al personal comprendido en las leyes 22.731, 22.929 y 24.016 y sus respectivas modificatorias y a los funcionarios y magistrados comprendidos en la ley 24.018.

Los aportes personales restablecidos por el decreto 2.203/02 en los plazos previstos por el decreto 809/04, serán destinados al régimen previsional público.

Art. 3° – Facúltase al Poder Ejecutivo nacional, dentro de los plazos previstos en el artículo primero, y con una antelación no menor a dos (2) meses, a levantar la suspensión dispuesta por el artículo 1° del decreto 390/03, prorrogada por el artículo 1° del decreto 809/04 y por el artículo 1° del presente decreto.

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

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

Decreto 788

NÉSTOR C. KIRCHNER.

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

6

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 13 de agosto de 2003.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad, a fin de comunicarle el dictado del decreto 583 del 12 de junio de 2003 que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 587

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Alberto A. Fernández. – Alicia M. Kirchner.

Buenos Aires, 12 de agosto de 2003.

VISTO el decreto 582 de fecha 12 de agosto de 2003, por el cual se adecuó la reglamentación para el otorgamiento de pensiones a la vejez, dentro del marco de los lineamientos de políticas sociales del gobierno nacional, y

CONSIDERANDO:

Que resulta menester garantizar la protección integral de la familia, atendiendo las necesidades de aquellas personas en condiciones de mayor vulnerabilidad social, y asegurar la continuidad de las prestaciones de asistencia directa, con un criterio que proporcione efectiva respuesta a las reales necesidades.

Que la situación de crisis por la que atraviesa la sociedad argentina ha agudizado la demanda social, resultando cada vez más numerosa la población que no logra cumplir los requisitos establecidos en la normativa vigente en materia previsional, tanto en el orden nacional como provincial, debiendo recurrir al auxilio del Estado, cuya obligación irrenunciable es la de acordar beneficios procurando mejorar las condiciones de vida del sector más vulnerable.

Que en la actualidad existen numerosos casos en que el acceso a las prestaciones asistenciales no contributivas no ha logrado verificarse, dadas las limitaciones existentes en las normas vigentes, que obstan a la finalidad de la protección legal instituida.

Que, como resultado de ello, se frustran las posibilidades de acceso a la cobertura de aquellas personas que, cumpliendo las condiciones establecidas, se encuentran en lista de espera, aun cuando, por su propia característica etaria, no están en condiciones de esperar en el tiempo.

Que, en este estado, debe buscarse la necesaria flexibilidad normativa que permita la inserción de dicho sector vulnerable, el que está comprendido en los objetivos y principales líneas de acción implementados por el Ministerio de Desarrollo Social, particularmente, en cuanto a la asistencia directa de aquellos que por sus condiciones deben ser objeto de la misma.

Que por lo expuesto, resulta imprescindible prever el financiamiento necesario para atender las necesidades descritas, modificándose a tal efecto el artículo 40 de la ley 25.725, de presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2003, con el objeto de exceptuar a las pensiones no contributivas a la vejez de las limitaciones dispuestas en dicha norma.

Que la crítica situación descripta, y la emergencia oportunamente declarada, ameritan la adopción de la presente medida, por configurar una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que ha tomado de la intervención que le compete el servicio jurídico competente.

Que el presente acto se dicta en uso de las atribuciones 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° – Incorpórase, como último párrafo del artículo 40 de la ley 25.725, el siguiente texto: “Consideranse exceptuadas de la limitación dispuesta en el párrafo anterior, las pensiones no contribu-

tivas a la vejez, cuyo otorgamiento es reglamentado por el decreto 582 del 12 de agosto de 2003, siendo su gasto atendido con fondos provenientes de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)”.

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 583

NÉSTOR C. KIRCHNER.

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

7

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 26 de noviembre de 2003.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad, a fin de comunicarle el dictado del decreto 1.124 del 24 de noviembre de 2003 que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 1.145

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Alberto A. Fernández. – Carlos A. Tomada.

Buenos Aires, 24 de noviembre de 2003.

VISTO la ley 24.977 modificada por la ley 25.239 y los decretos 885 del 29 de julio de 1998 y 485 del 15 de junio de 2000, y

CONSIDERANDO:

Que la primera de las leyes citadas creó el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes.

Que la reforma introducida por el artículo 20 de la ley 25.239 sustituyó, entre otros, los artículos 48, 50, 51 y 52 de la ley 24.977, derogando sus artículos 49 y 53.

Que la sustitución del artículo 48 significó para el personal dependiente y la del artículo 51 para el autónomo monotributista, con relación a las cotizaciones al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), el establecimiento de una suma en concepto de contribución patronal, incrementada respecto de la hasta entonces vigente, que asciende respectivamente a pesos cuarenta y cinco (\$ 45) y pesos treinta y cinco (\$ 35), con destino al régi-

men previsional público y, con carácter voluntario otra cantidad en concepto de aporte personal que el trabajador, dependiente o autónomo monotributista determine, nunca inferior a pesos treinta y tres (\$ 33) para los regímenes de capitalización o de reparto según su elección.

Que la precitada modificación previó, en el artículo 50 para el personal dependiente y en el artículo 52 para el autónomo monotributista, en relación a las prestaciones del Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS), la posibilidad de acceder a la prestación básica universal (PBU), al retiro por invalidez y a la pensión por fallecimiento y, finalmente, en caso de que el personal dependiente o el autónomo monotributista decida realizar el aporte voluntario mencionado precedentemente, a la prestación del régimen de capitalización o a la prestación adicional por permanencia del régimen previsional público, según corresponda.

Que las citadas modificaciones, en definitiva, significaron la desaparición del aporte personal obligatorio para financiar las prestaciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, manteniendo una contribución patronal única destinada exclusivamente al régimen previsional público.

Que, para el específico caso de los afiliados al Régimen de Capitalización del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, la desaparición del aporte personal imposibilitó la detracción de la comisión de la Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones y, en consecuencia, de la prima correspondiente al seguro colectivo por invalidez y fallecimiento.

Que las administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, desde la sanción de la ley 25.239 hasta la fecha de su entrada en vigencia, noventa (90) días después, no previeron alternativas contractuales con las compañías de seguro que permitieran la cobertura de las contingencias de invalidez y muerte, a pesar de que, de conformidad con lo establecido por el artículo 99 de la ley 24.241, se encontraban obligadas a contratar una póliza de seguro colectivo para los casos de invalidez y fallecimiento y que, según el segundo párrafo del mismo artículo, dicho seguro colectivo contratado no exime en forma alguna a las administradoras de las responsabilidades y obligaciones de los artículos 95 y 96 de la misma ley, esto es el pago del retiro transitorio por invalidez y de la pensión por fallecimiento, así como de la integración del capital correspondiente.

Que esto ocurrió atento a que las administradoras interpretaron que, a partir de la vigencia de la modificación introducida por la ley 25.239, el trabajador extinguía su afiliación a la capitalización por cuanto las cotizaciones ingresan al régimen previsional público y, al no poder existir duplicación de afiliación, debía considerarse extinguida su afiliación al régimen de capitalización, por las razones expuestas.

Que, también conforme la interpretación de las administradoras, el criterio citado en el considerando anterior, no resulta modificado por la circunstancia de que el trabajador realice aportes voluntarios en virtud de lo previsto por los artículos 48 y 51 antes citados, en tanto el ingreso de los mismos no los convertiría en afiliados, teniendo en cuenta el especial carácter que a dicho tipo de aportes le asigna los artículos 56 y 58 de la ley 24.241 y sus modificatorias, razón por la cual de la suma correspondiente a esos aportes voluntarios no detraxeron comisiones ni primas de seguros.

Que las citadas interpretaciones por parte de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones no resultan aceptables por cuanto, respecto de la primera, significaría admitir la existencia de un procedimiento para efectuar un traspaso del régimen de capitalización al de reparto, lo que por la envergadura de sus consecuencias no puede hacerse efectivo a partir de interpretaciones; a su vez, en cuanto a la segunda interpretación, referida al alcance dado a los aportes voluntarios, su aceptación significaría asimilar indebidamente el aporte voluntario del régimen simplificado para pequeños contribuyentes al de la ley 24.241.

Que los artículos 50 y 52, conforme los textos sustituidos por la ley 25.239, al establecer, respectivamente, para el dependiente y el autónomo monotributista el derecho al retiro por invalidez y/o pensión por fallecimiento, remiten en forma expresa al artículo 17 de la ley 24.241 y sus modificatorias.

Que el artículo 17 de la ley 24.241 y sus modificatorias establece que el régimen instituido en el título correspondiente al régimen previsional público otorgará, entre otras, las prestaciones a que se ha hecho referencia.

Que por todo lo expuesto resulta necesario modificar determinados aspectos de la normativa referida al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes.

Que con fecha 17 de junio de 2003 este Poder Ejecutivo nacional, por mensaje 210/03, sometió a consideración del Honorable Congreso de la Nación un proyecto de ley por el que se producen importantes modificaciones a dicho régimen simplificado, entre ellas la del restablecimiento del carácter obligatorio para los aportes de los trabajadores de que se trata.

Que no obstante ello, debe resolverse la situación de aquellos cotizantes al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, afiliados al régimen de capitalización, que ya han sufrido las contingencias de invalidez y fallecimiento.

Que por el artículo 54 de la ley 24.977 se facultó al Poder Ejecutivo nacional para modificar los montos indicados en el título que regula el régimen especial de los recursos de la seguridad social para pequeños contribuyentes, comprendiendo los ar-

tículos 48 a 56 del anexo de la precitada ley, pero no a decidir un destino diferente de una fracción de las contribuciones patronales.

Que el artículo 73 del decreto 885/98, conforme la modificación introducida por el decreto 485/00 facultada a la Secretaría de Seguridad Social para determinar el modo de compatibilización de las prestaciones correspondientes al régimen general y al especial previsto en los artículos 50 y 52 del anexo de la ley 24.977, modificados por la ley 25.239, facultad que resulta insuficiente para solucionar la situación planteada.

Que hasta tanto se sancione una modificación al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes a consideración del Honorable Congreso de la Nación, resulta indispensable financiar las prestaciones de quienes, perteneciendo al mismo o siendo sus causahabientes, tengan derecho, respectivamente, al retiro por invalidez o a la pensión por fallecimiento.

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

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

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

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Los sujetos inscriptos en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, afiliados al régimen de capitalización del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones instituido por ley 24.241 y sus modificatorias, deben ser considerados afiliados al régimen previsional público de dicho sistema, desde el 1° de abril del 2000, sin perjuicio del derecho a la jubilación ordinaria que pudiere corresponderles por el capital acumulado en su cuenta de capitalización individual, al cumplimiento de los requisitos para su otorgamiento.

No obstante el traspaso de régimen dispuesto en el párrafo anterior, los inscriptos en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes que así lo deseen podrán optar por ingresar o reingresar al régimen de capitalización del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones instituido por ley 24.241 y sus modificatorias. El ejercicio de esta opción implicará la transformación en obligatorio del aporte personal voluntario de los incisos *d)* de los artículos 48 y 51 de la ley 24.977 y sus modificatorias.

Art. 2° – La Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP) deberá, en el término de sesenta (60) días corridos contados a partir de la fecha de publicación del presente decreto en el Boletín Oficial, establecer el procedimiento para el ejercicio de la opción prevista en el segundo párrafo del artículo anterior.

Art. 3° – Los beneficios de retiro por invalidez y pensión por fallecimiento de los inscriptos en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes serán otorgados:

1) Los correspondientes a retiros por invalidez y fallecimientos solicitados u ocurridos, respectivamente, entre el 1° de abril de 2000 y el último día del tercer mes siguiente al de la fecha de publicación del presente decreto en el Boletín Oficial, por el régimen previsional público.

2) Los correspondientes a retiros por invalidez y fallecimientos solicitados u ocurridos a partir del primer día del cuarto mes siguiente a la fecha de publicación del presente decreto en el Boletín Oficial, por el régimen previsional público, excepto que el afiliado hubiere optado por el régimen de capitalización en los términos del artículo 1° del presente decreto.

Art. 4° – Los haberes retroactivos devengados, correspondientes a las prestaciones a otorgarse en cumplimiento del punto 1) del artículo 3° del presente decreto, quedarán excluidos de toda norma que establezca el pago en cuotas o en bonos de importes retroactivos previsionales.

Art. 5° – Para el supuesto en que el gasto derivado de la aplicación del presente decreto no pueda ser atendido íntegramente con el presupuesto de la Administración Nacional de la Seguridad Social la Jefatura de Gabinete de Ministros dispondrá las reestructuraciones presupuestarias que resultaren necesarias.

Art. 6° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación, en cumplimiento 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 1.124

NÉSTOR C. KIRCHNER.

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

8

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 10 de diciembre de 2003.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad, a fin de comunicarle el dictado del decreto

1.221 del 10 de diciembre de 2003 que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 1.222

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Alberto A. Fernández. – Aníbal D. Fernández.

Buenos Aires, 10 de diciembre de 2003.

Visto el expediente 671/2003 del registro de la Administración de Parques Nacionales, organismo autárquico descentralizado que actúa en la órbita de la Secretaría de Turismo de la Presidencia de la Nación, y

CONSIDERANDO:

Que por el artículo 24 de la ley 25.725 se estableció para el presente ejercicio que el gasto asignado a personal contratado, cualquiera sea su naturaleza jurídica, no podrá superar los créditos presupuestarios ejecutados en el ejercicio fiscal 2001.

Que la Administración de Parques Nacionales ha expuesto la necesidad de mantener las contrataciones indispensables para la prestación de los servicios esenciales que brinda, relacionados con la administración y atención al visitante tanto nacional como extranjero, y de poder continuar con una adecuada conservación y protección de las áreas naturales sujetas a su jurisdicción, las cuales han experimentado un incremento en el orden del veintidós por ciento (22%) desde 1996, al crearse e incorporarse al sistema nuevos parques nacionales, con la misma estructura y dotación vigentes desde dicho año.

Que resulta imprescindible adoptar medidas excepcionales concurrentes con la atención del normal desenvolvimiento de los parques nacionales, que permitan dar cumplimiento a lo normado por la ley 22.351.

Que en mérito a las causales que dan origen a la situación expuesta, procede exceptuar a la Administración de Parques Nacionales de lo dispuesto en el artículo 24 de la ley 25.725.

Que la Dirección General de Legislación y Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Turismo de la Presidencia de la Nación ha tomado la intervención que le compete.

Que, para el caso, se evidencian circunstancias excepcionales que hacen imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

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

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Exceptúase a la Administración de Parques Nacionales, organismo autárquico descentralizado que actúa en la órbita de la Secretaría de Turismo de la Presidencia de la Nación, de lo dispuesto en el artículo 24 de la ley 25.725.

Art. 2° – Modifícase el presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2003 en la entidad 107 - Administración de Parques Nacionales, de

acuerdo al detalle obrante en las planillas anexas* que forman parte integrante de la presente medida.

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

Decreto 1.221

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Alberto A. Fernández. – Aníbal D. Fernández. – Rafael A. Bielsa. – Roberto Lavagna. – Julio M. De Vido. – Gustavo O. Beliz. – Carlos A. Tomada. – Alicia M. Kirchner. – Ginés M. González García.

* A disposición de los señores legisladores en el expediente original.