

SESIONES ORDINARIAS

2007

ORDEN DEL DIA N° 2194

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
1.913/02, 432/03 y 806/03.

1. (57-P.E.-2003.)

2. (72-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 1.913, de fecha 25 de septiembre de 2002, mediante el cual se autoriza al Ministerio del Interior a implementar un mecanismo de excepción para agilizar los trámites en las contrataciones para la adquisición de los bienes y servicios necesarios con motivo del adelantamiento del llamado a elecciones; 432, de fecha 28 de julio de 2003, mediante el cual se declara aplicable el régimen establecido por el decreto 1.913/02 a las contrataciones de bienes y servicios que deban realizarse con motivo de las elecciones a celebrarse en las distintas jurisdicciones para la renovación de los legisladores nacionales cuyo mandato expira el 10/12/2003; y 806, de fecha 19 de septiembre de 2003, mediante el cual se autoriza al Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología a contratar directamente con la Casa de Moneda Sociedad del Estado los servicios de impresión de cuadernillos de evaluación de la calidad educativa del año 2003.

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 1.913 de fecha 25 de septiembre de 2002, 432 de fecha 28 de julio de 2003 y 806 de fecha 19 de septiembre de 2003.

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

*Honorable Congreso:*I. *Antecedentes*

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

La clásica doctrina de la división de los poderes, concebida por el movimiento constitucionalista como una de las técnicas más eficaces para la defensa de las libertades frente a los abusos gestados por la concentración del poder que fue complementada con la teoría de los controles formulada por Karl Loewenstein, revestía jerarquía constitu-

cional y era uno de los pilares elementales sobre los cuales se estructuraba la organización gubernamental de la Nación.

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

En este orden de ideas, el citado constitucionalista destaca que: "...La expansión de las funciones ejecutivas no configura, necesariamente, una corruptela constitucional por cuanto ella puede ser convalidada mediante una interpretación dinámica y razonable de la Ley Fundamental...".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 ensanche, o bien en la superación de las fuentes constitucionales. En tal sentido, su validez consti-

tucional 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 tipificadas en nuestra Constitución Nacional: a) los decretos de necesidad y urgencia; b) los dictados en virtud de delegación legislativa, y c) los de promulgación parcial de las leyes.

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

El artículo 99, en su parte pertinente, establece:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En este orden de ideas, es criterio de esta comisión plantear un criterio amplio al analizar las circunstancias de carácter excepcional que operan como supuesto fáctico-jurídico-político que autori-

za 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, y 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.

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

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

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

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

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

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.

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

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

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

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

Asimismo, el alto tribunal consideró la razonabilidad de la medida atendiendo a “la circunstancia de que los medios arbitrados no parecen desmedidos en relación a la finalidad que persiguen” (considerando 48).

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

Conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Nacional,¹⁰ controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretende lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretende superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

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

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

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 –depositario de la voluntad popular– a quien la Constitución Nacional le atribuye la excluyente intervención en el contralor de los DNU (considerando 17).

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

En cambio, en el caso “Verrochi”¹² cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) 770/96 y 771/96 emitidos por el PEN en

1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

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

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

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

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

En el caso “Risolfía 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 urgencia 290/95 que había dispuesto la reducción de

¹¹ “La Ley”, 1997-E, 884.

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

¹³ “Risolfía 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.

los salarios de los agentes de la administración pública.

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

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

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

En el caso precitado, el voto del ministro Carlos Fayt señaló que "tal como lo recordó el tribunal en la causa 'Verrochi' ('Fallos', 322:1726), para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer válidamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1°) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, o 2°) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser remediada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Esta última es la situación que debe entenderse presente en el caso..." (considerando 6).

"Que la doctrina elaborada por esta Corte en torno a la nueva previsión constitucional no difiere en lo sustancial del recordado precedente de 'Fallos', 313:1513. Sin embargo, en este último se valoró el silencio del Poder Legislativo como una convalidación tácita con consecuencias positivas" (considerando 25).

"Nada de ello, en cambio, sería en principio posible de afirmar hoy, frente al ineludible quicio constitucional que condiciona estrictamente la existencia misma de la voluntad del Congreso en su

manifestación positiva (artículo 82 de la Constitución Nacional). No obstante, de esta regulación minuciosa de una facultad que por definición se considera existente no podría derivarse como conclusión que la ausencia de reglamentación legal del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional deje inerte a la sociedad frente a las situaciones que el propio texto constitucional ahora prevé como excepcionales y, por tanto, merecedoras de remedios del mismo carácter" (considerando 7).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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.

¹⁶ Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

¹⁷ Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

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

substancialmente, que afectaban el principio de la división de los poderes.²²

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

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

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

²⁴ Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

"Lejos de predicar la primacía del Poder Legislativo o el acantonamiento de las funciones típicas de cada poder (en sentido orgánico, la concepción de Montesquieu), antes que transferir el monopolio de la actividad legislativa al Parlamento (como pretendió Rousseau), se ocupó de la división del Poder Legislativo, asignando al Poder Ejecutivo funciones colegislativas (verbigracia: veto, iniciativa y convocatoria) y estableciendo un sistema bicameral, con el objeto de impedir el predominio y el abuso del órgano parlamentario. El centro de la concepción, aun cuando el principio no tuvo acogida en las Constituciones que se dictaron durante la Revolución Francesa, lo constituye, sin duda, la ubicación del Poder Judicial en el esquema divisorio, concebido como órgano imparcial para juzgar y resolver las controversias, con independencia de los otros dos poderes..."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 "...hiciesen 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 someten a dictamen de esta comisión los decretos del Poder Ejecutivo nacional 1.913 de fecha 25 de septiembre de 2002 mediante el cual se autoriza al Ministerio del Interior a implementar un me-

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.

canismo de excepción para agilizar los trámites en las contrataciones para la adquisición de los bienes y servicios necesarios, con motivo del adelantamiento del llamado a elecciones; 432 de fecha 28 de julio de 2003 mediante el cual se declara aplicable el régimen establecido por el decreto 1.913/02, a las contrataciones de bienes y servicios que deban realizarse con motivo de las elecciones a celebrarse en las distintas jurisdicciones para la renovación de los legisladores nacionales, cuyo mandato expira el 10/12/2003, y 806 de fecha 19 de septiembre de 2003 mediante el cual se autoriza al Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología a contratar directamente con la Casa de Moneda Sociedad del Estado los servicios de impresión de cuadernillos de evaluación de la calidad educativa del año 2003.

II.a. *Análisis de los decretos*

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

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

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

Los decretos 1.913/02, 432/03 y 806/03 en consideración han sido decididos en acuerdo general de ministros y refrendados por el señor presidente de la Nación, el señor jefe de Gabinete de Ministros y los señores ministros, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, párrafo 3.

Respecto al último requisito formal a tratar referido a la obligación del jefe de Gabinete de Ministros de someter la medida a consideración de la comisión bicameral permanente dentro de los 10 días, él se encuentra cumplido toda vez que esta comisión ha concluido que atento a que aquella cláusula ha tomado el carácter de operativa con la reciente san-

ción 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 1.913/02, 432/03 y 806/03.

Mediante el decreto 1.913/02 se autoriza al Ministerio del Interior a implementar, para la adquisición de los bienes y servicios con destino a dar cumplimiento a lo dispuesto por los decretos 1.397/02 y 1.398/02 modificados por sus similares 1.578/02, 1.399/02 y 1.401/02, los plazos establecidos en el cronograma de excepción –que se detalla en el anexo I que forma parte integrante del precitado decreto–, modificando en forma excepcional lo dispuesto por los artículos 14, 15, 18, 73, 76, 79, 80, 85, 106 y 108 del Reglamento para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional aprobado por el decreto 436/00 y el artículo 32 del decreto 1.023/01.

Asimismo, se exceptúa al Ministerio del Interior de cumplimentar las disposiciones especiales vinculadas con la contratación de bienes y servicios informáticos y de lo establecido en el último párrafo del artículo 26 del decreto 558/96, exclusivamente para la adquisición de bienes y servicios para dar cumplimiento a lo dispuesto por los decretos 1.397/02 y 1.398/02 modificados por sus similares 1.578/02, 1.399/02 y 1.401/02.

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.

Del mismo modo, se autoriza al ministro del Interior a aprobar todas las contrataciones de bienes y servicios requeridos para el proceso eleccionario con independencia de su monto.

Las medidas adoptadas a través del dictado del decreto 1.913/02 se fundamentan en el adelantamiento del llamado a elecciones originalmente previstas para el mes de octubre del año 2003.

De esta forma, el decreto 1.399/02 adelantó el llamado a elecciones generales para la elección de presidente y de vicepresidente de la Nación, fijándose el día 30 de marzo de 2003 para su realización y convocándose al electorado de la Nación Argentina para que proceda a elegir presidente y vicepresidente de la Nación.

Al mismo tiempo, el decreto 1.401/02 fijó el día 30 de marzo de 2003 para la elección de diputados nacionales para el período 2003-2007.

A través del decreto 1.398/02 se fijó el día 24 de noviembre de 2002 para la elección interna abierta y simultánea de los candidatos de los partidos políticos o alianzas electorales nacionales a presidente y vicepresidente de la Nación para el período 2003-2007 y a senadores y diputados nacionales, cuyos mandatos corresponda renovar en el año 2003; no obstante ello, el decreto 1.578/02 modificó lo establecido por el decreto 1.398/02 en lo referente a la fecha en que se realizará la elección interna abierta y simultánea, trasladándola para el día 15 de diciembre de 2002.

En este orden, el decreto 1.397/02 determinó las pautas para las elecciones internas abiertas y simultáneas de los partidos políticos o alianzas electorales nacionales para la elección presidencial y de renovación legislativa; sin embargo, el decreto 1.578/02 modificó lo establecido por el decreto 1.397/02 en lo referente a los ciudadanos habilitados para votar en la interna de cada partido político o alianza electoral nacional, la constitución de la junta electoral partidaria y el registro de candidatos.

Es preciso destacar que la necesidad y la urgencia al momento del dictado del referido decreto 1.913/02 se verifican en la falta de tiempo material necesario para proveer los bienes y servicios indispensables para la correcta realización de los actos eleccionarios aludidos, cumplimentando con los plazos que surgen de la aplicación de los regímenes de contratación y adquisición de bienes y servicios previstos en las normas pertinentes.

Por lo expuesto ut supra, resultaba necesario instrumentar un mecanismo de excepción para que el Ministerio del Interior, en virtud de la importancia y urgencia del caso, pudiera agilizar los trámites en las contrataciones para la adquisición de los bienes y servicios con destino a dar cumplimiento a lo dispuesto por los decretos antes mencionados.

Mediante el decreto 432/03 se declara aplicable el régimen establecido por el decreto 1.913/02 a las contrataciones de bienes y servicios que deba rea-

lizar el Ministerio del Interior con motivo de las elecciones a celebrarse en distintas jurisdicciones para la renovación de legisladores nacionales cuyos mandatos vencen el 10 de diciembre de 2003.

Es importante destacar que la aplicación del cronograma de excepción establecido en el decreto 1.913/02 permitió afrontar con éxito la provisión de los bienes y servicios utilizados en las elecciones nacionales para presidente y vicepresidente de la Nación y de legisladores nacionales realizadas en la misma fecha.

A los efectos de cumplir en tiempo y forma con el resto de las elecciones de legisladores nacionales no contempladas en dicha norma, es conveniente extender el régimen previsto por el aludido decreto 1.913 del 25 de septiembre de 2002 a las contrataciones de bienes y servicios que deban realizarse con miras a la celebración de los comicios citados precedentemente.

Conforme lo establecido por los artículos 53 y 54 del Código Electoral Nacional, ley 19.945 (texto ordenado por decreto 2.135 del 18 de agosto de 1983) y sus modificaciones, es facultad de los ejecutivos provinciales la convocatoria a elecciones para diputados y senadores nacionales, circunstancia que conlleva la facultad de que cada jurisdicción pueda efectuarla en distinta fecha.

El Poder Ejecutivo nacional destaca en los considerandos del precitado decreto que habiéndose celebrado elecciones nacionales de senadores y diputados en forma simultánea con la elección de presidente y vicepresidente de la Nación, únicamente en los distritos de Santiago del Estero y La Rioja, el Ministerio del Interior tendrá que afrontar durante lo que falta del año 2003 la realización de las restantes elecciones nacionales en fechas diferentes, y antes de la finalización de los mandatos de los legisladores nacionales prevista para el 10 de diciembre del año en curso.

En este sentido, en varias jurisdicciones, los Ejecutivos provinciales han fijado la fecha de celebración de la elección de legisladores en fechas muy próximas.

Por las razones expuestas en los párrafos precedentes, el Poder Ejecutivo nacional deja constancia que no se cuenta con el tiempo material necesario para proveer los bienes y servicios indispensables para la correcta realización de los actos eleccionarios, cumplimentando los plazos que surgen de la aplicación de los mecanismos de contratación y adquisición de bienes y servicios previstos en las normas pertinentes.

Por otra parte, al momento del dictado del referido se encontraban agotados los suministros adquiridos con motivo del proceso electoral iniciado en el año 2002, por lo que resultaba necesaria su reposición para atender la demanda determinada por el desdoblamiento del cronograma electoral.

Consecuentemente, resulta necesario autorizar al Ministerio del Interior a contratar directamente la adquisición de bienes y servicios con la sociedad del Estado Casa de Moneda y con la Imprenta del Congreso de la Nación para la realización de las elecciones de legisladores nacionales que se celebrarán en las distintas jurisdicciones con motivo de la renovación de los mandatos que vencen el 10 de diciembre de 2003.

Los organismos citados precedentemente cuentan con la tecnología y experiencia necesarias para proveer los requerimientos de las autoridades electorales dentro de los plazos exiguos que exige el cronograma electoral vigente.

El Poder Ejecutivo nacional deja constancia que, en virtud de las elecciones nacionales llevadas a cabo para presidente y vicepresidente de la Nación, se realizó una licitación pública nacional e internacional cuyo objeto fue la contratación de un servicio integral de diseño, planificación, organización, operación y difusión del escrutinio provisional, a nivel nacional, de las elecciones nacionales de presidente y vicepresidente de la Nación y senadores y diputados nacionales convocadas para el día 27 de abril de 2003, y la segunda vuelta para la elección de presidente y vicepresidente de la Nación, convocada para el 18 de mayo de 2003, si fuera necesaria de acuerdo a lo establecido en la Constitución Nacional, cuya adjudicación recayó en la empresa Indra Sistemas S.A.

Del mismo modo, y en virtud del desdoblamiento del cronograma electoral, el Poder Ejecutivo nacional considera conveniente, por razones de economía y urgencia, autorizar al Ministerio del Interior a ampliar el contrato vigente, celebrado con la empresa antes citada, adjudicado por resolución 78 del Ministro del Interior de fecha 7 de febrero de 2003, en hasta un cuarenta por ciento (40 %) y en las mismas condiciones que rigen el citado contrato.

A través del decreto 806/04 se autoriza al Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología a contratar directamente con la Casa de Moneda Sociedad del Estado los servicios de impresión de cuadernillos de evaluación de la calidad educativa del año 2003, que comprende material no óptico y material con diseño apto para el reconocimiento de marcas ópticas, caracteres numéricos y alfanuméricos.

Es importante destacar que el operativo de evaluación de la calidad educativa del año 2003 debe quedar concluido indefectiblemente antes de la finalización del corriente ciclo lectivo.

El Poder Ejecutivo nacional deja constancia en los considerandos del precitado decreto que, por aplicación del artículo 25, inciso *a*), del decreto 1.023/01 y teniendo en cuenta el monto presunto del contrato, dicha selección debería realizarse mediante licitación pública.

No obstante ello, el tiempo que demandarían las publicaciones de la convocatoria a licitación pública, sumado a la naturaleza de la prestación que constituye su objeto y a sus modalidades, superaría en exceso la fecha de finalización del año escolar.

Consecuentemente, no resulta posible, en este caso en particular, realizar la selección del cocontratante mediante un prolongado procedimiento que comprende varias etapas sucesivas y que implica un largo trámite hasta el momento en que puedan comenzar a realizarse concretamente los trabajos.

Por ello, se estima que la manera de asegurar el logro del objetivo perseguido es la contratación directa con otro organismo del sector público nacional, con el cual pueda comenzarse de inmediato el trabajo conjunto para la definición acabada del producto.

En tal sentido, la decisión administrativa 56 del 21 de mayo de 2003 establece que, previo a la celebración de contratos que tengan por objeto la realización de trabajos gráficos, los organismos comprendidos en el inciso *a*) del artículo 8° de la ley 24.156 soliciten a la Imprenta del Honorable Congreso de la Nación el presupuesto económico correspondiente a los efectos de evaluar la conveniencia de efectuar la contratación.

En razón de tratarse de material impreso que debe ser apto para un posterior proceso de reconocimiento de marcas y caracteres, requiere especificaciones técnicas particulares respecto de las características del papel, diseño y tintas utilizadas en la impresión.

No obstante lo dispuesto en el artículo 8° de la ley 24.156, el Poder Ejecutivo nacional deja constancia en los considerandos del referido decreto que ante una solicitud similar la Imprenta del Honorable Congreso de la Nación puso de manifiesto su imposibilidad para dar respuesta a los requerimientos técnicos anteriormente mencionados, no pudiendo además cumplir con los plazos que aseguren la realización del operativo de evaluación en tiempo y forma.

Por todo ello, se estima que la Casa de Moneda Sociedad del Estado cuenta con capacidad y tecnología apropiadas, de forma que la contratación directa con la Casa de Moneda Sociedad del Estado resulta de una imperiosa necesidad, como única forma de realizar el operativo de evaluación de la calidad educativa antes de la finalización del ciclo lectivo 2003 en un contexto de transparencia.

En este sentido, el artículo 2° del precitado decreto dispone que el gasto que demande el cumplimiento de lo dispuesto en la presente medida hasta la suma de ochocientos once mil trescientos noventa y tres pesos (\$ 811.393) se imputará con cargo a los créditos del programa 32 - actividad 03 - inciso 3 - partida principal 5 - partida parcial 3 del ejercicio 2003 del presupuesto del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

El Poder Ejecutivo nacional destaca que las medidas adoptadas se fundamentan en la necesidad y la urgencia de alcanzar los objetivos perseguidos a la mayor brevedad posible dada la importancia que reviste el tema, sumado esto a la crítica situación de emergencia económica y financiera que atraviesa el país al momento del dictado del referido decreto.

Por todo lo expuesto ut supra, se verifica y configura una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, resultando de urgencia y necesidad el dictado del precitado decreto.

Las razones de necesidad y urgencia requeridas para habilitar la competencia del Poder Ejecutivo en materia legislativa han sido descritas en los considerandos de los decretos 1.913/02, 432/03 y 806/03.

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.²⁸

En razón a la materia regulada en el presente decreto, 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 1.913/02, 432/03 y 806/03 los requisitos formales y sustanciales establecidos en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de conformidad con los términos del artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez de los decretos de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo nacional 1.913/02, 432/03 y 806/03.

Jorge M. Capitanich.

II

Dictamen de minoría

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) ha considerado los decre-

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

tos de necesidad y urgencia que se detallan a continuación y que se analizan de manera conjunta en virtud de que así lo ha resuelto esta comisión en lo referido a los decretos de necesidad y urgencia emitidos con anterioridad a la sanción de la ley 26.122:

1. 1.913, del 25 de septiembre de 2002 (B.O. 1°/10/2002), por medio del cual se modificaron en forma excepcional los plazos dispuestos en el Reglamento para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional aprobado por el decreto 436/00 y el artículo 32 del decreto 1.023/01 a fin de agilizar los trámites en las contrataciones para la adquisición de los elementos indispensables para la correcta realización de las elecciones internas de los partidos políticos y generales para presidente y vicepresidente de la Nación, senadores y diputados nacionales de 2003.

2. 432, del 28 de julio de 2003 (B.O. 30/7/2003), por medio del cual se declaró aplicable el régimen establecido por el decreto 1.913/02 a las contrataciones de bienes y servicios que debían realizarse con motivo de las elecciones a celebrarse en distintas jurisdicciones para la renovación de legisladores nacionales cuyos mandatos vencían el 10 de diciembre de 2003.

3. 806, del 19 de septiembre de 2003 (B.O. 24/9/2003), por medio del cual se autorizó al Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología a contratar directamente con la Casa de Moneda Sociedad del Estado los servicios de impresión de cuadernillos de evaluación de la calidad educativa del año 2003.

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 Cámara:

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de someter a su consideración el presente dictamen respecto de los siguientes decretos de necesidad y urgencia:

1. 1.913, del 25 de septiembre de 2002 (B.O. 1°/10/2002), por medio del cual se modificaron en forma excepcional los plazos dispuestos en el Reglamento para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional aprobado por el decreto 436/00 y el artículo 32 del decreto 1.023/01, a fin de agilizar los trámites en las contrataciones para la adquisición de los elementos indispensables para la correcta realización de las elecciones internas de los partidos políticos y generales para presidente y vicepresidente de la Nación, senadores y diputados nacionales de 2003.

2. 432, del 28 de julio de 2003 (B.O. 30/7/2003), por medio del cual se declaró aplicable el régimen establecido por el decreto 1.913/2002 a las contrataciones de bienes y servicios que debían realizarse con motivo de las elecciones a celebrarse en distintas jurisdicciones para la renovación de legisladores nacionales cuyos mandatos vencían el 10 de diciembre de 2003.

3. 806, del 19 de septiembre de 2003 (B.O. 24/9/2003), por medio del cual se autorizó al Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología a contratar directamente con la Casa de Moneda Sociedad del Estado los servicios de impresión de cuadernillos de evaluación de la calidad educativa del año 2003.

El titular del Poder Ejecutivo dictó el decreto 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 del mismo decreto), por lo que no cabe duda de que se trata de un decreto de necesidad y urgencia que, como tal, debe ser objeto de consideración y dictamen por parte de esta comisión (artículos 2º, 10, 19 y concordantes, ley 26.122).

1. Criterio rector

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

El principio es consecuencia, claro está, de la división de poderes que es inherente al carácter de república que la Constitución le asignó a nuestra Nación y a la existencia de un Congreso encargado de legislar (artículos 1º, 44 y concordantes). Teoría o doctrina, la de división de poderes, que es la “más conforme a la naturaleza de las cosas”, la “más propia para el cumplimiento de los fines de todo gobierno” y “la mejor manera de defender y garantizar contra las tentativas de la tiranía los derechos y libertades de los hombres”, a juicio de Joaquín V. González (*Manual de la Constitución Argentina*, página 310, 26ª edición, Angel Estrada y Cía., Buenos Aires, 1971). E indispensable a juicio de la Corte Suprema de Justicia, que muy poco después de instalada expresó que “si la división de poderes no está plenamente asegurada, la forma republicana de gobierno es una ficción” (caso “Ramón Ríos y otros”, 1863, “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 constitucional que corresponde aplicar un criterio restrictivo cuando se trata de juzgar la validez de decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo (CSJ, “Fallos”, 322:1726, considerando 7; en igual sentido: Gregorio Badeni, *Tratado de derecho constitucional*, tomo II, página 1259, Editorial La Ley, Avellaneda, 2004).

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

2. Circunstancias justificantes

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

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

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

35). Es decir que, a criterio del tribunal, sólo una situación de muy extrema gravedad justificaría la emisión de un decreto de necesidad y urgencia.

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

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

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

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

El criterio fue reiterado al menos en tres casos posteriores. En “Risolia de Ocampo” expresó la Corte Suprema que “el fundamento de los decretos de necesidad y urgencia es la necesidad de poner fin

o remediar situaciones de gravedad que obligan a intervenir en el orden patrimonial, fijando plazos, concediendo esperas, como una forma de hacer posible el cumplimiento de las obligaciones, a la vez que atenuar su gravitación negativa sobre el orden económico e institucional y la sociedad en su conjunto”, con el agregado de que “uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestionado en el *sub lite* es que éste tenga la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos” (2/8/2000, “Fallos”, 323-1934).

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

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

3. Primera conclusión

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

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

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

4. Los decretos 1.913/02, 432/03 y 806/03

Los decretos 1.913/02, 432/03 y 806/03 fueron dictados con el propósito de modificar determinados plazos y trámites de ciertas contrataciones que debía llevar a cabo la administración pública nacional en 2002 y 2003, y para establecer excepciones al principio de contratación por licitación y autorizar contrataciones directas con la Casa de Moneda Sociedad del Estado.

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

De todas maneras, surge del texto de los decretos 1.913/02, 432/03 y 806/03 que éstos fueron dictados entre los meses de marzo y noviembre de 2002 y 2003, en pleno período de sesiones ordinarias del Congreso (artículo 63 de la Constitución Nacional). De ello resulta que al momento de dictarse los decretos de necesidad y urgencia en cuestión no existió ningún obstáculo de fuerza mayor que hiciera imposible el tratamiento de las iniciativas antes mencionadas por parte del Poder Legislativo.

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

Sin embargo, en los casos bajo análisis, el presidente ni siquiera ha intentado una explicación acerca de por qué es imposible seguir el trámite previsto en la Constitución para la sanción de las leyes. Sólo ha expresado esa imposibilidad como una petición de principio, sin fundamento alguno. Este vicio quita toda legitimidad a las medidas bajo examen, porque, tal como se lo ha reconocido en el derecho comparado, “la utilización de fórmulas rituales de una marcada abstracción” impiden “todo contratarse con la realidad” y hacen “prácticamente imposible el control constitucional” (Superior Tribunal Constitucional de España, en pleno, sentencia del 28/3/2007, sobre el RDL 5/2002).

Por lo tanto, las decisiones deberían haber sido adoptadas irremediabilmente mediante leyes, en sentido formal y material, dado que en todos los casos se trató de modificaciones o excepciones al decreto dictado en ejercicio de facultades delegadas 1.023/01, el cual regula el régimen de contratacio-

nes de la administración nacional y tiene jerarquía de ley (artículo 31 CN).

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, considerando 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 de que se trata, el presidente podría haber recurrido al ejercicio de facultades delegadas [artículo 76 de la Constitución Nacional; artículo 2º, incisos a) y f), de la ley 25.645], razón por la cual resulta llamativo que haya optado por emitir decretos de necesidad y urgencia que están claramente fuera de la previsión constitucional.

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

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, considerando 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 1º, 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 (argumento 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 (conforme artículo 76 de la Constitución Nacional), y eludir así el necesario control a cargo del propio Poder Legislativo o el Poder Judicial.

La Constitución Nacional ha establecido determinadas formas y formalidades para que las decisiones del presidente sean válidas y tengan fuerza obligatoria. Deben constituir el ejercicio de una atribución o competencia propia del jefe de la Nación (artículo 99) y requieren del refrendo y legalización de los ministros y el jefe de Gabinete (artículo 100). La falta de los requisitos prescritos por la Constitución priva de validez y eficacia a los actos del presidente (artículo 100, citado). Es decir, que las formas deben ser respetadas y no es posible recurrir indistintamente a cualquiera de los diferentes tipos de decreto que el titular del Poder Ejecutivo puede emitir. Más aún, las formas y procedimientos empleados para la sanción y para la puesta en vigencia de las normas legales son “de la mayor 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*, N° 489, 26ª edición, 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 1.913/02, 432/03 y 806/03 bajo análisis.

Pablo G. Tonelli.

ANTECEDENTES

1

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 25 de septiembre de 2002.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad comunicando el dictado del decreto 1.913 del 25 de septiembre de 2002.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 1.914

EDUARDO A. DUHALDE.

Alfredo N. Atanasof. – Jorge R. Matzkin.

Buenos Aires, 25 de septiembre de 2002.

VISTO la ley 25.565 de Presupuesto de la Administración Nacional para el ejercicio 2002, la Ley Orgánica de los Partidos Políticos 23.298 y sus modificatorias, ley 25.611, la decisión administrativa 215 de fecha 21 de julio de 1999, los decretos 1.399, 1.401, 1.398 y 1.397, todos de fecha 5 de agosto de 2002, y el decreto 1.578 de fecha 27 de agosto de 2002, y

CONSIDERANDO:

Que la Ley Orgánica de los Partidos Políticos 23.298 y sus modificatorias y la ley 25.611 establecen que en los partidos políticos o alianzas electorales nacionales la elección de los candidatos a presidente y vicepresidente de la Nación, así como la de los candidatos a senadores y diputados nacionales se realizarán a través de internas abiertas y simultáneas.

Que, asimismo, la ley mencionada en el considerando anterior establece que la obligación de realizar internas abiertas, que deberán ser simultáneas para todos los partidos políticos o alianzas electorales, regirá por primera vez para la elección presidencial y de renovación legislativa a realizarse el año 2003.

Que, a partir de la aplicación del nuevo régimen de internas abiertas y simultáneas, corresponde que el Estado nacional, a través del Ministerio del Interior, organice y coordine la realización del acto en cuestión y afronte los gastos que demande la realización del mismo.

Que el decreto 1.399/02 adelantó el llamado a elecciones generales para la elección de presidente y vicepresidente de la Nación, originalmente previstas para el mes de octubre del año 2003, fijándose el día 30 de marzo de 2003 para su realización y convocándose al electorado de la Nación Argentina para que proceda a elegir presidente y vicepresidente de la Nación.

Que el decreto 1.401/02 fijó el día 30 de marzo de 2003 para la elección de diputados nacionales para el período 2003-2007.

Que el decreto 1.398/02 fijó el día 24 de noviembre de 2002 para la elección interna abierta y simultánea de los candidatos de los partidos políticos o alianzas electorales nacionales a presidente y vicepresidente de la Nación para el período 2003-2007 y a senadores y diputados nacionales cuyos mandatos corresponda renovar en el año 2003.

Que el decreto 1.397/02 determinó las pautas para las elecciones internas abiertas y simultáneas de los

partidos políticos o alianzas electorales nacionales, para la elección presidencial y de renovación legislativa.

Que el decreto 1.578/02 modificó lo establecido por el decreto 1.398/02 en lo referente a la fecha en que se realizará la elección interna abierta y simultánea, trasladándola para el día 15 de diciembre de 2002.

Que el decreto 1.578/02 modificó lo establecido por el decreto 1.397/02 en lo referente a los ciudadanos habilitados para votar en la interna de cada partido político o alianza electoral nacional, la constitución de la junta electoral partidaria y el registro de candidatos.

Que, en virtud del adelantamiento del llamado a elecciones, no se cuenta con el tiempo material necesario para proveer los bienes y servicios indispensables para la correcta realización de los actos eleccionarios aludidos, cumplimentando con los plazos que surgen de la aplicación de los regímenes de contratación y adquisición de bienes y servicios previstos en las normas pertinentes.

Que por tal motivo deberá instrumentarse un mecanismo de excepción para que el Ministerio del Interior, en virtud de la importancia y urgencia del caso, pueda agilizar los trámites en las contrataciones para la adquisición de los bienes y servicios con destino a dar cumplimiento a lo dispuesto por los decretos antes mencionados.

Que el artículo 2° de la decisión administrativa 215/99 fija los montos para la aprobación de actos por los que se contrate o adquiera bienes y servicios, de acuerdo con la competencia asignada a los funcionarios del Poder Ejecutivo nacional, fijando para los señores ministros un monto de hasta ocho millones de pesos (\$ 8.000.000).

Que deviene imprescindible otorgar al ministro del Interior la facultad de aprobar todas las contrataciones de bienes y servicios requeridos para el proceso eleccionario citado, con independencia de su monto.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio del Interior ha efectuado la intervención que le compete.

Que el presente se dicta conforme lo dispuesto por el artículo 2° del reglamento aprobado por decreto 436/00 y en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Por ello,

El presidente de la Nación Argentina en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1° – Autorízase al Ministerio del Interior a implementar, para la adquisición de los bienes y servicios con destino a dar cumplimiento a lo dispuesto por los decretos 1.397/02 y 1.398/02, modifi-

cados por sus similares 1.578/02, 1.399/02 y 1.401/02, los plazos establecidos en el cronograma de excepción que se detalla en el anexo I que forma parte integrante del presente, modificando en forma excepcional lo dispuesto por los artículos 14, 15, 18, 73, 76, 79, 80, 85, 106 y 108 del Reglamento para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional aprobado por el decreto 436/00 y el artículo 32 del decreto 1.023/01.

Art. 2° – Exceptúase al Ministerio del Interior de cumplimentar las disposiciones especiales vinculadas con la contratación de bienes y servicios informáticos y de lo establecido en el último párrafo del artículo 26 del decreto 558/96, exclusivamente para la adquisición de bienes y servicios para dar cumplimiento a lo dispuesto por los decretos 1.397/02 y 1.398/02 modificados por sus similares 1.578/02, 1.399/02 y 1.401/02.

Art. 3° – Autorízase al ministro del Interior a aprobar todas las contrataciones de bienes y servicios requeridos para el proceso eleccionario con independencia de su monto.

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

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

Decreto 1.913

EDUARDO A. DUHALDE.

*Alfredo N. Atanasof. – Jorge R. Matzkin.
– Graciela Camaño. – Carlos F.
Ruckauf. – Roberto Lavagna. – José H.
Jaunarena. – Juan J. Alvarez. – María
N. Doga.*

ANEXO I

Cronograma de excepción – Modificación de plazos

– Las licitaciones y concursos públicos o abreviados se publicarán por un (1) día en el Boletín Oficial con tres (3) días de anticipación de la fecha del acto de apertura respectiva. Asimismo, se publicarán en el sitio de Internet de la Oficina Nacional de Contrataciones dependiente de la Subsecretaría de Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros a partir de la fecha de publicación en el Boletín Oficial. Si el monto presunto de la contratación superara la suma de cinco millones de pesos (\$ 5.000.000) se publicará en fecha coincidente con la del Boletín Oficial en dos (2) de los diarios de mayor circulación en el país.

– Para las contrataciones directas que se dispusieran en los términos del artículo 25, inciso d), del decreto 1.023/01, las invitaciones a los proveedores, en los casos que correspondan, se remitirán con

un plazo mínimo de anticipación de tres (3) días respecto de la apertura respectiva.

– Los oferentes podrán tomar vista de las actuaciones a partir del acto de apertura por un plazo que vencerá el día posterior a la misma hora del cierre del acta, debiendo habilitarse un horario de atención que facilite el procedimiento. Vencido este plazo, se procederá a la elaboración del cuadro comparativo de ofertas y se remitirá a la Comisión Evaluadora el día siguiente.

– El dictamen de la Comisión Evaluadora deberá emitirse dentro del término de cuatro (4) días de la recepción de las actuaciones. Dentro de ese lapso, la Comisión Evaluadora deberá resolver todas las cuestiones vinculadas con su cometido, no pudiendo solicitar prórrogas ni considerar interrupciones.

– El dictamen de evaluación será notificado a los oferentes en el día hábil siguiente a su emisión. Los interesados podrán impugnarlo dentro de los dos (2) días posteriores.

– El adjudicatario deberá integrar la garantía de cumplimiento del contrato dentro de los tres (3) días de recibida la orden de compra y tendrá un plazo de un (1) día a partir de recibida la notificación de la orden de compra para su rechazo.

– Proceso de selección mediante licitación o concurso con doble sobre:

a) Los oferentes podrán tomar vista del sobre A de todas las ofertas durante el día siguiente al acto de apertura y formular las observaciones que estimen pertinentes durante el día siguiente, que serán notificadas a los oferentes observados en el día siguiente, pudiendo ser contestadas dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

b) La Comisión Evaluadora contará con cuatro (4) días para emitir su dictamen respecto de la precalificación y notificarlo a todos los oferentes, quienes podrán presentar impugnaciones dentro de los dos (2) días de notificados.

c) La Comisión Evaluadora contará con dos (2) días, a partir de la apertura del sobre B, para establecer el orden de mérito de las ofertas presentadas y recomendar la adjudicación.

2

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 28 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 432 del 28 de julio de 2003, que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 433

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Alberto A. Fernández. – Aníbal D. Fernández.

Buenos Aires, 28 de julio de 2003.

VISTO el expediente 4.581/2003 del registro del Ministerio del Interior y el decreto 1.913 del 25 de septiembre de 2002, y

CONSIDERANDO:

Que el expediente citado en el visto se origina en el informe producido por la Dirección Nacional Electoral, dependiente del citado departamento de Estado, que ilustra sobre la necesidad de dictar una norma que garantice el cumplimiento de los cronogramas electorales de las distintas jurisdicciones, en virtud de los breves plazos existentes.

Que, a fin de poder cumplimentar en tiempo y forma la adquisición de bienes y servicios necesarios para llevar a cabo las elecciones internas de los partidos políticos, y generales para presidente y vicepresidente de la Nación y diputados nacionales, teniendo en cuenta el adelantamiento del llamado a elecciones, se dictó el decreto 1.913 del 25 de septiembre de 2002, que estableció excepciones a las normas que rigen en materia de contrataciones del Estado.

Que la aplicación del cronograma de excepción establecido en dicho decreto permitió afrontar con éxito la provisión de los bienes y servicios utilizados en las elecciones nacionales para presidente y vicepresidente de la Nación y de legisladores nacionales realizadas en la misma fecha.

Que, a fin de cumplir en tiempo y forma con el resto de las elecciones de legisladores nacionales no contempladas en dicha norma, es conveniente extender el régimen previsto por el aludido decreto 1.913 del 25 de septiembre de 2002 a las contrataciones de bienes y servicios que deban realizarse con miras a la celebración de los comicios citados precedentemente.

Que, de acuerdo a lo establecido por los artículos 53 y 54 del Código Electoral Nacional, ley 19.945 (texto ordenado por decreto 2.135 del 18 de agosto de 1983) y sus modificaciones, es facultad de los Ejecutivos provinciales la convocatoria a elecciones para diputados y senadores nacionales, circunstancia que conlleva la facultad de que cada jurisdicción pueda efectuarla en distinta fecha.

Que habiéndose celebrado elecciones nacionales de senadores y diputados en forma simultánea con la elección de presidente y vicepresidente de la Nación únicamente en los distritos de Santiago del Estero y La Rioja, el Ministerio del Interior tendrá que afrontar durante lo que falta del año 2003 la realización de las restantes elecciones nacionales en fe-

chas diferentes, y antes de la finalización de los mandatos de los legisladores nacionales prevista para el 10 de diciembre del año en curso.

Que en varias jurisdicciones, los Ejecutivos provinciales han fijado la fecha de celebración de la elección de legisladores en fechas muy próximas.

Que, en virtud de lo expuesto, no se cuenta con el tiempo material necesario para proveer los bienes y servicios indispensables para la correcta realización de los actos eleccionarios, cumplimentando los plazos que surgen de la aplicación de los mecanismos de contratación y adquisición de bienes y servicios previstos en las normas pertinentes.

Que, por otra parte, se encuentran agotados los suministros adquiridos con motivo del proceso electoral iniciado en el año 2002, por lo que resulta necesaria su reposición para atender la demanda determinada por el desdoblamiento del cronograma electoral.

Que, en consecuencia, es necesario autorizar al Ministerio del Interior a contratar directamente la adquisición de bienes y servicios con la sociedad del Estado Casa de Moneda y con la Imprenta del Congreso de la Nación, para la realización de las elecciones de legisladores nacionales que se celebrarán en las distintas jurisdicciones con motivo de la renovación de los mandatos que vencen el 10 de diciembre de 2003.

Que los organismos citados precedentemente cuentan con la tecnología y experiencia necesarias para proveer los requerimientos de las autoridades electorales dentro de los plazos exigüos que exige el cronograma electoral vigente.

Que, en virtud de las elecciones nacionales llevadas a cabo para presidente y vicepresidente de la Nación, se realizó una licitación pública nacional e internacional, cuyo objeto fue la contratación de un servicio integral de diseño, planificación, organización, operación y difusión del escrutinio provisional, a nivel nacional, de las elecciones nacionales de presidente y vicepresidente de la Nación y senadores y diputados nacionales convocadas para el día 27 de abril de 2003, y la segunda vuelta para la elección de presidente y vicepresidente de la Nación, convocada para el 18 de mayo de 2003, si fuera necesaria de acuerdo a lo establecido en la Constitución Nacional, cuya adjudicación recayó en la empresa Indra Sistemas S.A.

Que, en virtud del desdoblamiento del cronograma electoral, resulta conveniente, por razones de economía y urgencia, autorizar al Ministerio del Interior a ampliar el contrato vigente, celebrado con la empresa antes citada, adjudicado por resolución 78 del ministro del Interior de fecha 7 de febrero de 2003, en hasta un cuarenta por ciento (40 %) y en las mismas condiciones que rigen el citado contrato.

Que han tomado intervención, dentro de sus respectivas áreas de competencia, la Dirección Nacio-

nal Electoral y la Dirección General del Servicio Administrativo Financiero del Ministerio del Interior.

Que el Servicio Jurídico Permanente del Ministerio del Interior ha tomado la intervención que le compete.

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

Que el presente se dicta conforme lo dispuesto por el artículo 2° del reglamento aprobado por decreto 436/00 y en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Por ello,

El presidente de la Nación Argentina en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1° – Declárase aplicable el régimen establecido por el decreto 1.913 del 25 de septiembre de 2002 a las contrataciones de bienes y servicios que deban realizarse con motivo de las elecciones a celebrarse en las distintas jurisdicciones para la renovación de los legisladores nacionales, cuyos mandatos vencen el 10 de diciembre de 2003.

Art. 2° – Autorízase al Ministerio del Interior a contratar directamente con la sociedad del Estado Casa de Moneda y con la Imprenta del Congreso de la Nación la provisión de los bienes y servicios necesarios para las elecciones referidas en el artículo precedente.

Art. 3° – Autorízase al Ministerio del Interior a ampliar la contratación celebrada con la empresa Indra Sistemas S.A., aprobada por resolución 78 del ministro del Interior del 7 de febrero de 2003 en hasta un cuarenta por ciento (40 %) del monto total del contrato, y en las mismas condiciones que rigen el citado contrato, a los efectos de atender la demanda de servicios relacionados con el escrutinio provisorio de los actos electorales que se efectúen para la renovación de los legisladores nacionales cuyo mandato vence el 10 de diciembre de 2003.

Art. 4° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación en cumplimiento de lo establecido en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

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

Decreto 432

NÉSTOR C. KIRCHNER.

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

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 19 de septiembre de 2003.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de comunicarle el dictado del decreto 806 del 19 de septiembre de 2003, que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 807

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Alberto A. Fernández. – Julio M De Vido.

Buenos Aires, 19 de septiembre de 2003.

VISTO el expediente 1.024/03 del Registro del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, y

CONSIDERANDO:

Que en dichas actuaciones tramita la contratación de servicios de impresión de los cuadernillos ópticos y no ópticos de evaluación de la calidad educativa 2003, encuadrada en el régimen del decreto 1.023 del 13 de agosto de 2001, modificado por su similar 666 del 20 de marzo de 2003, y el reglamento aprobado por decreto 436 del 30 de mayo de 2000.

Que el operativo de evaluación de la calidad educativa del año 2003 debe quedar concluido indefectiblemente antes de la finalización del corriente ciclo lectivo.

Que por aplicación del artículo 25, inciso *a*), del decreto 1.023/01 y teniendo en cuenta el monto presunto del contrato, dicha selección debería realizarse mediante licitación pública.

Que el tiempo que demandarían las publicaciones de la convocatoria a licitación pública, sumado a la naturaleza de la prestación que constituye su objeto y a sus modalidades, superaría en exceso la fecha de finalización del año escolar.

Que por lo expuesto, no resulta posible, en este caso en particular, realizar la selección del cocontratante mediante un prolongado procedimiento que comprende varias etapas sucesivas y que implica un largo trámite hasta el momento en que puedan comenzar a realizarse concretamente los trabajos.

Que en consecuencia se estima que la manera de asegurar el logro del objetivo perseguido es la contratación directa con otro organismo del sector público nacional, con el cual pueda comenzarse de inmediato el trabajo conjunto para la definición acabada del producto.

Que la decisión administrativa 56 del 21 de mayo de 2003 establece que previo a la celebración de contratos que tengan por objeto la realización de tra-

bajos gráficos, los organismos comprendidos en el inciso *a*) del artículo 8° de la ley 24.156 soliciten a la Imprenta del Honorable Congreso de la Nación el presupuesto económico correspondiente a los efectos de evaluar la conveniencia de efectuar la contratación.

Que en razón de tratarse de material impreso que debe ser apto para un posterior proceso de reconocimiento de marcas y caracteres, requiere especificaciones técnicas particulares respecto de las características del papel, diseño y tintas utilizadas en la impresión.

Que debe garantizarse que los programas informáticos que permiten en un proceso posterior el reconocimiento de las marcas, números y textos escritos en los materiales impresos puedan realizar el proceso en forma plausible y con los estándares de calidad de información acorde con esas características.

Que ante una solicitud similar la Imprenta del Honorable Congreso de la Nación puso de manifiesto su imposibilidad para dar respuesta a los requerimientos técnicos anteriormente mencionados, no pudiendo además cumplir con los plazos que aseguren la realización del operativo de evaluación en tiempo y forma.

Que, en consecuencia, se estima que la Casa de Moneda Sociedad del Estado cuenta con capacidad y tecnología apropiadas.

Que por lo expuesto, la contratación directa con la Casa de Moneda Sociedad del Estado resulta de una imperiosa necesidad, como única forma de realizar el operativo de evaluación de la calidad educativa antes de la finalización del ciclo lectivo 2003 en un contexto de transparencia.

Que la importancia que reviste el tema y la necesidad de alcanzar los objetivos perseguidos a la mayor brevedad posible, sumado a la crítica situación de emergencia económica y financiera que atraviesa el país, configuran una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, resultando de urgencia y necesidad el dictado del presente.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología ha tomado la intervención que le compete.

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

Por ello,

El presidente de la Nación Argentina en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1° – Autorízase al Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología a contratar directamente

con la Casa de Moneda Sociedad del Estado los servicios de impresión de cuadernillos de evaluación de la calidad educativa del año 2003, que comprende material no óptico y material con diseño apto para el reconocimiento de marcas ópticas, caracteres numéricos y alfanuméricos.

Art. 2° – El gasto que demande el cumplimiento de lo dispuesto en la presente medida hasta la suma de ochocientos once mil trescientos noventa y tres pesos (\$ 811.393) se imputará con cargo a los créditos del programa 32 - actividad 03 - inciso 3 - partida principal 5 - partida parcial 3 del ejercicio 2003 del presupuesto del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

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

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

Decreto 806

NÉSTOR C. KIRCHNER.

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

