

SESIONES ORDINARIAS

2007

ORDEN DEL DIA N° 2480

COMISION BICAMERAL PERMANENTE DE TRAMITE LEGISLATIVO (LEY 26.122)

Impreso el día 16 de julio de 2007

Término del artículo 113: 25 de julio de 2007

SUMARIO: Declaración de invalidez de los decretos 461, del 8 de junio de 2000; y 957, del 26 de julio de 2001.

1. 25-PE.-2000.
2. 27-PE.-2001.

I. Dictamen de mayoría

II. Dictamen de minoría

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

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 461 de fecha 8 de junio de 2000 mediante el cual se reducen las retribuciones brutas totales, mensuales, normales, habituales, regulares y permanente, y el sueldo anual complementario, del personal de los entes públicos no estatales que se encuentren intervenidos por el Estado nacional y que reciban para su funcionamiento aportes del Tesoro nacional, cualquiera sea la naturaleza de su origen y su afectación, excluyendo las asignaciones familiares; y 957 de fecha 26 de julio de 2001 mediante el cual se establece un porcentaje superior de reducción de las retribuciones correspondientes a los funcionarios con jerarquía no inferior a subsecretario y autoridades superiores de organismos y entidades comprendidas en los incisos *a)* y *b)* del artículo 8° de la ley 24.156 y de los fondos fiduciarios nacionales.

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

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

1. Declarar la invalidez de los decretos 461 de fecha 8 de junio de 2000; y 957 de fecha 26 de julio de 2001.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 6 de junio de 2007.

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

En disidencia con los fundamentos:

Pablo G. Tonelli.

INFORME

Honorable Cámara:

I. Antecedentes

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

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

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

Gregorio 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: "...La expansión de las funciones ejecutivas no configura, necesariamente, una corrupción constitucional por cuanto ella puede ser convalidada mediante una interpretación dinámica y razonable de la ley fundamental..."²

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

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

A partir de la reforma, la facultad que la Constitución Nacional le atribuye excepcionalmente al Poder Ejecutivo, más allá de las posturas doctrinarias ha adquirido "carta de ciudadanía constitucional, por lo que ya no tiene sentido discutir si la procedencia de esta clase de reglamentos se apoya en el 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 tipificados en nuestra Constitución Nacional: a) los decretos de necesidad y urgencia; b) los dictados en virtud de delegación legislativa y c) los de promulgación parcial de las leyes.

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

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

CAPÍTULO TERCERO. *Atribuciones del Poder Ejecutivo.* Artículo 99. "El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

.....

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

"El jefe de Gabinete de Ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la comisión bicameral permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato 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, página 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 norma de esta comisión plantear un criterio amplio al analizar las circunstancias de carácter excepcional que operan

como supuesto fáctico-jurídico-político que autoriza el empleo del instituto del decreto de necesidad y urgencia.

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

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

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

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

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

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

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

Asimismo, son numerosas las constituciones europeas que han contemplado la posibilidad de exis-

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

tencia de aquellas situaciones extraordinarias de necesidad y urgencia, estableciéndolas en sus textos en forma expresa, tales como la Constitución de la República Española y en sudamérica, las constituciones de Brasil, Colombia y Perú, entre otras.

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

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

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

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del caso “Peralta”,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...”.

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

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

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.

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

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

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

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

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

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

Es decir, que limita la facultad de control del Poder Judicial ante la presencia de agravio concreto (examina si se cumplieron los requisitos formales de procedencia y el límite material), siendo el Congreso –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 Poder Ejecutivo nacional en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

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

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

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

En el considerando 11, la CSJN sostuvo que la carencia de ley que regule el trámite y alcances de la intervención del Congreso, exigía una mayor responsabilidad por parte del Poder Judicial en el ejercicio del control de constitucionalidad, por lo cual, confirma la sentencia del *a quo* que declaraba 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 “Risólía 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

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 “Risólía 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.

urgencia 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la administración pública.

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

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

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

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

"Que la doctrina elaborada por esta Corte en torno a la nueva previsión constitucional, no difiere en lo sustancial del recordado precedente de 'Fallos', 313:1513. Sin embargo, en este último se valoró el silencio del Poder Legislativo como una convalidación tácita con consecuencias positivas (considerando 25). Nada de ello en cambio, sería en principio posible de afirmar hoy, frente al ineludible quicio constitucional que

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

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

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

mientras que para Cassagne “la actividad reglamentaria traduce una actividad materialmente legislativa o normativa, ya que se trata del dictado de normas jurídicas de carácter general y obligatorias por parte de órganos administrativos que actúan dentro de la esfera de su competencia, traduciendo una actividad jurídica de la administración que se diferencia de la administrativa por cuanto ésta es una actividad inmediata, práctica y concreta tendiente a la satisfacción de necesidades públicas, encuadrada en el ordenamiento jurídico”.¹⁶

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

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

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

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

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

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

Conforme la vinculación o relación de los reglamentos con las leyes, los primeros se clasifican se-

gún 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 la 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

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

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

¹⁷ Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

jurisprudencial aunque dentro de ciertos límites, otra corriente doctrinaria entendía que resultaban violatorios del sistema de la Constitución de 1853/60 por considerar, sustancialmente, que afectaban el principio de la división de los poderes.²²

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 resul-

tante, permita el juego de los cuerpos intermedios de la sociedad y favorezca la libertad de los ciudadanos.²⁴

Lejos de predicar la primacía del Poder Legislativo o el acantonamiento de las funciones típicas de cada poder (en sentido orgánico la concepción de Montesquieu –antes que transferir el monopolio de la actividad legislativa al Parlamento (como pretendió Rousseau)– se ocupó de la división del Poder Legislativo, asignando al Poder Ejecutivo funciones colegislativas (vgr. veto, iniciativa y convocatoria) y estableciendo un sistema bicameral, con el objeto de impedir el predominio y el abuso del órgano parlamentario. El centro de la concepción, aun cuando el principio no tuvo acogida en las Constituciones que se dictaron durante la Revolución Francesa, lo constituye, sin duda, la ubicación del Poder Judicial en el esquema divisorio, concebido como órgano imparcial para juzgar y resolver las controversias, con independencia de los otros dos poderes..."²⁵

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

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 elaborada por Montesquieu y adoptada por nuestra Constitución histórica de 1853/60. En este sentido, y compartiendo la exposición de Cassagne "...la atribución de la potestad reglamentaria al Ejecutivo responde a los principios de equilibrio, que están en la base de la teoría de Montesquieu, permitiendo su ejercicio no sólo para reglamentar las leyes del Congreso, sino también para dictar normas generales en determinadas situaciones que derivan tanto de sus propias facultades como órgano jerárquico superior de la administración pública (ex artículo 86, inciso 1, Constitución Nacional) como de las atribuciones vinculadas al estado de necesidad y a la eficacia de la realización de los fines constitucionales (esto último, a través de la figura de la delegación), facultades que deberá ejercer, en cualquier caso, bajo el control permanente del Congreso..." (Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley", 2004-A, 1144).

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

²⁴ Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

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.

II. Objeto

Se somete a dictamen de esta Comisión los decretos del Poder Ejecutivo nacional 461 de fecha 8 de junio de 2000 mediante el cual se reducen las retribuciones brutas totales, mensuales, normales, habituales, regulares y permanente, y el sueldo anual complementario, del personal de los entes públicos no estatales que se encuentren intervenidos por el estado nacional y que reciban para su funcionamiento aportes del tesoro nacional, cualquiera sea la naturaleza de su origen y su afectación, excluyendo las asignaciones familiares; y 957 de fecha 26 de julio de 2001 mediante el cual se establece un porcentaje superior de reducción de las retribuciones correspondientes a los funcionarios con jerarquía no inferior a subsecretario y autoridades superiores de organismos y entidades comprendidas en los incisos a) y b) del artículo 8° de la ley 24.156 y de los fondos fiduciarios nacionales.

II.a. Análisis de los decretos

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último considerando del citado decreto que él se dicta 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 461/00 y 957/01 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, el

se encuentra cumplido toda vez que esta Comisión ha concluido que atento a que aquella cláusula ha tomado el carácter de operativa con la reciente sanción de la ley 26.122 que estableció el régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes y, en virtud de la cual, se ha conformado esta Comisión, corresponde considerar cumplido el mismo respecto de los decretos de necesidad y urgencia emitidos con anterioridad al 25 de octubre de 2006, fecha en la que ha quedado conformada la Comisión Bicameral Permanente.

Las razones citadas precedentemente, sumadas a las necesidades organizativas de esta Comisión y al cúmulo de decretos ha tratar –las que constituyen una situación de excepción–, deben considerarse en virtud 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 461/00 y 957/01.

Mediante el decreto 461/00 argumentando una crítica situación fiscal por la que atravesaba el Estado nacional, el Poder Ejecutivo nacional dispuso la reducción de las retribuciones brutas totales, mensuales, normales, habituales, regulares y permanente, y el sueldo anual complementario, del personal de los entes públicos no estatales que se encuentren intervenidos por el estado nacional y que reciban para su funcionamiento aportes del Tesoro nacional, cualquiera sea la naturaleza de su origen y su afectación, con el alcance dispuesto en el decreto 430/2000, excluyendo las asignaciones familiares.

No obstante lo dispuesto en el precitado decreto, durante el mismo período de gobierno, el mencionado decreto 430/00 al cual se refiere el decreto 461/00 en consideración, fue derogado por el artículo 32 del decreto 896/01.

En el mismo sentido, ahora ya expresándose el cuerpo del Honorable Congreso de la Nación, a tra-

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.

vés del artículo 18 de la ley 24.453, sancionada el 30 de julio de 2001, se derogan los decretos 430/00 y 896/01.

Esta Comisión considera que no puede ejercerse válidamente una decisión de carácter unilateral desde el Poder Ejecutivo nacional, amparada en las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, que determine una reducción salarial de los trabajadores, conculcando de esta forma, derechos adquiridos.

De este modo, esta Comisión considera que este tipo de determinaciones que afectan gravemente al conjunto de la sociedad, debieran ser previstas con razonable antelación, para así poder someterlas a consideración del cuerpo del Honorable Congreso de la Nación, a los efectos de generar el adecuado debate necesario y fundamental para el ejercicio de la democracia a través de nuestros representantes del pueblo.

Tal es la gravedad de la medida adoptada en el precitado decreto, que, en el año 2002, el Poder Ejecutivo nacional mediante el dictado del decreto 1.819/02, estableció que a partir del 1° de enero de 2003 las retribuciones del personal del sector público nacional y beneficios previsionales serán íntegramente abonados sin la reducción ordenada por el decreto 896/01 y la ley 25.453, en moneda de curso legal, y que deberá restituirse mediante la entrega de títulos públicos, en la forma y con las condiciones que indique la ley de presupuesto para la administración nacional correspondiente al ejercicio fiscal 2003, la totalidad de las sumas que, como consecuencia de la reducción ordenada por las normas mencionadas anteriormente, fueron descontadas de las retribuciones del personal del sector público nacional y los beneficios previsionales desde su vigencia y hasta el 31 de diciembre de 2002.

El monto resultante queda comprendido dentro de los conceptos del inciso f) del artículo 2° de la ley 25.152, mientras que el proyecto de ley de presupuesto correspondiente al ejercicio 2003, deberá contemplar las previsiones presupuestarias pertinentes a efectos de dar cumplimiento a lo establecido en la presente medida.

Por otra parte, el decreto 957/01 en consideración, argumentando similares razones a las esbozadas en el dictado del decreto 461/00, establece un porcentaje superior de reducción de las retribuciones correspondientes a los funcionarios con jerarquía no inferior a subsecretario y autoridades superiores de organismos y entidades comprendidas en los incisos a) y b) del artículo 8° de la ley 24.156 y de los fondos fiduciarios nacionales.

El artículo de la ley 24.156 y sus modificatorias, en su parte pertinente establece:

“Artículo 8°: Las disposiciones de esta ley serán de aplicación en todo el sector público nacional, el que a tal efecto está integrado por:

”a) Administración nacional, conformada por la administración central y los organismos descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las instituciones de seguridad social;

”b) Empresas y sociedades del Estado que abarca a las empresas del Estado, las sociedades del Estado, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias;

”c) Entes públicos excluidos expresamente de la administración nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones;

”d) Fondos fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional.

”Serán aplicables las normas de esta ley, en lo relativo a la rendición de cuentas de las organizaciones privadas a las que se hayan acordado subsidios o aportes y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación está a cargo del Estado nacional a través de sus jurisdicciones o entidades.”

Del mismo modo, y conforme lo expuesto *ut supra* por esta Comisión en los argumentos desarrollados al analizar el decreto 461/00, se considera que en el caso del decreto 957/01, no puede ejercerse válidamente una decisión de carácter unilateral desde el Poder Ejecutivo nacional, amparada en las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, adoptando las medidas objeto del precitado decreto.

También en este caso, el mencionado decreto ha sido modificado a través del dictado del decreto 456/03, el cual dispone que las sumas que se devenguen a partir del 1° de enero de 2003 por contratos de cualquier modalidad, financiados con cargo a los fondos de cooperación técnica y financiera, previstos en las leyes 17.050, 23.283, 23.412 y 23.979, serán íntegramente abonadas sin la reducción ordenada por el artículo 5° del decreto 957/01.

Asimismo, durante la gestión del gobierno nacional, a través del decreto 782 de fecha 16 de junio de 2006, se elimina el tope para la percepción de las retribuciones de las autoridades superiores del Poder Ejecutivo nacional, derogándose en consecuencia el artículo 12 del decreto 957 del 26 de julio de 2001; el decreto 23 del 23 de diciembre de 2001; el decreto 172 del 23 de enero de 2002 y los decretos 685 y 687 del 31 de mayo de 2004.

Es preciso destacar que, el precitado decreto 782/06 ha sido dictaminado favorablemente por

esta Comisión, y en cumplimiento con lo dispuesto por la ley 26.122, ha sido convalidado por la voluntad del Honorable Congreso de la Nación, emitida el pasado 11 de abril de 2007.

Las razones de necesidad y urgencia esbozadas por el Poder Ejecutivo nacional en los considerandos de los precitados decretos, no habilitan la competencia del Poder Ejecutivo en materia legislativa.

III. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos en lo que respecta al dictado de los decretos 461/00 y 957/01 los requisitos formales establecidos en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, aunque no se configuran los requisitos sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado, y de conformidad con los términos del artículo 10 de la ley 26.122, la Comisión propone que se resuelva declarar expresamente la invalidez de los decretos de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo nacional 461/00 y 957/01.

Jorge M. Capitanich.

FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA DEL SEÑOR DIPUTADO 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 decretos de necesidad y urgencia números:

1. 461, del 8 de junio de 2000 (B.O. 14-6-2000), por el que se reducen las retribuciones brutas totales y el sueldo anual complementario del personal de los entes públicos no estatales que se encuentran intervenidos por el Estado nacional y que reciban para su funcionamiento aportes del Tesoro nacional, con el alcance dispuesto en el decreto 430/2000. El monto de las sumas que resulte de las reducciones salariales dispuestas por el artículo 1º, se deducirá de las partidas que, en concepto de aporte presupuestario, efectúa el Estado nacional a los entes alcanzados por esta medida. La presente medida será aplicable a las retribuciones que se devenguen a partir del 1º de junio de 2000, y tendrá vigencia hasta tanto se mantengan las causales que dieron origen a su dictado.

2. 957, del 26 de julio de 2001 (B.O. 27-7-01), por el que se establece, por medio del artículo 1º, una reducción en las remuneraciones de los máximos niveles gerenciales y políticos de los funcionarios del sector público nacional, quie-

nes no podrán percibir una retribución superior a la asignada al jefe de Gabinete de Ministros. Limitación que se aplicará a los montos de los contratos de locación de servicios o de obra intelectual prestados a título personal bajo cualquier modalidad jurídica.

El titular del Poder Ejecutivo dictó los decretos bajo análisis en uso de la atribución que le confiere el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional (como se expresó en los considerandos de los mismos decretos); por lo que no cabe duda de que se trata de decretos de necesidad y urgencia que, como tales, deben ser objeto de consideración y dictamen por parte de esta comisión (artículos 2º, 10, 19 y concordantes, ley 26.122).

1. Criterio rector

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

El principio es consecuencia, claro está, de la división de poderes que es inherente al carácter de república que la Constitución le asignó a nuestra Nación y a la existencia de un Congreso encargado de legislar (artículos 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 pudiese 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 ra-

zones, “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 “Risolfá de Ocampo” expresó la Corte Suprema que “el fundamento de los decretos de necesidad y urgencia es la necesidad de poner fin o remediar situaciones de gravedad que obligan a intervenir en el orden patrimonial, fijando plazos, concediendo esperas, como una forma de hacer posible el cumplimiento de las obligaciones, a la vez que atenuar su gravitación negativa sobre el orden económico e institucional y la sociedad en su conjunto”; con el agregado de que “uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestionado en el *sublite* es que éste tenga la finalidad de proteger los intereses ge-

nerales 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 2º, 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 461/00 y 957/01*

Los decretos bajo análisis de esta Comisión Bicameral se dictaron, como ya se dijo, con el propósito de reducir las retribuciones brutas totales y el sueldo anual complementario del personal de los entes públicos no estatales que se encuentran intervenidos por el Estado nacional y que reciban para su funcionamiento aportes del Tesoro nacional a través del decreto 461/00 y una reducción en las remuneraciones de los máximos niveles gerenciales y políticos de los funcionarios del sector público nacional, que-

nes no podrán percibir una retribución superior a la asignada al jefe de Gabinete de Ministros, a través del decreto 957/01, tal como se expone en el acápite 1 del presente informe y al que me remito.

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

De todas maneras, surge del texto de los decretos bajo análisis que fueron dictados entre los meses de junio y julio de sus respectivos años, en pleno período de sesiones ordinarias del Congreso (artículo 63 de la Constitución Nacional). A partir de ese dato, es muy difícil encontrar una causa súbita, urgente, imprevista e impostergable que hubiera justificado la emisión de los decretos.

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

Sin embargo, y a pesar de la clara directiva legal y jurisprudencial, en los casos bajo análisis, el presidente ni siquiera ha intentado una explicación acerca de por qué era 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” en la justificación del dictado de decretos de necesidad y urgencia, impide “todo contraste con la realidad” y hace “prácticamente imposible el control constitucional” (Superior Tribunal Constitucional de España, en pleno, sentencia del 28-3-2007, sobre el RDL 5/2002).

Pero más allá de todo lo expresado en los párrafos anteriores, en cuanto a la falta de concurrencia en el caso de los requisitos de procedencia para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia, resulta ineludible advertir que el Poder Judicial se ha pronunciado por la inconstitucionalidad de los decretos 461/00 y 957/01, por considerar que el contenido de sus disposiciones viola los artículos 14 bis, 17 y 28 de la Constitución Nacional.

De manera coincidente, la Sala II del mismo fuero resolvió que: “el decreto 461/2000, en tanto, amplió la aplicación de la rebaja salarial a los entes públi-

cos no estatales que se encontraran intervenidos y sujetos a aportes del Tesoro nacional, también debe declararse inconstitucional y como consecuencia, prescindir de su aplicación desde su entrada en vigencia y por ello deberá procederse al reintegro de las sumas que hubieran sido descontadas en función de sus disposiciones” (Cámara Nacional del Trabajo, sala 2ª, 15-9-2000, “Asociación Trabajadores del Estado A.T.E. c/ Estado nacional - Poder Ejecutivo nacional s/ Acción de amparo”).

Por su parte, igual criterio se ha seguido respecto del decreto 957/01, al resolverse que “la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad del decreto de reducción salarial 896/2001 en la causa ‘Tobar, Leónidas c/ Estado nacional - Ministerio de Defensa - Contaduría General del Ejército ley 25.453 s/ amparo ley 16.986’, por lo que los descuentos realizados al actor (personal jerárquico que actuaba en el Sistema de Medios Públicos S.E.) en el marco de dicha disposición resultaron ilegítimos, conclusión que alcanza también a las deducciones practicadas con fundamento en el decreto 957 ya que éste fue dictado en sintonía con el decreto 896/01, luego sustituido por la ley 25.453 que dispuso su derogación” (Cámara Nacional del Trabajo, sala 3ª, 11-7-2006, “Pousa, Rodolfo E. c/ Sistema Nacional de Medios Públicos S.E. y otro s/ ley 12.908”).

Se trata de una jurisprudencia pacífica en el fuero laboral y que encuentra sustento y confirmación en la doctrina sentada por la Corte Suprema en la causa “Tobar” (“Fallos” 325-2059), en la cual el alto tribunal declaró la inconstitucionalidad de las reducciones salariales, dispuestas por el decreto 896/01 y por la ley 25.453, que, como vimos, la Cámara del Trabajo consideró de una sustancia similar a los decretos bajo examen de esta comisión.

Para así resolver, consideró que el bloque de normas dictadas a partir del decreto 430/2000, que consagraron un “sistema jurídico integrado por diversas disposiciones que definieron una clara política en orden a autorizar al Poder Ejecutivo la reducción de las remuneraciones del sector público nacional”, no eran razonables ni proporcionadas con el fin perseguido con su sanción (CS, fallo citado).

Por lo tanto, expresó una doctrina que es directamente aplicable al análisis de la constitucionalidad de los decretos 461/00 y 957/01, según la cual “es contrario a la Constitución Nacional un régimen normativo que difiere a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo la determinación de remuneraciones y haberes previsionales, de naturaleza alimentaria, no como una alternativa de excepción susceptible de control jurisdiccional, sino como una herramienta de política económica, destinada circunstancialmente a la reducción del gasto público y estabilidad de las cuentas fiscales” (CSJ, fallo citado).

5. Conclusión

La conclusión, luego del precedente análisis, es que el Poder Ejecutivo dictó los decretos de necesi-

dad 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. A lo cual se suma, desde el punto de vista del contenido del decreto, que el Poder Judicial ha declarado la inconstitucionalidad de las normas bajo examen.

Por todas las razones expuestas, se aconseja el rechazo de los decretos de necesidad y urgencia números 461/00 y 957/01, bajo análisis.

Pablo G. Tonelli.

II

Dictamen de minoría

RECHAZO

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –ley 26.122– ha considerado los mensajes del jefe de Gabinete de Ministros número 462 del 8-6-2000 y 958 del 26-7-2001 por medio de los cuales se comunican los dictados de los decretos de necesidad y urgencia (DNU) 461/2000 y (DNU) 957/2001; y se los remite para consideración y dictamen de esta comisión en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y por los artículos 2°, 10 y 19 de la ley 26.122.

Por los fundamentos que se exponen en el informe acompañado, y por los que oportunamente ampliará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

1. Rechazar los decretos de necesidad y urgencia 461/2000 y 957/2001 por falta de adecuación a los requisitos sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado, todo ello de conformidad con lo establecido por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y los artículos 10, 22 y 24 de la ley 26.122.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional (artículo 26 de la ley 26.122), juntamente con sus fundamentos.

Sala de la Comisión, 6 de junio de 2007.

*Oscar R. Aguad. – Luis P. Naidenoff. –
Ernesto R. Sanz.*

INFORME

Honorable Cámara:

1. *Intervención legal.*

1.1. *La Comisión Bicameral y las Cámaras*

El Congreso Nacional, luego de doce años de producida la última reforma constitucional, ha dado cumplimiento formal a la previsión del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional (CN) sobre los decretos de necesidad y urgencia (DNU), al sancionar la “ley especial” que rige el trámite y el alcance de la intervención del Congreso y conformar la Comisión Bicameral Permanente, recaudos ambos exigidos por dicha enmienda para dar validez a este tipo de normas.

La parte final de la norma dice: “...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.

”La especialidad otorga a la ley un relevante papel en cuanto a que su contenido es específico del instituto que regula y, en caso de antinomias con otras normas, se convierte en criterio para resolver dándole preferencia tal como ocurre con otros criterios como el jerárquico normativo o el cronológico.”

Respecto de la intervención de las Cámaras y la Comisión Bicameral Permanente el artículo 99, inciso 3, en lo pertinente, dispone: “... 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...”.

El artículo 100, incisos 12 y 13, Constitución Nacional, lo siguiente: “... Al jefe de Gabinete de Ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde: ... 12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente. 13. Refrendar conjuntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente”.

Respecto de la intervención de la Comisión Bicameral Permanente el artículo 2° de la ley 26.122 establece: “La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional, se rige por esta ley y las disposiciones de su reglamento interno, y tiene competencia para pronunciarse respecto de los decretos: a) de necesidad y urgencia; b) por delegación legislativa; y c) de promulgación parcial de leyes, dictados por el Poder Ejecutivo nacional en los términos de los artículos 99, inciso 3; 76, 80 y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional”.

El artículo 10 de la ley citada dispone además que: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado. Para emitir dictamen, la Comisión Bicameral Permanente puede consultar a las comisiones permanentes competentes en función de la materia”.

Los siguientes artículos de la ley también refieren a las Cámaras y la Comisión Bicameral Permanente, en lo pertinente, de la siguiente manera:

Incumplimiento. “Artículo 18: En caso de que el jefe de Gabinete no remita en el plazo establecido a la Comisión Bicameral Permanente los decretos que reglamenta esta ley, dicha Comisión se abocará de oficio a su tratamiento. Para ello, el plazo de diez días hábiles para dictaminar, se contará a partir del vencimiento del término establecido para la presentación del jefe de Gabinete.”

Despacho de la Comisión Bicameral Permanente. “Artículo 19: La Comisión Bicameral Permanente tiene un plazo de diez días hábiles contados desde la presentación efectuada por el jefe de Gabinete, para expedirse acerca del decreto sometido a su consideración y elevar el dictamen al plenario de cada una de las Cámaras. El dictamen de la Comisión debe cumplir con los contenidos mínimos establecidos, según el decreto de que se trate, en los capítulos I, II, III del presente título.”

Tratamiento de oficio por las Cámaras. “Artículo 20: Vencido el plazo a que hace referencia el artículo anterior sin que la Comisión Bicameral Permanente haya elevado el correspondiente despacho, las Cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto de que se trate de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3, y 82 de la Constitución Nacional.”

Plenario. “Artículo 21: Elevado por la Comisión el dictamen al plenario de ambas Cámaras, éstas deben darle inmediato y expreso tratamiento.”

Pronunciamiento. “Artículo 22: Las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones. El recha-

zo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional.” “Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento de forma inmediata.”

En función de lo expuesto esta Comisión Bicameral actúa en el marco de su competencia ejerciendo su control y elevando su despacho,¹ respecto de lo actuado por el Poder Ejecutivo nacional, para su expreso tratamiento por el plenario de las Cámaras de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Nacional y la ley 26.122.

2. Análisis de los DNU

El rechazo de los DNU propuestos en el proyecto de resolución, y motivo del informe, se funda en las razones y consideraciones siguientes:

2.1. Consideraciones generales

2.1.1. En primer lugar es preciso destacar que los decretos han sido dictados invocando el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Sentado ello, y de acuerdo a las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por nuestra Carta Magna corresponde a esta Comisión expedirse de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, Constitución Nacional, y los artículos 2º, 10 y 19 de la ley 26.122.

El citado artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional dispone que el Poder Ejecutivo nacional no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.

Textualmente el artículo 99 dice: “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”.

La norma, alude a circunstancias excepcionales; a la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de leyes, y al dictado de decretos de necesidad y urgencia. Sólo en ese contexto cabe

situar la habilitación del poder ejecutivo, y luego viene el seguimiento que queda a cargo del jefe de Gabinete de Ministros, de la Comisión Bicameral Permanente y del Congreso.

2.1.2. No caben dudas de que el “presupuesto habilitante” para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia ha de ser la existencia de una situación de excepcionalidad, traducida en la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes, con lo cual resulta forzoso concluir que la crisis política habilitante para el dictado de tales decretos ha de reflejarse y entenderse como una falta total de repuesta del Poder Legislativo ante una necesidad súbita e imperiosa de su intervención.

Por otra parte, será necesario que exista una “situación de grave riesgo social” que actúe como causa de justificación en sentido lato y que los “remedios” adoptados sean adecuados para atender a la misma, como que aquella situación haya hecho necesaria la creación de medidas súbitas. Por lo que no bastará una situación de crisis legislativa, sino que es preciso que esa crisis impida subsanar o atender con la inmediatez necesaria la situación de grave riesgo social, ante las circunstancias excepcionales que deben ser palmarias.

Recién cuando los indicadores sociales y de la realidad denotan la imperiosa necesidad de contar con un instrumento idóneo para paliar la situación (de “emergencia”), y siempre que no se invadan materias vedadas, se darán las circunstancias habilitantes o la permisión constitucional, restando –lógicamente– el mesurado análisis de cada previsión contenida en el “decreto” para observar si el mentado “instrumento” legal aprueba o no el llamado “test de razonabilidad”, como cualquier otro decreto ordinario del Poder Ejecutivo o ley sancionada por el Congreso.

2.1.3. Respecto del rol que debe cumplir el Congreso en el tratamiento de un decreto de necesidad y urgencia (DNU) que llegare a su seno, es de someterlo a lo que en la doctrina se ha denominado “control político” del decreto.

Habrán dos aspectos que el Congreso no podrá soslayar conforme la consagración constitucional: a) la necesidad de su intervención en la consideración de la norma de excepción; y b) la necesidad de que debe existir una manifestación expresa (de aprobación o rechazo) ya que el artículo 82 de la Constitución Nacional y el artículo 22 de la ley 26.122 excluyen todo intento de considerar convalidado un DNU por el mero silencio.

2.1.4. Por último diremos que la ley 26.122 (artículos 22 y 26) obliga al Congreso a resolver dentro de las alternativas de lo ordenado: aceptación o rechazo de la norma, impidiendo cualquier modificación del texto remitido.

¹ “La Comisión se limita a elevar su despacho que –como señala Bidart Campos– no resulta vinculante para el Congreso”. Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, tomo VI. *La reforma constitucional de 1994*, Ediar, Buenos Aires. 1995, página 444.

Textualmente el artículo 23 ordena: *Impedimento*. “Artículo 23: Las Cámaras no pueden introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del Poder Ejecutivo, debiendo circunscribirse a la aceptación o rechazo de la norma mediante el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes.”

2.2. Razones formales

Los decretos de necesidad y urgencia, remitidos por el jefe de Gabinete, que constituyen el objeto de este análisis, establecen lo siguiente:

1. DNU, número 461/2000, publicado en el Boletín Oficial del 14 de junio de 2000, bajo el número 29419, página 3, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; reduce las retribuciones brutas totales, mensuales, normales, habituales, regulares y permanente, y el sueldo anual complementario del personal de los entes públicos no estatales que se encuentran intervenidos por el Estado nacional y que reciban para su funcionamiento aportes del Tesoro nacional, cualquiera sea la naturaleza de su origen y afectación, con el alcance dispuesto en el decreto 430/2000; excluyendo las asignaciones familiares.

2. DNU, número 957/2001, publicado en el Boletín Oficial del 27 de julio de 2001, bajo el número 26698, página 2, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; establece una reducción en las remuneraciones de los máximos niveles gerenciales y políticos de los funcionarios del sector público nacional, y entidades comprendidas en los incisos a) y b) del artículo 8° de la ley 24.156 (Administración Financiera y Sistema de Control); quienes no podrán percibir una retribución superior a la asignada al jefe de Gabinete de Ministros. Limitación que se aplicará a los montos de los contratos de locación de servicios o de obra intelectual prestados a títulos personal bajo cualquier modalidad jurídica.

2.2.1. De acuerdo con el artículo 10 de la citada ley 26.122 (“...El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado...”) es menester analizar si los DNU objeto del presente análisis cumplen con los requisitos formales y sustanciales para su emisión exigidos por la norma constitucional.

Respecto de lo primero, el final del tercer párrafo del artículo 99, inciso 3, C.N., dice: “...serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros.

”La excepcionalidad del trámite sirve de fundamento a la exigencia de la unanimidad porque el dictado de un decreto de necesidad y urgencia no se encuentra entre las facultades normales del Poder Ejecutivo sino que es de uso extraordinario. Por tal razón, la Constitución reformada ha exigido una serie de condiciones y supuestos habilitantes que deben ser cumplidos; el requisito del acuerdo general de ministros debe ser interpretado del modo más exigente.”

Los decretos de necesidad y urgencia, objeto de análisis, desde el punto de vista formal reúnen y cumplimentan a nuestro entender los requisitos exigidos por la Constitución Nacional y la ley especial para su aceptación. A saber:

– Cuentan con el acuerdo general de ministros, la refrendata de ellos y del Jefe de Gabinete previstos como requisitos formales.

– Cuentan con la mayoría del cuerpo ministerial, también previsto por la doctrina como requisito formal.

– Los decretos han sido presentados dentro del plazo previsto que el jefe de Gabinete tiene para hacerlo.

– La Comisión Bicameral ha verificado que los DNU han sido publicados en el Boletín Oficial.

Aparece como primera cuestión sustancial, no resuelta judicialmente de manera unívoca, determinar si el artículo 99, inciso 3, exige que la circunstancia excepcional reúna la característica de urgente y que, además, sea imposible seguir el trámite ordinario de sanción de la ley o, por el contrario, exige sólo que concurren una u otra. Entendemos que asignarle carácter alternativo a los presupuestos fácticos de la norma, a los efectos de la habilitación, desnaturaliza la letra y el espíritu con que ha sido reconocida la facultad al Poder Ejecutivo. Y ello es así, porque interpretar que basta que se dé una de las alternativas significa, en la práctica, flexibilizar peligrosamente el control judicial respecto de los presupuestos de validez.²

2.3. Razones sustanciales

Del citado artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, surge un principio general y una excepción, la cual analizaremos a continuación:

– *Principio general*: “... El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo...”

– *Excepción*: “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”.

La norma nos habla de “estado de necesidad”. Entendemos que se refiere a aquél caracterizado por un perfil fáctico (urgente necesidad) y por

² Cayuso, Susana. *Los decretos de necesidad y urgencia. Texto constitucional vs. Praxis constitucional*. “La Ley” 2005-D, 961, página 8.

otro de carácter institucional (imposibilidad de recurrir a los trámites ordinarios para la sanción de las leyes).

En este sentido, existe consenso generalizado en exigir una situación de “necesidad y urgencia”.

“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.

Concretamente, la “necesidad y la urgencia” deben estar suficientemente fundadas y responder a circunstancias excepcionales, partiendo del principio sacramental de que las leyes deben ser dictadas por el Poder Legislativo.

Resulta necesario destacar que la sola imposibilidad política, en tanto derivación de la carencia, por el gobierno de quórum o mayorías propias para imponer su criterio, no puede, por eso, ser la razón justificante del empleo del decreto, porque debe concurrir siempre la necesidad de resolver, con urgencia y eficazmente la situación planteada.³

Resumiendo, para que el presidente pueda hacer uso de esta atribución exclusiva y excepcional que posee para dictar DNU, deben reunirse primeiramente los siguientes requisitos: 1) concurrencia de circunstancias excepcionales que hicieren imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes; 2) que el objeto de la pretensión, la necesidad y la urgencia, no pueda satisfacerse por ley; y 3) que no se trate sobre las materias expresamente prohibidas por el texto constitucional.

Sometiendo a esta prueba (test) de constitucionalidad a los DNU 461/2000 y 957/2001 remitidos a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración, advertimos que no reúnen los requisitos sustanciales exigidos por la norma reglamentaria.

Resulta necesario destacar que el decreto 430/2000 al cual hace referencia el decreto 461/2000, objeto del presente análisis, ha sido derogado por el artículo 3° del decreto 896/2001. En efecto, el Congreso de la Nación a través del artículo 18 de la ley 24.453 derogó los decretos 430/2000 y 869/2001.

Recuérdese que con anterioridad a la sanción de la ley 26.122, el Congreso tenía una única posibilidad de expedirse sobre un decreto de necesidad y urgencia emitido por el Poder Ejecutivo, podía ratificarlo, modificarlo o derogarlo a través de una ley.

Siempre que el Congreso se pronuncie sobre un decreto de necesidad y urgencia dictado con anterioridad a la sanción de la ley 26.122; mediante una ley, ya sea que a través de ella lo derogue, lo modifique o lo ratifique, ese tratamiento configura un concreto pronunciamiento del órgano legislativo, dicho pronunciamiento configura un expresión de control, que compete al Congreso de la Nación, en forma privativa.

Nuestro máximo tribunal en el caso “Guida”,⁴ si bien reconoció que el Poder Ejecutivo nacional se encuentra facultado para dictar decretos de necesidad y urgencia, enfatizó que el respeto por el principio republicano de gobierno ha inspirado la reforma relativa a la necesaria intervención del Congreso en tales casos. “Así, una vez conjurado el peligro de la ineficacia, su actuación transforma a este tipo de decretos en un acto complejo en el que forzosamente el Poder Legislativo debe intervenir, a fin de otorgarle la legitimidad necesaria (artículo 99, inciso 3, último párrafo, de la Constitución Nacional). Idénticas razones han inspirado la exclusión de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos.” (Considerando 5° del voto del doctor Fayt). En el presente caso “...el Congreso Nacional... ha asumido esa intervención legítimadora, 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 fuera recordado por el tribunal en la causa ‘Verrochi’...”. (Considerando 9° del mismo voto).

Por su parte el decreto 957/2001, objeto del presente análisis, con fundamentos similares a los utilizados para el dictado del decreto 461/2000; establece un porcentaje superior de reducción de las retribuciones de los funcionarios con jerarquía no inferior a subsecretario y autoridades superiores de organismos y entidades comprendidas en los incisos a) y b) del artículo 8° de la ley 24.156 y de los fondos fiduciarios nacionales. Se advierte que se intenta justificar el uso de una facultad excepcional dictado de decretos de necesidad y urgencia con argumentos que no cumplan los requisitos para la legítima utilización de dicha facultad. Cabe recordar que un decreto de necesidad y urgencia jamás puede importar la modificación de una ley, sancionada por el Congreso Nacional, una interpretación contraria produciría una violación al principio de división de poderes.

El dictado de disposiciones legislativas responde a una situación de excepcionalidad, y es ese el fundamento principal por el cual adoptamos una postura tan restrictiva.

³ Quiroga Lavié, Humberto: *Decretos de necesidad y urgencia en la reforma de la Constitución Nacional*, “La Ley” 1994-D, páginas 876/881.

⁴ CSJN, “Fallos” 323:1566, “Guida, Liliana c/ Poder Ejecutivo nacional”, sentencia del 2-6-2000.

Como fundamento de la medida se deben descartar los criterios de mera conveniencia, ajenos a circunstancias de 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.

3. Conclusión

Debemos reflexionar políticamente sobre el dictado de estas normas de excepción.

El Poder Ejecutivo nacional ha sancionado decretos de necesidad y urgencia para disponer la reducción de las retribuciones de los trabajadores. Como es de público y notorio conocimiento, el carácter restrictivo con el que debe ser interpretada la utilización de esta normativa de excepción impide la convalidación de las normas que resultan objeto del presente análisis.

Los DNU en estudio intentan encontrar justificación aludiendo a que circunstancias excepcionales imposibilitan seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de leyes.

A nuestro entender, tal como lo expresábamos con anterioridad, el texto de los decretos en cuestión no evidencia circunstancias excepcionales que configuren un presupuesto habilitante para el dictado de este tipo de normas. Consideramos que el Poder Ejecutivo nacional no puede mediante el dictado de un DNU determinar una reducción salarial de los trabajadores, conculcando derechos adquiridos.

A mayor abundamiento entendemos que este tipo de medidas deben ser sometidas a consideración del Congreso de la Nación, para que sean objeto de debate por nuestros representantes del pueblo.

Por ello, la aprobación de los decretos de necesidad y urgencia en estudio, habilitaría al Poder Ejecutivo nacional a valerse de este tipo de normas para imponer su criterio de una forma absolutamente arbitraria. Hecho que configuraría un verdadera aberración en un Estado democrático.

Esta Comisión Bicameral no puede convalidar esta anomalía.

La situación excepcional invocada para el dictado de los DNU no es un presupuesto habilitante a los fines indicados en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Por ello, toda vez que los decretos de necesidad y urgencia sometidos a examen no cumplen los requisitos sustanciales exigidos por la norma de aplicación, a fin de ejercer un debido control de constitucionalidad, es que ésta Comisión Bicameral Permanente no puede convalidar el dictado de los mismos y en consecuencia propone su rechazo.

Oscar R. Aguad. – Luis P. Naidenoff.

ANTECEDENTES

1

Mensaje del Poder Ejecutivo nacional 462/2000

Buenos Aires, 8 de junio de 2000.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de comunicarle el dictado del decreto 461 del 8 de junio de 2000 que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 462

FERNANDO DE LA RÚA.

Rodolfo H. Terragno. – Rosa G. C. de Fernández Mejjide.

Decreto del Poder Ejecutivo nacional 461/2000

Buenos Aires, 8 de junio de 2000.

VISTO el decreto 430 del 29 de mayo de 2000; y

CONSIDERANDO:

Que por la citada norma se dispuso la reducción de las retribuciones brutas totales, mensuales, normales, habituales, regulares y permanentes, y el sueldo anual complementario, excluyendo las asignaciones familiares, del personal del sector público nacional comprendido en los incisos *a)* y *b)* del artículo 8° de la ley 24.156, incluyendo las entidades bancarias oficiales y las fuerzas armadas, de seguridad y Policía Federal, y el Poder Legislativo nacional con independencia del régimen laboral que resulte aplicable a dicho personal.

Que por un error material se omitió incluir en la reducción salarial a los entes públicos no estatales que se encuentran intervenidos por el Estado nacional y que reciban para su funcionamiento aportes del Tesoro nacional cualquiera sea la naturaleza de su origen y su afectación.

Que cabe dar aquí por reproducidos los exhaustivos fundamentos que sirvieron de causa para el dictado del decreto 430/2000 al que se viene aludiendo.

Que la presente medida se adopta con carácter transitorio y de excepción, hasta tanto se superen las circunstancias que la motivan.

Que la crítica situación fiscal por la que atraviesa el Estado nacional configura una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes resultando imperioso el dictado de este acto.

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

Por ello,

El presidente de la Nación Argentina en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1° – Redúcense las retribuciones brutas totales, mensuales, normales, habituales, regulares y permanentes, y el sueldo anual complementario, del personal de los entes públicos no estatales que se encuentran intervenidos por el Estado nacional y que reciban para su funcionamiento aportes del Tesoro nacional, cualquiera sea la naturaleza de su origen y su afectación, con el alcance dispuesto en el decreto 430 del 29 de mayo de 2000, excluyendo las asignaciones familiares.

Art. 2° – El monto de las sumas que resulte de las reducciones salariales dispuestas por el artículo 1°, se deducirá de las partidas que en concepto de aporte presupuestario efectúa el Estado nacional a los entes alcanzados por esta medida.

Art. 3° – La presente medida será aplicable a las retribuciones que se devenguen a partir del 1° de junio de 2000, y tendrá vigencia hasta tanto se mantengan las causales que dieron origen a su dictado.

Art. 4° – Dése cuenta al Honorable Congreso de la Nación, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

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

Decreto 461

FERNANDO DE LA RÚA.

Rodolfo H. Terragno. – Federico T. M. Storani. – Nicolas V. Gallo. – Graciela Fernandez Meijide. – Ricardo R. Gil Lavedra. – Ricardo H. López Murphy. – Héctor J. Lombardo. – José L. Machinea. – Juan J. Llach.

2

Mensaje del Poder Ejecutivo nacional 958/2001

Buenos Aires, 26 de julio de 2001.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de comunicarle el dictado del decreto 957 del 26 de julio de 2001 que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 958

FERNANDO DE LA RÚA.

Chrystian G. Colombo. – Domingo F. Cavallo.

Decreto del Poder Ejecutivo nacional 957/2001

Buenos Aires, 26 de julio de 2001.

VISTO el decreto 896 del 11 de julio de 2001; y

CONSIDERANDO:

Que la situación financiera del sector público hace necesario adoptar severas medidas de aplicación excepcional y de resultados inmediatos a efectos de la adecuación del déficit fiscal.

Que para coadyuvar al cumplimiento de dichos cometidos con la urgencia que determinan las circunstancias, resulta imprescindible reducir las erogaciones, lo cual obliga a introducir modificaciones al gasto respecto de los funcionarios del sector público nacional.

Que los máximos niveles gerenciales y políticos del mencionado sector son quienes perciben las mayores remuneraciones.

Que es en esos niveles donde, fundado en elementales principios de solidaridad, deberá reflejarse una mayor contribución a los gastos del Estado nacional.

Que en dicha inteligencia, corresponde tomar como tope de los ingresos de los mencionados funcionarios la remuneración asignada al jefe de Gabinete de Ministros, en virtud de ser este último el responsable del ejercicio de la administración general del país, de conformidad al artículo 100, inciso 1°, de la Constitución Nacional.

Que, por otra parte, mediante el artículo 1° del decreto citado en el Visto se ha previsto que la reducción de los créditos presupuestarios que se disponga importará, de pleno derecho, la reducción de las retribuciones alcanzadas, cualquiera fuera su concepto.

Que este marco amerita establecer un porcentaje superior de reducción de las retribuciones correspondientes a los funcionarios con jerarquía no inferior a subsecretario y autoridades superiores de organismos y entidades comprendidas en los incisos a) y b) del artículo 8° de la ley 24.156 y de los fondos fiduciarios nacionales.

Que procede distinguir entre el derecho al sueldo y el derecho a su inamovilidad o intangibilidad, que ampara solamente a los funcionarios a los cuales las leyes se los ha reconocido expresamente, como ocurre con los jueces y los miembros del ministerio público, a quienes la Constitución Nacional les garantizó esa intangibilidad (artículos 110 y 120).

Que la Corte Suprema de Justicia de la Nación (“Fallos” 313:664) ha sostenido que para evaluar la legitimidad de una medida, debe verificarse la razonabilidad de la decisión y su coherencia con el sistema en que se engarza la norma.

Que la crítica situación fiscal por la que atraviesa el Estado nacional configura una circunstancia ex-

cepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, resultando imperioso el dictado del presente.

Que el servicio jurídico permanente correspondiente ha tomado la intervención que le compete.

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

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Establécese que los funcionarios con jerarquía no inferior a subsecretario, extrascafonarios y autoridades superiores de organismos y entidades comprendidas en los incisos *a*) y *b*) del artículo 8° de la ley 24.156, incluyendo las entidades bancarias oficiales y Fondos Fiduciarios nacionales, no podrán percibir una retribución superior a la asignada al jefe de Gabinete de Ministros.

En todos los casos se deberá considerar todos los ingresos en dinero y beneficios sociales, incluyendo las bonificaciones, compensaciones, reintegros, gastos protocolares, movilidad y los premios o estímulos, permanentes o extraordinarios, cualquiera sea la fuente de financiamiento.

Art. 2° – Los montos que se ahorren en virtud de las restricciones impuestas por aplicación del artículo 1° de la presente medida respecto de las empresas y sociedades comprendidas en el artículo 8°, inciso *b*) de la ley 24.156, y de los fondos fiduciarios nacionales así como de los organismos descentralizados que se autofinancien, ingresarán al Tesoro nacional y se destinarán al pago de las jubilaciones y pensiones del sistema nacional de la seguridad social.

Art. 3° – La limitación prevista en el artículo 1° del presente también se aplicará a los montos de los contratos de locación de servicios o de obra intelectual prestados a título personal bajo cualquier modalidad jurídica, tanto los encuadrados en el régimen de los decretos 92 del 19 de enero de 1995 y 436 del 30 de mayo de 2000, como los convenidos para proyectos o programas de cooperación técnica con financiamiento bilateral y multilateral.

En caso de no ser aceptada por el contratado la reducción dispuesta dentro de los diez (10) días, se procederá sin más trámite a rescindir el contrato en los términos previstos en él y estas personas no podrán ser contratadas durante el resto del presente ejercicio fiscal.

Art. 4° – Los saldos no devengados al 30 de junio de 2001 de las partidas presupuestarias destinadas al pago de las remuneraciones del personal contratado mencionado en el artículo 3° del presente

decreto, deberán ser reducidos en un treinta por ciento (30 %).

Art. 5° – Las sumas destinadas al pago de los contratos de cualquier modalidad financiados con cargo a los fondos de cooperación técnica y financiera previstos en las leyes 17.050, 23.283, 23.412 y 23.979, devengadas al 30 de junio de 2001, se reducirán aplicando igual metodología de la sustentada en el artículo 4° del presente decreto.

Art. 6° – Establécese que las retribuciones de los funcionarios con jerarquía no inferior a subsecretario y autoridades superiores de organismos y entidades comprendidas en los incisos *a*) y *b*) del artículo 8° de la ley 24.156, incluyendo las entidades bancarias oficiales y fondos fiduciarios nacionales, serán reducidas al efecto de la aplicación del decreto 896/01, en un porcentaje que resulte de multiplicar el porcentaje de reducción establecido para el resto del personal por el coeficiente de 2.7876, el que podrá ser modificado por el jefe de Gabinete de Ministros.

La reducción dispuesta comprenderá a todos los ingresos que perciba dicho personal por todo concepto según el alcance establecido en el último párrafo del artículo 1° de la presente medida.

Art. 7° – La Subsecretaría de la Gestión Pública de la Secretaría para la Modernización del Estado de la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía quedan facultadas para dictar, en el ámbito de sus competencias, las normas interpretativas y aclaratorias a que diera lugar el presente decreto.

Art. 8° – La Sindicatura General de la Nación fiscalizará el efectivo cumplimiento de lo dispuesto por el presente decreto.

Art. 9° – Deróganse, a partir del 10 de julio de 2001, el artículo 4° del decreto 1.085 del 26 de septiembre de 1996 y el decreto 1/98.

Art. 10 – Invítase al Poder Legislativo nacional y al Poder Judicial de la Nación a dictar en el ámbito de sus respectivas competencias, normas de carácter similar a la presente medida.

Art. 11. – Dése cuenta al Honorable Congreso de la Nación en virtud de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

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

Decreto 957

FERNANDO DE LA RÚA.

Chrystian G. Colombo. – Domingo F. Cavallo. – Héctor J. Lombardo. – Patricia Bullrich. – Ramón B. Mestre. – Adalberto Rodríguez Giavarini. – Juan P. Cafiero. – José H. Jaunarena. – Jorge E. de la Rúa. – Andrés G. Delich. – Carlos M. Bastos.