

SESIONES ORDINARIAS

2007

ORDEN DEL DIA N° 2584

COMISION BICAMERAL PERMANENTE DE TRAMITE LEGISLATIVO (LEY 26.122)

Impreso el día: 30 de julio de 2007

Término del artículo 113: 8 de agosto de 2007

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 455, de fecha 29 de abril de 1999. (29-P.E.-1999.)

INFORME

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– prevista en los artículos 99, inciso 3; y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional ha considerado el expediente referido al decreto del Poder Ejecutivo nacional 455 de fecha 29 de abril de 1999 mediante el cual se dispone un ajuste en los créditos para gastos corrientes y de capital de las jurisdicciones y entidades de la administración nacional, sin perjuicio de lo cual, se incluyen otras reducciones de carácter general relacionadas con contratos especiales, consultoría de unidades, ejecutores de préstamos y la partida principal de pasajes y viáticos.

En virtud de los fundamentos que se exponen en el informe adjunto, y por los que oportunamente ampliará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Declarar la validez del decreto 455 de fecha 29 de abril de 1999.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 4 de julio de 2007.

Jorge M. Capitanich. – Diana B. Conti. – Luis F. J. Cigogna. – Gustavo E. Ferri. – Jorge A. Landau. – Pablo G. Tonelli. – Patricia Vaca Narvaja. – Nicolás A. Fernández. – María L. Leguizamón. – María C. Perceval. – Luz M. Sapag.

Honorable Congreso:

I. Antecedentes

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

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

Gregorio Badeni ¹ 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

¹ Badeni, Gregorio, *Reglamentación de la Comisión Bicameral Permanente*, "La Ley", 2006-D, 1229.

² Badeni, Gregorio, obra citada.

“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 constitucional encuentra apoyo expreso en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución reformada”.⁵

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

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

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

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

.....
 ”3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso

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.

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”.

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

CAPÍTULO CUARTO: *Del jefe de Gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo:* Artículo 100:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

termina la emergencia que ocasiona la crisis institucional que impide al Poder Ejecutivo ejercer sus facultades constitucionales de un modo más adecuado, llevando al estado de necesidad política que desemboca en la asunción de dichas facultades por parte del Poder Ejecutivo.

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

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

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

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

Asimismo, son numerosas las constituciones europeas que han contemplado la posibilidad de existencia de aquellas situaciones extraordinarias de necesidad y urgencia, estableciéndolas en sus textos 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,

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

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

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 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 de-

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”.

¹¹ “La Ley”, 1997-E:884.

ció 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 “Risóla de Ocampo”,¹³ se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

El fundamento central para descalificar esta normativa fue que protegían intereses de individuos o grupos, no intereses generales de la sociedad.

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

En el caso “Guida”,¹⁴ la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia 290/95 que había dispuesto la reducción de 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.

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

¹³ “Risóla 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.

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 validación tácita con consecuencias positivas (considerando 25). Nada de ello en cambio, sería en principio posible de afirmar hoy, frente al ineludible quicio constitucional que condiciona estrictamente la existencia misma de la voluntad del Congreso en su manifestación positiva (artículo 82 de la Constitución Nacional). No obstante, de esta regulación minuciosa de una facultad que por definición se considera existente, no podría derivarse como conclusión que la ausencia de reglamentación legal del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional deje inerte a la sociedad frente a las situaciones que el propio texto constitucional ahora prevé como excepcionales y, por tanto, mercedoras de remedios del mismo carácter” (considerando 7°).

Fayt agregó que “en el caso concreto que nos ocupa, el Congreso Nacional, haciéndose cargo de su necesaria intervención en cuestiones de hondo y sensible contenido social –más allá de las implicancias presupuestarias que obviamente ostenta y que en última instancia son la razón misma de la medida– ha asumido esa intervención legitimadora, con lo que puede darse por satisfecho el recaudo constitucional antes indicado. Ello, claro está, no descarta sino refuerza el necesario control de constitucionalidad inherente al Poder Judicial de la Nación, conforme fue recordado por el tribunal en la causa ‘Verrochi’ ya citada”. (considerando 9°.)

En este mismo orden de ideas, el citado ministro de la CSJN destacó que “en cuanto al contenido mismo de la medida cuestionada, deben entenderse reunidos los requisitos que condicionan su validez, de acuerdo a la ya conocida doctrina de la emergencia” (considerando 10).

Por todo lo expuesto, se revoca el fallo de la instancia anterior y se declara la constitucionalidad del decreto.

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

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

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

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

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

“Sin embargo –señala Cassagne– la figura del reglamento no agota todas las situaciones que traducen la emisión de actos de alcance o contenido general en sede administrativa. Las normas generales que sólo tienen eficacia interna en la administración

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

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

o que están dirigidas a los agentes públicos –instrucciones de servicio, circulares– no producen efectos jurídicos respecto a los particulares. Su principal efecto jurídico se deriva del deber de obediencia jerárquica del inferior al superior”.¹⁷

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁷ Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

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

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

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

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.

II. Objeto

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 455 de fecha 29 de abril de 1999 mediante el cual se dispone un ajuste en los créditos para gastos corrientes y de capital de las jurisdicciones y entidades de la administración nacional, sin perjuicio de lo cual se incluyen otras reducciones de carácter general relacionadas con contratos especiales, consultoría de unidades, ejecutores de préstamos y la partida principal de pasajes y viáticos.

II.a. Análisis del decreto

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último de los considerandos 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 Na-

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.

ción; 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.

El decreto 455/99 en consideración ha sido decidido en acuerdo general de ministros y refrendado 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 diez días, él se encuentra cumplido toda vez que esta comisión ha concluido que atento a que aquella cláusula ha tomado el carácter de operativa con la reciente sanción de la ley 26.122 que estableció el régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes y, en virtud de la cual, se ha conformado esta comisión, corresponde considerar cumplido el mismo respecto de los decretos de necesidad y urgencia emitidos con anterioridad al 25 de octubre de 2006, fecha en la que ha quedado conformada la comisión bicameral permanente.

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

La posición adoptada por la comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional, que establece: “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta” y en el principio de seguridad jurídica que exige que se 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 del decreto 455/99.

En los considerandos del precitado decreto, el Poder Ejecutivo nacional destaca que la situación de incertidumbre en los mercados financieros internacionales provoca una retracción en nuestra economía y como consecuencia de ello la estimación de los recursos previstos en la ley 25.064 se verá afectada, resultando necesario la adopción de medidas excepcionales que permitan paliar esta situación.

En consecuencia, una de las medidas a adoptar será mediante una rebaja de los créditos presupuestarios vigentes que neutralice parcialmente la menor percepción de los recursos, no comprometiendo de manera significativa los objetivos básicos tenidos en cuenta en la elaboración del presupuesto.

Como complemento a lo expresado en el párrafo precedente, la caída de los recursos previstos originalmente y la atención de necesidades de imprescindible cumplimiento, tales como el pago de pasividades obliga a alterar el resultado financiero establecido en la ley de presupuesto, incrementando la autorización de endeudamiento para hacer frente al mismo.

Asimismo resulta necesario adoptar otras medidas que procuren la racionalización y disminución del gasto público, ya sea reduciendo puntualmente algunas partidas o no permitiendo su incremento por intermedio de la financiación por una mayor recaudación de recursos con afectación específica o propios.

Por otra parte y a efectos de minimizar el impacto de la crisis en las disponibilidades del Tesoro nacional, corresponde establecer afectaciones sobre la recaudación de gravámenes originados en leyes especiales con el objeto de que su producido se mantenga en una cuenta indisponible o su inversión en un título del Tesoro nacional sin afectar el destino que dichos gravámenes tienen, en especial los referidos a las provincias.

Con similar propósito resulta procedente establecer que el pago de las retroactividades de las jubilaciones y pensiones a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social dependiente de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, liquidadas a partir de la vigencia del presente decreto, deberán ser efectivizadas en el ejercicio fiscal del año 2000.

Asimismo, el Poder Ejecutivo nacional considera que, dada la necesidad de resolver el pago de las deudas que mantiene la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación con el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, referidos a la regularización de la prestación y financiamiento de la cobertura médico-asistencial y social de pensiones no contributivas, se dispone su cancelación mediante la utilización de bonos de consolidación en moneda nacional, tercera serie emitidos de acuerdo con el decreto 1.318 del 6 de noviembre de 1998.

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.

En este orden, el Poder Ejecutivo nacional destaca que la postergación del pago de la garantía al Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y la afectación de fondos con destino específico no significan de manera alguna modificación tributaria ni cambios en su asignación en razón de que las medidas que se adoptan constituyen una inmovilización transitoria de dichos fondos.

Es importante destacar que a través de la ley 25.107 sancionada por el Honorable Congreso de la Nación el 12 de mayo de 1999 se deja sin efecto el ajuste en los créditos para gastos corrientes y de capital de la jurisdicción 70 - Ministerio de Cultura y Educación y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, determinado en las planillas anexas al artículo 1° del decreto 455, de fecha 29 de abril de 1999.

En el mismo sentido, la precitada ley en su artículo 2° establece que se deja sin efecto desde la fecha de su publicación, el artículo 15 del decreto 455, de fecha 29 de abril de 1999, el cual establecía:

“Artículo 15: La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) abonará a partir de la fecha del presente decreto y hasta el 31 de diciembre de 1999 las jubilaciones y pensiones originadas en liquidaciones de nuevos beneficios o por aplicación de reajustes de haberes o por cualquier otro concepto resueltos en sede administrativa. El pago de las retroactividades correspondientes a dichos conceptos se atenderá con los créditos asignados en el presupuesto del año 2000.”

En este mismo orden, a partir de la ley 25.157 sancionada por el Honorable Congreso de la Nación el 25 de agosto de 1999, en su artículo 5° se establece lo siguiente:

“Artículo 5°: Dispónese una rebaja en los créditos autorizados por la ley 25.064, ajustados por el decreto 455/99, para el inciso 3 –Servicios no personales, partida principal 7– Pasajes y viáticos, que el jefe de Gabinete de Ministros distribuirá entre los programas de las siguientes jurisdicciones, incluidas las respectivas entidades:

Jurisdicción	Monto en pesos
20 - 03 - Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable	1.000.000
30 - Ministerio del Interior	3.000.000
35 - Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	3.000.000
45 - Ministerio de Defensa	4.000.000
50 - Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos	4.000.000

En el mismo sentido, la precitada ley, en su artículo 8° dispuso lo siguiente:

“Artículo 8°: Déjase sin efecto desde la fecha de su publicación, el ajuste en los créditos detallados en las planillas anexas al artículo 1° del decreto 455 de fecha 29 de abril de 1999 para la jurisdicción 20 - 12 - Secretaría de Desarrollo Social, Programa 20, Partida parcial 514 - Ayudas sociales a personas y para la entidad 906 - Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud “Dr. Carlos Malbrán”, por los totales correspondientes a los incisos 1 - Gastos en personal, 3 - Servicios no personales y 4 - Bienes de uso.”

Por último, el artículo 9° de la ley 25.157 dispuso:

“Artículo 9°: Déjase sin efecto, desde la fecha de su publicación, los artículos 8°, 9° y 10 del decreto 455, de fecha 29 de abril de 1999.”

Es importante destacar que los artículos 8°, 9° y 10 del precitado decreto 455/99 establecían lo siguiente:

“Artículo 8°: Dispónese una afectación del doce por ciento (12 %) sobre la recaudación que se produzca hasta el 31 de diciembre de 1999, de los gravámenes creados por leyes especiales que se detallan en la planilla anexa al presente artículo. En los casos en que su distribución a provincias se efectúe automáticamente por el Banco de la Nación Argentina, el importe resultante deberá ser acreditado en una cuenta remunerada indisponible abierta a tal efecto en el citado banco, a nombre de cada una de las provincias beneficiarias.

“Asimismo las jurisdicciones y entidades responsables de la recaudación de los gravámenes a que alude la citada planilla anexa, y cuya distribución no se realiza en forma automática, deberán ingresar el producido de la afectación dispuesta en una cuenta bancaria remunerada disponible abierta a nombre de cada uno de los organismos responsables de la administración de estos fondos. El Tesoro nacional sufragará la remuneración de las mencionadas cuentas indisponibles.

“Dentro de los treinta (30) días de finalizado el tercer trimestre, la Secretaría de Hacienda deberá, por el saldo existente al 30 de septiembre de 1999 y en función de la situación del mercado de capitales, optar por la entrega a las provincias beneficiarias de un título del Tesoro nacional intransferible, o mantener los fondos resultantes en las cuentas indisponibles a que aluden los párrafos primero y segundo del presente artículo.

“En caso de optarse por la emisión del título, éste deberá tener como plazo de vencimiento al 30 de noviembre del año 2000, determinando la Subsecretaría de Financiamiento de la Secretaría de Hacienda, las demás características y condiciones del mismo. En la alternativa de optar por el depósito en las cuentas bancarias, su indisponibilidad caducará en la misma fecha prevista en el párrafo anterior. Igual procedimiento se adoptará durante los primeros treinta (30) días del año 2000 por el importe de la

recaudación del cuarto trimestre del presente ejercicio.

”El jefe de Gabinete de Ministros efectuará las modificaciones presupuestarias correspondientes para reflejar las transferencias de fondos a las provincias en la oportunidad en que el Tesoro nacional amortice el título intransferible o devuelva el depósito indisponible.

”Artículo 9°: Suspéndese para el ejercicio de 1999 la obligación del Tesoro nacional de atender la garantía del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) a que se refiere el artículo 3° de la ley 24.464. Para el caso de que las percepciones de dicho ejercicio destinadas al citado fondo fueran inferiores a la suma de novecientos millones de pesos (\$ 900.000.000) el jefe de Gabinete de Ministros incorporará la suma resultante de la diferencia no percibida en el proyecto de ley de presupuesto para el año 2000.

”Artículo 10: Dense por cumplidos los objetivos que dieron origen a la asistencia mensual prevista en el artículo 9° del acta acuerdo celebrada entre la provincia de Santa Cruz y el Estado nacional con fecha 19 de enero de 1994, dejándose en consecuencia sin efecto dicho aporte, a partir del mes de enero de 1999.”

Es preciso destacar que, mediante la resolución 28/03 de fecha 14 de abril de 2003 emanada de la Auditoría General de la Nación, se resuelve la aprobación del informe de auditoría de la cuenta de inversión correspondiente al ejercicio fiscal 1999 con opinión sobre la razonabilidad de la información contenida en cada uno de los estados financieros auditados, producidos por la Gerencia de Control de la Cuenta de Inversión en el ámbito de la Secretaría de Hacienda, y con la intervención de las gerencias de Control del Sector Financiero y Recursos, de Control del Sector No Financiero, de la Deuda Pública y de Control de Entes Reguladores y Privatizaciones de la Auditoría General de la Nación, en los respectivos organismos.

Es importante precisar que el artículo 85 de la Constitución Nacional pone a cargo de la Auditoría General de la Nación el control externo de la administración pública nacional, cualquiera fuera su modalidad de organización.

En este sentido, el mencionado artículo 85 de la Constitución de la Nación Argentina, en su parte pertinente establece lo siguiente:

”Constitución de la Nación Argentina - Capítulo sexto - De la Auditoría General de la Nación

”Artículo 85: El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo.

”El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación.

”Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

”Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.”

Por su parte, el artículo 75, inciso 8, establece que corresponde al Congreso de la Nación aprobar o desechar la cuenta de inversión:

”Constitución de la Nación Argentina - Capítulo cuarto - Atribuciones del Congreso

”Artículo 75: Corresponde al Congreso:

”8. Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión.”

En el mismo sentido, la Contaduría General de la Nación debe preparar anualmente la cuenta de inversión y el Poder Ejecutivo es responsable de su remisión al Congreso, conforme lo dispuesto por los artículos 91, inciso *h*), y 95 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional.

En los considerandos de la precitada resolución emanada de la Auditoría General de la Nación, se deja constancia de que la Gerencia de Control de la Cuenta de Inversión de la Auditoría General de la Nación ha llevado a cabo la coordinación integral de la auditoría de la cuenta de inversión del ejercicio 1999 y la ejecución de los trabajos en los órganos rectores de la Secretaría de Hacienda.

Asimismo, se destaca que “en atención a la desagregación que presenta dicha cuenta, lo concerniente a los recursos, al estado actualizado de la deuda pública y a la ejecución presupuestaria de los organismos del sector público nacional, fue analizado por las gerencias de Control del Sector Financiero y Recursos, de Control del Sector No Financiero, de la Deuda Pública y de Control de Entes Reguladores y Privatizaciones de la Auditoría General de la Nación, en orden a su respectiva competencia”.

De igual modo, en los considerandos de la precitada resolución se deja constancia de que las comisiones de supervisión respectivas han producido los despachos correspondientes, compartien-

do los términos de todos los informes elaborados por las gerencias responsables; mientras que, el Colegio de Auditores en sesión del 9 de abril de 2003, prestó conformidad al informe de que se trata.

En el informe desarrollado por el precitado organismo de control, cuyo objetivo consiste en desarrollar un estudio macroeconómico de la ejecución de la ley nacional de presupuesto y cálculo de recursos, correspondiente al ejercicio fiscal 1999, sancionada por el Honorable Congreso de la Nación, ley 25.064, e instrumentada a través de la decisión administrativa 1 del 4 de enero de 1999, se destacan las siguientes observaciones:

“Se trató de un año con un comportamiento de la economía recesivo, en el cual se produjo una caída del número de transacciones y de los precios. La ley de presupuesto esperaba tanto un crecimiento de la economía así como una elevación de los precios. Esta diferencia entre lo esperado y lo ocurrido, es fuente de explicación parcial de las diferencias entre la previsión presupuestaria y su ejecución, en lo relativo a la obtención de recursos Corrientes.

“Se partió con un resultado económico esperado deficitario del orden de los 663,5 millones de pesos y un resultado financiero deficitario de casi 3.600 millones de pesos. Ambos valores propuestos en la ley de presupuesto 1999.

“La ejecución presupuestaria mostró un resultado económico deficitario de aproximadamente de 4.800 millones de pesos y su resultado financiero fue también negativo pero de 8.485,6 millones.

“La principal causa de este comportamiento distinto a lo esperado corresponde a una obtención de recursos corrientes más baja de lo que estaba previsto. Se suma el hecho que los recursos de capital fueron ejecutados por debajo de lo previsto en la ley de presupuesto. En cotejo con la ejecución presupuestaria del ejercicio fiscal anterior, se acentúan las tendencias observadas. Se presenta tanto en el proyecto de ley de presupuesto así como en la ley de presupuesto un cálculo de recursos corrientes superior a los que luego se obtienen. Este proceder y resultado es reiterativo, al menos desde 1993 y con la única excepción del año 1997.

“En el período no se presentaron cambios relevantes, o de impacto importante para el ejercicio, con relación a las alícuotas de impuestos o legislación tributaria.

“Como para otros períodos, el balance de la cuenta de ingresos y gastos de capital fue deficitario. En este último sentido, la inversión real directa sigue siendo de baja cuantía y ejecutándose por debajo del crédito otorgado en el presupuesto. Las transferencias al sector público y privado son la principal causa del déficit de la cuenta de capital.

“En el análisis de la evolución reciente de los resultados de la ejecución presupuestaria, se obser-

va a este ejercicio fiscal como el quinto consecutivo con resultados financieros deficitarios. Agregando los déficits financieros desde 1994, se llega a un resultado negativo de más de 31.400 millones de pesos.

“A pesar de una ejecución presupuestaria en niveles de gastos corrientes inferiores a los presupuestados, las estructuras del gasto no se alteran significativamente. Sin embargo, en relación con las funciones del gasto, sí se observan cambios en la estructura, comparando el crédito inicial otorgado y la ejecución presupuestaria. En términos de las finalidades, si bien no se presentan discrepancias de relevancia, lo cierto es que algunas de ellas han elevado su nivel de participación; éstas son, principalmente, administración gubernamental y servicios de la deuda pública.

“En el ejercicio fiscal 1999 se produjo un incremento en el endeudamiento presupuestario de la administración central de 11.196,4 millones de pesos. El incremento de este endeudamiento es con el exterior, habiéndose reducido el nivel de deuda interna. Se llega así a un nivel de deuda pública al final del ejercicio fiscal de 121.876,9 millones de pesos. En el período que va de 1993 a 1999, el endeudamiento presupuestario se elevó en casi 60.000 millones de pesos.

“A partir de lo que viene ocurriendo con el proceso de reforma del Estado, el presupuesto consolidado no presenta relevantes diferencias con el de la administración nacional. El resultado financiero de la administración nacional en conjunto con los resultados de las empresas públicas fue deficitario por un total casi idéntico al déficit de la administración nacional, equivalente a 8.484,8 millones de pesos.”

Las razones de necesidad y urgencia requeridas para habilitar la competencia del Poder Ejecutivo en materia legislativa han sido descritas en los considerandos del decreto 455/99.

El espíritu legislativo no ha variado atento a que, en definitiva, el Congreso en ejercicio de sus atribuciones constitucionales propias no ha adoptado decisiones diferentes en los puntos de política involucrados.²⁸

En razón a la materia regulada en el presente decreto conforme se indicara *ut supra*, dichas medidas no incursionan en las materias expresamente prohibidas por la Constitución Nacional para tales actos –por no tratarse de materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos–, verificándose el cumplimiento de los recaudos formales que la Carta Magna impone para ellos, encontrán-

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

dose asimismo suficientemente acreditadas las razones de urgencia y excepcionalidad invocadas para su dictado.

III. *Conclusión*

Por los fundamentos expuestos, y habida cuenta de que esta comisión debe expedirse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de conformidad con los términos del artículo 10 de la ley 26.122, encontrándose cumplidos los mencionados requisitos formales y sustanciales en lo que respecta al dictado del decreto 455/99, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo nacional 455/99.

Jorge M. Capitanich.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 29 de abril de 1999.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad comunicando el dictado del decreto 455 del 29 de abril de 1999.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 456

CARLOS S. MENEM.

Roque B. Fernández. – Jorge A. Rodríguez.

Buenos Aires, 29 de abril de 1999.

VISTO el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio de 1999 aprobado por la ley 25.064 y distribuido por la decisión administrativa 1 del 4 de enero de 1999, y

CONSIDERANDO:

Que la actual situación de incertidumbre en los mercados financieros internacionales está provocando una retracción en nuestra economía y como consecuencia de ello la estimación de los recursos previstos en la ley citada en el visto se verá afectada, resultando necesaria la adopción de medidas excepcionales que permitan paliar esta situación.

Que una de las medidas a adoptar será mediante una rebaja de los créditos presupuestarios vigentes que neutralice parcialmente la menor percepción de los recursos, no comprometiendo de manera significativa los objetivos básicos tenidos en cuenta en la elaboración del presupuesto.

Que como complemento a lo expresado en el considerando anterior, la caída de los recursos previstos originalmente y la atención de necesidades de imprescindible cumplimiento, tales como el pago de pasividades obliga a alterar el resultado financiero establecido en la ley de presupuesto, incrementando la autorización de endeudamiento para hacer frente al mismo.

Que asimismo resulta necesario adoptar otras medidas que procuren la racionalización y disminución del gasto público, ya sea reduciendo puntualmente algunas partidas o no permitiendo su incremento por intermedio de la financiación por una mayor recaudación de recursos con afectación específica o propios.

Que por otra parte y a efectos de minimizar el impacto de la crisis en las disponibilidades del Tesoro nacional, corresponde establecer afectaciones sobre la recaudación de gravámenes originados en leyes especiales con el objeto de que su producido se mantenga en una cuenta indisponible o su inversión en un título del Tesoro nacional sin afectar el destino que dichos gravámenes tienen, en especial los referidos a las provincias.

Que con similar propósito resulta procedente establecer que el pago de las retroactividades de las jubilaciones y pensiones a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social dependiente de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, liquidadas a partir de la vigencia del presente decreto, deberán ser efectivizadas en el ejercicio fiscal del año 2000.

Que dada la necesidad de resolver el pago de las deudas que mantiene la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación con el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, referidos a la regularización de la prestación y financiamiento de la cobertura médico-asistencial y social de pensiones no contributivas, se dispone su cancelación mediante la utilización de bonos de consolidación en moneda nacional, tercera serie emitidos de acuerdo con el decreto 1.318 del 6 de noviembre de 1998.

Que la postergación del pago de la garantía al Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y la afectación de fondos con destino específico no significan de manera alguna modificación tributaria ni cambios en su asignación en razón de que las medidas que se adoptan constituyen una inmovilización transitoria de dichos fondos.

Que atento a las urgencias en resolver la situación de emergencia fiscal por la que atraviesa nuestro país, resulta imperiosa la adopción de las medidas proyectadas, configurando una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

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

Por ello,

El presidente de la Nación Argentina en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1° – Dispónese un ajuste en los créditos para gastos corrientes y de capital de las jurisdicciones y entidades de la administración nacional de acuerdo con el detalle obrante en las planillas anexas al presente artículo.

Art. 2° – Sin perjuicio de los ajustes específicos dispuestos por el artículo anterior inclúyense otras reducciones de carácter general relacionadas con contratos especiales, consultorías de unidades ejecutoras de préstamos (UPE) y la partida principal de pasajes y viáticos, cuyo detalle figura en las planillas anexas * al presente artículo.

Art. 3° – Sustitúyese la planilla 14 anexa al artículo 5° de la ley 25.064 por la anexa al presente artículo, a fin de atender la variación del resultado financiero del ejercicio producida por la merma de los recursos estimados originalmente y que no puede ser absorbida en su totalidad por la rebaja de créditos y las restantes medidas establecidas en el presente decreto.

Art. 4° – No se podrán cubrir durante el presente ejercicio los cargos vacantes financiados existentes al 31 de marzo de 1999 ni los que se produzcan con posterioridad. Exceptúanse de lo dispuesto precedentemente aquellos cargos de la Procuración del Tesoro del Ministerio de Justicia a que alude el primer párrafo del artículo 17 de la ley 25.064 y los que se hallen en proceso de selección publicados en el Boletín Oficial con anterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto.

Art. 5° – Las jurisdicciones y entidades de la administración nacional que tengan asignadas horas de cátedra anuales en su planta financiada no podrán utilizar, a partir de la fecha del presente decreto, el veinte por ciento (20 %) del total de dichas unidades físicas.

Art. 6° – Las jurisdicciones y entidades de la administración nacional podrán solicitar a la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, dentro de un plazo de treinta (30) días hábiles a partir de la fecha de publicación del presente decreto, las modificaciones por compensación de las partidas afectadas por el ajuste dispuesto en el artículo 1°, no pudiendo alterarse el resultado financiero del ejercicio. A tal efecto se faculta al jefe de Gabinete de Ministros a dictar las decisiones pertinentes, las cuales, atento a la índole de las adecuaciones que se contemplan, no serán afectadas por las limitaciones del artículo 37 de la ley 24.156.

Art. 7° – Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, facúltase al jefe de Gabinete de Ministros a realizar modificaciones presupuestarias sin sujeción a las limitaciones dispuestas por el artículo 37 de la ley 24.156, incluida la utilización de los créditos de aplicaciones financieras constituidas con rebajas establecidas por el presente decreto.

Art. 8° – Dispónese una afectación del doce por ciento (12 %) sobre la recaudación que se produzca hasta el 31 de diciembre de 1999, de los gravámenes creados por leyes especiales que se detallan en la planilla anexa al presente artículo. En los casos en que su distribución a provincias se efectúe automáticamente por el Banco de la Nación Argentina, el importe resultante deberá ser acreditado en una cuenta remunerada indisponible abierta a tal efecto en el citado banco, a nombre de cada una de las provincias beneficiarias.

Asimismo las jurisdicciones y entidades responsables de la recaudación de los gravámenes a que alude la citada planilla anexa, y cuya distribución no se realiza en forma automática, deberán ingresar el producido de la afectación dispuesta en una cuenta bancaria remunerada disponible abierta a nombre de cada uno de los organismos responsables de la administración de estos fondos. El Tesoro nacional sufragará la remuneración de las mencionadas cuentas indisponibles.

Dentro de los treinta (30) días de finalizado el tercer trimestre, la Secretaría de Hacienda deberá, por el saldo existente al 30 de setiembre de 1999 y en función de la situación del mercado de capitales, optar por la entrega a las provincias beneficiarias de un título del Tesoro nacional intransferible, o mantener los fondos resultantes en las cuentas indisponibles a que aluden los párrafos primero y segundo del presente artículo.

En caso de optarse por la emisión del título, éste deberá tener como plazo de vencimiento al 30 de noviembre del año 2000, determinando la Subsecretaría de Financiamiento de la Secretaría de Hacienda las demás características y condiciones del mismo. En la alternativa de optar por el depósito en las cuentas bancarias, su indisponibilidad caducará en la misma fecha prevista en el párrafo anterior. Igual procedimiento se adoptará durante los primeros treinta (30) días del año 2000 por el importe de la recaudación del cuarto trimestre del presente ejercicio.

El jefe de Gabinete de Ministros efectuará las modificaciones presupuestarias correspondientes para reflejar las transferencias de fondos a las provincias en la oportunidad en que el Tesoro nacional amortice el título intransferible o devuelva el depósito indisponible.

Art. 9° – Suspéndese para el ejercicio de 1999 la obligación del Tesoro nacional de atender la garantía del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) a que se refiere el artículo 3° de la ley 24.464. Para el

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

caso de que las percepciones de dicho ejercicio destinadas al citado fondo fueran inferiores a la suma de novecientos millones de pesos (\$ 900.000.000) el jefe de Gabinete de Ministros incorporará la suma resultante de la diferencia no percibida en el proyecto de ley de presupuesto para el año 2000.

Art. 10. – Dense por cumplidos los objetivos que dieron origen a la asistencia mensual prevista en el artículo 9° del acta acuerdo celebrada entre la provincia de Santa Cruz y el Estado nacional con fecha 19 de enero de 1994, dejándose en consecuencia sin efecto dicho aporte, a partir del mes de enero de 1999.

Art. 11. – Déjase sin efecto, a partir de la fecha del presente decreto, la autorización conferida al jefe de Gabinete de Ministros por el artículo 15 de la ley 25.064, con excepción de lo dispuesto en el primer párrafo de dicho artículo.

Art. 12. – Establécese que el producido de la venta del inmueble ubicado en la calle Bouchard 710/22/32/36 esquina Viamonte, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, será destinado a los fines establecidos por el artículo 20 de la ley 25.064 para el Registro Nacional de las Personas dependiente del Ministerio del Interior.

Art. 13. – Dispónese el ingreso como contribución al Tesoro nacional de los excedentes de recursos con afectación específica o propios de acuerdo con el detalle obrante en las planillas anexas al presente artículo.

Facúltase al jefe de Gabinete de Ministros a incorporar asimismo al Tesoro nacional los excedentes de recursos con afectación específica o propios, resultantes de la aplicación del presente decreto, no incluidos en las planillas a que se refiere el párrafo anterior.

Art. 14. – Las deudas que a la fecha del presente decreto mantenga la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación con el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, correspondientes al primer trimestre de 1998 y las originadas en los convenios firmados entre ambas instituciones con fecha 22 de mayo, 18 de junio y 23 de septiembre de 1998, referidos a la regularización de la prestación y financiamiento de la cobertura médico-asistencial y social de los beneficiarios de pensiones no contributivas, por hasta un monto máximo de cuarenta y nueve millones de pesos (\$ 49.000.000), serán cancelados en bonos de consolidación en moneda nacional tercera serie emitidos en virtud del decreto 1.318 del 6 de noviembre de 1998 y dentro del monto total autorizado a emitir por el artículo 2° del mismo, valuados al valor técnico residual de la fecha de publicación del presente decreto, en la medida necesaria para cubrir el monto efectivo de la obligación.

Facúltase al jefe de Gabinete de Ministros a disponer las modificaciones presupuestarias a que dé lugar el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior.

Art. 15. – La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) abonará a partir de la fecha del presente decreto y hasta el 31 de diciembre de 1999 las jubilaciones y pensiones originadas en liquidaciones de nuevos beneficios o por aplicación de reajustes de haberes o por cualquier otro concepto resueltos en sede administrativa. El pago de las retroactividades correspondientes a dichos conceptos se atenderán con los créditos asignados en el presupuesto del año 2000.

Art. 16. – Las jurisdicciones y entidades de la administración nacional deberán adoptar las medidas necesarias a fin de que la asistencia de funcionarios a cursos, seminarios u otros eventos de capacitación como así también a muestras o exposiciones en el país o en el exterior, que demande la asignación de pasajes y viáticos, se autoricen sólo en aquellos casos en que su concurrencia se considere imprescindible y que constituyan misiones oficiales acordes con la esencia de las actividades operativas de las respectivas áreas de gobierno.

Art. 17. – Facúltase a la Secretaría de Hacienda a dar de baja de los registros contables los documentos ordenadores de pago obrantes en la Tesorería General de la Nación, ingresados en la misma hasta el 31 de diciembre de 1996 e impagos al 31 de diciembre de 1998.

Art. 18. – Facúltase a la Secretaría de Hacienda a efectuar las operaciones que correspondan a fin de eliminar de los registros contables de la administración central al 31 de diciembre de 1998, la sumas que no constituyan créditos o deudas ciertas, líquidas y realizables del Tesoro nacional. Los montos que surjan de dicha eliminación correspondientes a ejercicios cerrados hasta el 31 de diciembre de 1997, serán imputados a la cuenta contable “Resultado de ejercicios anteriores”.

Art. 19. – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación en virtud de lo dispuesto en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Art. 20. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 455

CARLOS S. MENEM.

Roque B. Fernández. – Jorge A. Rodríguez. – Alberto J. Mazza. – Guido J. Di Tella. – Carlos V. Corach.