

**SESIONES ORDINARIAS****2007****ORDEN DEL DIA N° 2588****COMISION BICAMERAL PERMANENTE DE TRAMITE LEGISLATIVO  
(LEY 26.122)****Impreso el día 2 de agosto de 2007**

Término del artículo 113: 13 de agosto de 2007

**SUMARIO: Declaración** de validez de los decretos 419, de fecha 27 de febrero de 2003; 435, de fecha 28 de febrero de 2003; 541, de fecha 10 de marzo de 2003; 713, de fecha 26 de marzo de 2003; 1.097, de fecha 7 de mayo de 2003; 1.148, de fecha 12 de mayo de 2003; 1.244, de fecha 22 de mayo de 2003; y 1.274, de fecha 16 de diciembre de 2003.

1. (192-P.E.-2002.)
2. (5-P.E.-2003.)
3. (10-P.E.-2003.)

**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 419 de fecha 27 de febrero de 2003 mediante el cual se ratifica el convenio suscrito entre el Estado nacional y la provincia de La Pampa de fecha 27 de mayo de 2002, mediante el cual el Estado nacional a fin de cumplir con lo pactado en los convenios suscritos por las partes con fecha 30-11-96 y 29-12-97, se compromete a realizar modificaciones presupuestarias para el año 2002 e incluir dentro del presupuesto del ejercicio 2003, los créditos necesarios para concretar los adelantos financieros totales y hacer frente a los fondos que sean necesarios para la culminación total de la obra “Acueducto Río Colorado” que proveerá de agua potable a todo el territo-

rio de la provincia; 435 de fecha 28 de febrero de 2003 mediante el cual se modifica el presupuesto para el ejercicio 2003 para atender gastos destinados a becas, ayudas sociales a personas y a instituciones culturales y sociales sin fines de lucro; 541 de fecha 10 de marzo de 2003 mediante el cual se incorpora al presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2003, el monto de \$ 92.500.000 para poder efectuar las erogaciones del convenio de línea de crédito por cincuenta millones de euros con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo; 713 de fecha 26 de marzo de 2003 mediante el cual se incorpora al presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2003, el monto de \$ 227.500.000, a fin de poder efectuar las erogaciones de euros 75.000.000 del convenio de crédito suscrito el 18-10-2002 en Roma y el 30-10-2002 en Buenos Aires, entre la República Argentina y el MCC S.p.A. Capitalia Gruppo Bancario; 1.097 de fecha 7 de mayo de 2003 mediante el cual se declara zona de desastre, por el plazo de 180 días, prorrogable por el Poder Ejecutivo nacional, a los departamentos de La Capital, San Javier, Garay, Vera, San Justo, 9 de Julio, San Cristóbal, Las Colonias y Castellanos de la provincia de Santa Fe; asimismo, crea, en el ámbito del Ministerio del Interior, el Fondo Especial para la Reconstrucción y Asistencia de las pérdidas ocurridas en la mencionada provincia, y destina una partida especial del presupuesto nacional al mencionado fondo, por un monto inicial de \$150.000.000; 1.148 de fecha 12 de mayo de 2003 mediante el cual se modifica el presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2003, a fin de incrementar los créditos de distintas jurisdicción con el objeto de afrontar gastos o cubrir necesidades de las mencionadas jurisdicciones; asimismo, se deja sin efecto la integración correspondiente del Fondo Anticíclico Fiscal creado por el artículo 9° de la ley 25.152; 1.244 de fecha 22 de mayo de 2003 me-

dante el cual se deroga el decreto 1.097/03 atento la sanción de la ley 25.735 por la cual se declaró zona de desastre a diversos departamentos de las provincias de Santa Fe y Entre Ríos; y 1.274 de fecha 16 de diciembre de 2003 mediante el cual se establece, para el Programa de Financiamiento Ordenado de las Finanzas Provinciales creado por el decreto 2263/02, para el ejercicio 2004, una asignación máxima equivalente a \$ 2.415.000.000 y provendrá del financiamiento externo y/o de la asignación de recursos del Estado nacional.

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 validez de los decretos 419 de fecha 27 de febrero de 2003; 435 de fecha 28 de febrero de 2003; 541 de fecha 10 de marzo de 2003; 713 de fecha 26 de marzo de 2003; 1.097 de fecha 7 de mayo de 2003; 1.148 de fecha 12 de mayo de 2003; 1.244 de fecha 22 de mayo de 2003; y 1.274 de fecha 16 de diciembre de 2003.

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. – Patricia Vaca Narvaja. – Nicolás A. Fernández. – María L. Leguizamón. – María C. Perceval.*

### INFORME

*Honorable Cámara:*

#### I. Antecedentes

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

La clásica doctrina de la división de los poderes, concebida por el movimiento constitucionalista como una de las técnicas más eficaces para la defensa de las libertades frente a los abusos gestados por la concentración del poder, y que 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<sup>1</sup> 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..."<sup>2</sup>

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

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

A partir de la reforma, la facultad que la Constitución Nacional le atribuye excepcionalmente al Poder Ejecutivo, más allá de las posturas doctrinarias ha adquirido "carta de ciudadanía constitucional, por lo que ya no tiene sentido discutir si la procedencia de esta clase de reglamentos se apoya en el ensanche, o bien, en la superación de las fuentes constitucionales. En tal sentido, su validez constitucional encuentra apoyo expreso en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución reformada".<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Badeni, Gregorio, *Reglamentación de la Comisión Bicameral Permanente*, "La Ley", 2006-D, página 1229.

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

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

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

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

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

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".

CAPÍTULO QUINTO: *De la formación y sanción de las leyes.* Artículo 80. "Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la

parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia".

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

"12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente.

"13. Refrendar juntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente."

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

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

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

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

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

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

cesidad urgente— habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.<sup>6</sup>

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

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

Sin embargo, Pérez Hualde, Lagaz y Lacambara, entienden que existe aún un supuesto previo que 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, éste es el marco fáctico en el cual la Convención Constituyente de 1994 introdujo los

decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional Argentina, receptados en el artículo 99, inciso 3.

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

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

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

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

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

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

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

<sup>9</sup> “La Ley”, 1991-C, 158.

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

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 económicosocial como aquella “situación extraordinaria que gravita sobre el orden económicosocial, con su carga de perturbación acumulada, en variables de escasez, pobreza, penuria o indigencia, origina un estado de necesidad que hay que ponerle fin” (considerando 43).

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

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

Conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Nacional<sup>10</sup> 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”,<sup>11</sup>

la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quién posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

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

En esta oportunidad, la CSJN defendió la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y de su control político en cabeza del Poder Legislativo. Sostuvo que la jefatura 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”<sup>12</sup> cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) 770/96 y 771/96 emitidos por el Poder Ejecutivo nacional en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

En el caso precitado, la CSJN ejerce un control de constitucionalidad amplio y analiza también la

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

<sup>11</sup> “La Ley”, 1997-E:884.

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

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

El fundamento central para descalificar esta normativa fue que 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”,<sup>14</sup> la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la administración pública.

Uno de los principales argumentos de la Corte para declarar la constitucionalidad del decreto pre-

citado, 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 excep-

<sup>13</sup> “Risolia de Ocampo, María José c/Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia”, CS, “Fallos”, 323:1934.

<sup>14</sup> “Guida, Liliana c/Poder Ejecutivo s/empleo público”, CS, “Fallos”, 323:1566.

cionales 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”.<sup>15</sup>

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

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

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

Para la LNPA el reglamento es un acto de alcance general, expresión que comprende 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”.<sup>17</sup>

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

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

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

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

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

Por su parte, el dictado de reglamentos autónomos o independientes corresponde, en principio, al

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

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

<sup>17</sup> Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

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

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.<sup>19</sup>

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

En dicha norma constitucional, si bien genéricamente se prohíbe la delegación legislativa en el 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.<sup>21</sup>

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

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

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

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

<sup>22</sup> En este orden de ideas, Ekmekdjian se encuentra entre quienes defienden la inconstitucionalidad de los llamados reglamentos de necesidad y urgencia, fundando su postura en la afectación del principio de división de poderes, y olvidando conforme al criterio de esta comisión el verdadero origen de la teoría de frenos y contrapesos 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 deter-

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

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

Lejos de predicar la primacía del Poder Legislativo o el acantonamiento de las funciones típicas de cada poder (en sentido orgánico la concepción de Montesquieu –antes que transferir el monopolio de la actividad legislativa al Parlamento (como pretendió Rousseau)– se ocupó de la división del Poder Legislativo, asignando al Poder Ejecutivo funciones colegislativas (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...”<sup>25</sup>

minadas situaciones que derivan tanto de sus propias facultades como órgano jerárquico superior de la administración pública (ex artículo 86, inciso 1, Constitución Nacional) como de las atribuciones vinculadas al estado de necesidad y a la eficacia de la realización de los fines constitucionales (esto último, a través de la figura de la delegación), facultades que deberá ejercer, en cualquier caso, bajo el control permanente del Congreso...” (Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, “La Ley”, 2004-A, 1144).

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

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

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

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

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

## II. Objeto

Se somete a dictamen de esta Comisión los decretos del Poder Ejecutivo nacional 419 de fecha 27 de febrero de 2003 mediante el cual se ratifica el convenio suscrito entre el Estado nacional y la provincia de La Pampa de fecha 27 de mayo de 2002, mediante el cual el Estado Nacional a fin de cumplir con lo pactado en los convenios suscritos por las partes con fecha 30-11-96 y 29-12-97, se compromete a realizar modificaciones presupuestarias para el año 2002 e incluir dentro del presupuesto del ejercicio 2003, los créditos necesarios para concretar los adelantos financieros totales y hacer frente a los fondos que sean necesarios para la culminación total de la obra “Acueducto Río Colorado” que proveerá de agua potable a todo el territorio de la provincia; 435 de fecha 28 de febrero de 2003 mediante el cual se modifica el presupuesto para el ejercicio 2003 para atender gastos destinados a becas, ayudas sociales a personas y a instituciones culturales y sociales sin fines de lucro; 541 de fecha 10 de marzo de 2003 mediante el cual se incorpora al presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2003, el monto de \$ 92.500.000 para poder

efectuar las erogaciones del convenio de línea de crédito por cincuenta millones de euros con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo; 713 de fecha 26 de marzo de 2003 mediante el cual se incorpora al presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2003, el monto de \$ 227.500.000, a fin de poder efectuar las erogaciones de euros 75.000.000 del convenio de crédito suscrito el 18-10-2002 en Roma y el 30-10-2002 en Buenos Aires, entre la República Argentina y el MCC S.p.A. Capitalia Gruppo Bancario; 1.097 de fecha 7 de mayo de 2003 mediante el cual se declara zona de desastre, por el plazo de 180 días, prorrogable por el Poder Ejecutivo nacional, a los departamentos de La Capital, San Javier, Garay, Vera, San Justo, 9 de Julio, San Cristóbal, Las Colonias y Castellanos de la provincia de Santa Fe; asimismo, crea, en el ámbito del Ministerio del Interior, el Fondo Especial para la Reconstrucción y Asistencia de las pérdidas ocurridas en la mencionada provincia, y destina una partida especial del presupuesto nacional al mencionado fondo, por un monto inicial de \$150.000.000; 1.148 de fecha 12 de mayo de 2003 mediante el cual se modifica el presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2003, a fin de incrementar los créditos de distintas jurisdicción con el objeto de afrontar gastos o cubrir necesidades de las mencionadas jurisdicciones; asimismo, se deja sin efecto la integración correspondiente del Fondo Anticíclico Fiscal creado por el artículo 9° de la ley 25.152; 1.244 de fecha 22 de mayo de 2003 mediante el cual se deroga el decreto 1.097/03 atento la sanción de la ley 25.735 por la cual se declaró zona de desastre a diversos departamentos de las provincias de Santa Fe y Entre Ríos; y 1.274 de fecha 16 de diciembre de 2003 mediante el cual se establece, para el Programa de Financiamiento Ordenado de las Finanzas Provinciales creado por el decreto 2.263/02, para el ejercicio 2004, una asignación máxima equivalente a \$ 2.415.000.000 y provendrá del financiamiento externo y/o de la asignación de recursos del Estado nacional.

### II.a. Análisis de los decretos

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

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

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 419/03; 435/03; 541/03; 713/03; 1.097/03; 1.148/03; 1.244/03; y 1.274/03 en consideración han sido decididos en acuerdo general de ministros y refrendados por el señor presidente de la Nación, el señor jefe de Gabinete de Ministros, y los señores ministros, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, párrafo 3.

Respecto al último requisito formal a tratar referido a la obligación del jefe de Gabinete de Ministros de someter la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente dentro de los 10 días, él se encuentra cumplido toda vez que esta Comisión ha concluido que atento a que aquella cláusula ha tomado el carácter de operativa con la reciente sanción de la ley 26.122 que estableció el régimen legal de la 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.<sup>27</sup>

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

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado de los decretos 419/03; 435/03; 541/03; 713/03; 1.097/03; 1.148/03; 1.244/03; y 1.274/03.

A través del dictado del decreto 419/03 se ratifica el convenio suscrito entre el Estado nacional y la provincia de La Pampa de fecha 27 de mayo de 2002, mediante el cual el Estado nacional a fin de cumplir con lo pactado en los convenios suscritos por las partes con fecha 30-11-96 y 29-12-97, se compromete a realizar modificaciones presupuestarias para el año 2002 e incluir dentro del presupuesto del ejercicio 2003, los créditos necesarios para concretar los adelantos financieros totales y hacer frente a los fondos que sean necesarios para la culminación total de la obra “Acueducto Río Colorado” que proveerá de agua potable a todo el territorio de la provincia.

En los considerandos del precitado decreto, el Poder Ejecutivo nacional deja constancia que en virtud del convenio de aporte entre el gobierno nacional y la provincia de La Pampa, suscrito el 30 de noviembre de 1996 y ratificado por la ley 24.805, el gobierno federal se comprometió a brindar el apoyo técnico, económico y financiero con el objeto de asistir a la construcción y operación de un sistema de acueductos que proveyera de agua potable a todo el territorio provincial.

Mediante el artículo 1° de la citada ley, se estableció que el gobierno nacional debería incluir en los proyectos de presupuestos nacionales de los diez (10) años subsiguientes un aporte anual no reintegrable a la provincia de La Pampa de dólares estadounidenses dieciocho millones (u\$s 18.000.000), cuyo primer aporte correspondería materializarse en enero de 1998.

En este sentido, con fecha 29 de diciembre de 1997 se celebró entre la provincia de La Pampa y la Secretaría de Obras Públicas del entonces Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, un acuerdo destinado a instrumentar lo prescrito por la ley 24.805, comprometiéndose la provincia a la construcción de la obra “Acueducto Río Colorado” y la Secretaría a efectuar la transferencia de la suma de dólares estadounidenses ciento ochenta millones (u\$s 180.000.000), en carácter de asistencia financiera no reintegrable, en diez (10) cuotas anuales consecutivas de dólares estadounidenses dieciocho millones (u\$s 18.000.000) a partir de enero de 1998.

Es preciso destacar que, en virtud del dictado del decreto 214 de fecha 3 de febrero de 2002, se transformaron a pesos las obligaciones de dar sumas de dinero expresadas en dólares estadounidenses, a razón de dólares estadounidenses uno (u\$s 1) igual a pesos uno (\$ 1).

Asimismo, en virtud de lo dispuesto por el artículo 2° de la segunda addenda al compromiso federal por el crecimiento y la disciplina fiscal, ratifi-

cada por el decreto 1.584 de fecha 5 de diciembre de 2001, el Estado nacional podrá cancelar cualquier obligación que tuviere con las jurisdicciones firmantes por el procedimiento prescrito en el artículo 1° de la citada Addenda, con el consentimiento de la respectiva jurisdicción.

Conforme lo expuesto en el párrafo precedente, el Estado nacional ha suscrito con la provincia de La Pampa, con fecha 27 de mayo de 2002, un convenio mediante el cual se comprometió al pago de la suma de pesos diez millones (\$ 10.000.000) en letras de cancelación de obligaciones provinciales (LECOP), conforme los términos y condiciones allí establecidos.

Asimismo, mediante el citado convenio, el Estado nacional se comprometió a abonar la suma de pesos quince millones (\$ 15.000.000) antes del 30 de junio de 2002.

Y es por ello que, a los fines de dar cumplimiento a las obligaciones mencionadas, corresponde efectuar las adecuaciones presupuestarias necesarias.

Es importante destacar que, conforme a lo prescrito por el artículo 5° del referido convenio, la provincia de La Pampa ha ratificado el mismo mediante el dictado del decreto provincial 921 del 12 de junio de 2002.

Por otra parte, mediante el dictado del decreto 435/03 se modifica el presupuesto para el ejercicio 2003 a los efectos de atender diversas situaciones de ineludible cumplimiento que surgieron con posterioridad a su sanción.

En los considerandos del precitado decreto, el Poder Ejecutivo nacional deja constancia que, por las razones expuestas ut supra, resulta necesario modificar el presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2003, aprobado por la ley 25.725 y distribuido por la decisión administrativa 7 del 24 de enero de 2003.

Por otra parte, el precitado decreto sustituye el artículo 15 de la precitada ley de presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2003, el cual quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 15: El jefe de Gabinete de Ministros podrá disponer ampliaciones en los créditos presupuestarios de la administración central y de los organismos descentralizados, y su correspondiente distribución, financiados con incremento de los recursos con afectación específica, recursos propios o donaciones que perciban durante el ejercicio. Las medidas que se dicten en uso de esta facultad deberán destinar el treinta y cinco por ciento (35 %) al Tesoro nacional. Exceptúanse de dicha contribución a los recursos con afectación específica a las provincias, a las donaciones, al producido de la venta de bienes y/o servicios y a los aportes personales y las contribuciones patronales a la seguridad social, a la administración de programas especiales, y al Fondo Solidario de Distribución de la Jurisdicción 80, Superintendencia de Servicios de Salud.”

Asimismo, mediante el precitado decreto se sustituye la planilla anexa al artículo 22 de la precitada ley de presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2003, en la parte correspondiente al crédito a distribuir, donde dice “Asignación de becas a estudiantes”, debe decir “Centro Universitario Junín”.

Por otra parte, se convalida la resolución 82 de fecha 30 de julio de 2002 de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, cuya copia autenticada forma parte integrante del precitado decreto como anexo.

Es preciso destacar que, la administración del presupuesto de la administración nacional en las condiciones de emergencia en que se encuentra el sector público nacional hace imprescindible contar con la flexibilidad necesaria para adecuar dicho presupuesto a las cambiantes necesidades que surgen en las distintas jurisdicciones y entidades que lo integran.

Por lo expuesto, se establece que la facultad otorgada al jefe de Gabinete de Ministros por el artículo 16 de la ley 25.725 para efectuar reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por la citada ley, se dispondrá hasta la finalización del ejercicio 2003 sin sujeción al artículo 37 de la ley 24.156.

En los considerandos del precitado decreto, el Poder Ejecutivo nacional destaca que, los créditos presupuestarios del Poder Legislativo nacional deben ser reforzados para atender gastos destinados a becas, ayudas sociales a personas y a instituciones culturales y sociales sin fines de lucro.

En este sentido, la Auditoría General de la Nación dependiente del Poder Legislativo nacional verá incrementado su accionar al fiscalizar programas destinados al gasto social, lo que se traducirá a su vez en mayores gastos de funcionamiento, siendo necesario además continuar con el proyecto de remodelación del edificio de esa institución.

Asimismo, resulta ineludible aumentar el crédito destinado a atender las remuneraciones del personal de las emisoras de radio del interior del país dependientes de la Secretaría de Medios de Comunicación de la Presidencia de la Nación por resultar la asignación original insuficiente para cubrir la totalidad de esos gastos.

De igual modo, es menester que la Jefatura de Gabinete de Ministros avance en el programa de modernización del Estado el cual es financiado con el préstamo del Banco Mundial BIRF 4423-AR.

Resulta pertinente concentrar en el Ministerio del Interior los gastos destinados a atender las próximas elecciones presidenciales, parte de los cuales habían sido asignados al Ministerio de Defensa.

Para hacer frente al incremento de la delictuosidad es conveniente implementar programas de políticas criminales que serán ejecutados por el Ministerio de

Justicia, Seguridad y Derechos Humanos mediante convenios con diferentes universidades nacionales.

Por otra parte, debe atenderse la situación actual del Servicio Penitenciario Federal dependiente del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos que, por una parte, ha incrementado significativamente su población penal con el consiguiente aumento de sus necesidades de funcionamiento tales como alimentos y medicamentos y, por otra parte, mantiene deudas con Estados provinciales por el alojamiento de internos en establecimientos provinciales.

En los considerandos del decreto en consideración, el Poder Ejecutivo nacional destaca que, resulta necesario reforzar el subsidio destinado a los bomberos voluntarios a los efectos de hacer frente a los gastos de funcionamiento, equipamiento y capacitación de los cuerpos activos de las asociaciones de bomberos voluntarios que como personas jurídicas, de bien público y sin fines de lucro funcionan en todo el territorio nacional, de acuerdo a la ley 25.054.

Asimismo, resulta indispensable dotar a la Gendarmería Nacional dependiente del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos con el equipamiento pertinente para la detección y control de infiltraciones terrestres, el control de ingreso y egreso ilegal de personas y/o vehículos por pasos fronterizos no habilitados, particularmente en la zona denominada de la triple frontera en el Noreste del país.

También es preciso asignar fondos a la Policía Aeronáutica Nacional dependiente del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea para la adquisición de equipos destinados a facilitar y optimizar el trabajo de detección de ilícitos, búsqueda, localización y desactivación de explosivos.

Por otra parte, dentro del crédito a distribuir fijado por el artículo 22 de la ley 25.725 para las universidades nacionales es necesario rectificar el concepto detallado en la planilla anexa a dicho artículo denominado "Asignación de becas a estudiantes" sustituyéndolo por el de "Centro Universitario Junín".

De igual modo, resulta pertinente reforzar los créditos presupuestarios destinados a las universidades nacionales de Lanús y Tres de Febrero.

Mediante el dictado de la decisión administrativa 12 de fecha 13 de febrero de 2003 se redujeron créditos presupuestarios asignados a las universidades nacionales para ser destinados a programas sociales prioritarios correspondientes a la jurisdicción 70 - Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Como consecuencia de las rebajas dispuestas resulta necesario recomponer los créditos presupuestarios de las universidades nacionales a fin de no alterar las asignaciones en concepto de Incentivos a los docentes investigadores.

En el mismo orden, resulta necesario incrementar los créditos del Ministerio de Salud, a efectos de dar comienzo a la implementación del Seguro Universal Materno-Infantil, que fuera creado por el decreto en acuerdo general de ministros 2.724 de fecha 31 de diciembre de 2002.

Además resulta pertinente incrementar los créditos del Poder Judicial de la Nación para atender necesidades en gastos en personal y gastos de funcionamiento del Consejo de la Magistratura y la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Es preciso destacar que, el artículo 15 de la ley 25.725 de Presupuesto de la Administración Nacional establece que el jefe de Gabinete de Ministros podrá disponer las ampliaciones en los créditos presupuestarios financiados con incremento de recursos con afectación específica, recursos propios o donaciones debiendo destinarse a favor del Tesoro nacional el treinta y cinco por ciento (35 %) del incremento de dichos recursos.

Mediante el citado artículo se exceptúa de dicha contribución a los recursos con afectación específica a las provincias, a las donaciones y la venta de bienes y/o servicios.

En otro orden, por aplicación del decreto 1.490 del 16 de agosto de 2002 y de los decretos 101, 102 y 103 de fecha 20 de enero de 2003 se produce un incremento en los haberes del personal en actividad y retirado de las fuerzas armadas, las fuerzas de seguridad y el Servicio Penitenciario Federal.

En consecuencia, se incrementan los recursos originados en los aportes y contribuciones tanto del personal activo como retirado de las citadas instituciones motivo por el cual resulta necesario exceptuar a dicho recurso del cumplimiento del artículo 15 de la ley 25.725.

Por otra parte, a través del dictado del decreto 541/03 se incorpora al presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2003 aprobado por la ley 25.725 y distribuido por la decisión administrativa 7 del 24 de enero de 2003, el monto de pesos noventa y dos millones quinientos mil (\$ 92.500.000), a fin de poder efectuar las erogaciones del convenio de línea de crédito por euros cincuenta millones (• 50.000.000) con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) que fuera aprobado por decreto 2.732/02 y suscripto con fecha 31 de diciembre de 2002 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y con fecha 23 de enero de 2003 en Madrid, de acuerdo con los detalles obrantes en las planillas anexas al presente artículo que forman parte integrante del mismo.

Por otra parte, mediante el dictado del decreto 713/03 se incorpora al presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2003, el monto de \$ 227.500.000, a fin de poder efectuar las erogaciones de euros 75.000.000 del convenio de crédito suscrito el 18-10-2002 en Roma y el 30-10-2002 en Buenos Aires, entre la República Argentina y el MCC S.p.A. Capitalia Gruppo Bancario.

En otro orden, mediante el decreto 1.097/03 se declara zona de desastre, por el plazo de 180 días, prorrogable por el Poder Ejecutivo nacional, a los departamentos de La Capital, San Javier, Garay, Vera, San Justo, 9 de Julio, San Cristóbal, Las Colonias y Castellanos de la provincia de Santa Fe.

Asimismo, se crea, en el ámbito del Ministerio del Interior, el Fondo Especial para la Reconstrucción y Asistencia de las pérdidas ocurridas en la mencionada provincia, y se destina una partida especial del presupuesto nacional al mencionado fondo, por un monto inicial de \$ 150.000.000.

Con posterioridad, a través del dictado del decreto 1.244 de fecha 22 de mayo de 2003, se deroga el precitado decreto 1.097/03, con el objeto de evitar una duplicidad normativa que dificulte su implementación, puesto que el Honorable Congreso de la Nación sancionó la ley 25.735, la cual adopta similares medidas que el decreto 1.097 del 7 de mayo de 2003, sin perjuicio de las medidas adoptadas respecto de otras materias y su extensión a la provincia de Entre Ríos.

Por otra parte, el decreto 1.148/03 modifica el presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2003, a fin de incrementar los créditos de distintas jurisdicción con el objeto de afrontar gastos o cubrir necesidades de las mencionadas jurisdicciones. Asimismo, se deja sin efecto la integración correspondiente del Fondo Anticíclico Fiscal creado por el artículo 9° de la ley 25.152.

Por último, mediante el decreto 1.274/03 se establece, para el Programa de Financiamiento Ordenado de las Finanzas Provinciales creado por el decreto 2.263/02, para el ejercicio 2004, una asignación máxima equivalente a \$ 2.415.000.000 y provendrá del financiamiento externo y/o de la asignación de recursos del Estado nacional.

En los considerandos del precitado decreto, el Poder Ejecutivo nacional deja constancia que, el Programa de Financiamiento Ordenado de las Finanzas Provinciales fue creado por el decreto 2263 del 8 de noviembre de 2002 y su continuidad para el año 2003 fue dispuesta por el decreto 297 del 17 de febrero de 2003.

En este sentido, el programa ha resultado una herramienta idónea para el tratamiento de las situaciones que originaron su creación y sostenimiento, las que, por otra parte, subsisten en la actualidad.

Por ello, para establecer el programa para el año 2004 se torna necesario establecer su asignación máxima para el ejercicio 2004 y su respectiva fuente de financiamiento.

Es preciso destacar que, el objetivo de atender las necesidades financieras de las jurisdicciones provinciales mediante el otorgamiento de préstamos y a los fines de coadyuvar al saneamiento de la relación fiscal y financiera entre ellas y el Estado nacional en un marco de responsabilidad fiscal, requiere incorporar

al programa nuevas situaciones que merecen tratamiento a través del mismo, ampliando su objeto.

Es preciso destacar que, mediante la resolución 121/06 de fecha 31 de agosto de 2006 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 2003 con opinión sobre la razonabilidad de la información contenida en cada uno de los estados financieros auditados, producidos por 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 y de la Deuda Pública de la Auditoría General de la Nación, en los respectivos organismos, que como anexo forma parte integrante de la precitada resolución.

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 de 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 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 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 2003 y la ejecución de los trabajos en los órganos rectores de la Secretaría de Hacienda y de la ejecución presupuestaria de los organismos del sector público nacional.

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 organismos descentralizados del sector público nacional, fue analizado por las Gerencias Generales de Control del Sector Financiero y Recursos y de Deuda Pública, en orden a su respectiva competencia.”

De igual modo, en los considerandos de la precitada resolución se deja constancia que, las comisiones de supervisión respectivas han producido los despachos correspondientes, compartiendo los términos de todos los informes elaborados por las gerencias responsables; mientras que, el Colegio de Auditores en sesión del 30 de agosto de 2006, prescribió 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 2003, sancionada por el Honorable Congreso de la Nación, ley 25.725 e instrumentada a través de la decisión administrativa 7 del 27 de enero de 2003, se destacan las siguientes observaciones:

“El año 2003 se presentó con un alto grado de incertidumbre por la volatilidad del tipo de cambio, las expectativas inflacionarias y por el resultado que se preveía en el proceso de renegociación de la deuda cuyos pagos estaban suspendidos. Además, la economía continuaba con el reacomodamiento de los precios relativos por lo que los sectores de actividad permanecían creciendo pero en forma muy despareja, tanto en términos reales como en sus precios.

”En este contexto, más indeterminado aún si se considera que el proyecto de ley de presupuesto fue presentado durante 2002 cuando los precios estaban en franco incremento y el tipo de cambio había llegado a los cuatro pesos y se tenían perspectivas inciertas, fueron hechas las estimaciones de gastos y recursos de la administración pública nacional y las proyecciones macroeconómicas. Esto explica las grandes diferencias entre las estimaciones hechas y la performance económica acontecida en el año 2003.

”En este sentido, las proyecciones y resultados macroeconómicos dan la pauta de estas diferencias. Según el proyecto de ley de presupuesto, durante 2003 el PBI crecería el 49,5 %. De este porcentaje, sólo el 3 % habría sido el crecimiento real mientras que el resto, 45,2 % sería inflación.

”Esto hubiese llevado al PBI a más de 533.726 millones de pesos. Sin embargo, la economía mostró un comportamiento muy diferente. El crecimiento real fue del 8,8 % mientras que los precios se incrementaron apenas un 5 % (entre los meses de diciembre de cada año). Con lo cual el volumen total de transacciones en bienes finales se incrementó un 20,31 %.

”Debe adicionarse que la evolución del tipo de cambio, aun cuando se esperaba un comportamiento estable, fue aún mejor que lo previsto al caer en términos nominales.

”Con lo indicado, los cálculos más errados fueron los de recursos, mientras los gastos, más inelásticos al nivel de actividad se ejecutaron cerca de la pauta que estableció el proyecto de ley de presupuesto así como en la ley.

”Debe aclararse que muchas de las previsiones formuladas en el proyecto de ley de presupuesto fueron acertadas pero en algunos casos las diferencias fueron de mucha incidencia. En particular, las previsiones sobre los avances en el proceso de renegociación de la deuda en títulos en moneda extranjera se llevó adelante pero no fue durante 2003 que se llegó a concluir tal como había sido previsto. De esta forma, las necesidades de financiamiento para hacer frente a los vencimientos fueron mucho menores.”

Las razones de necesidad y urgencia requeridas para habilitar la competencia del Poder Ejecutivo en materia legislativa han sido descritas en los considerandos de los decretos 419/03; 435/03; 541/03; 713/03; 1.097/03; 1.148/03; 1.244/03; y 1.274/03.

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

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

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

### III. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, 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 de los decretos 419/03; 435/03; 541/03; 713/03; 1.097/03; 1.148/03; 1.244/03; y 1.274/03, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez de los decretos de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo nacional 419/03; 435/03; 541/03; 713/03; 1.097/03; 1.148/03; 1.244/03; y 1.274/03.

*Jorge M. Capitanich.*

## II

### Dictamen de minoría

*Honorable Cámara:*

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– ha considerado los decretos de necesidad y urgencia que se detallan a continuación y que se analizan de manera conjunta en virtud de que así lo ha resuelto esta comisión en lo referido a los decretos de necesidad y urgencia emitidos con anterioridad a la sanción de la ley 26.122 y debido a que todos ellos resuelven modificaciones del presupuesto general de la administración nacional:

1) Decreto 419, del 27 de febrero de 2003 (B.O. 28-2-03), por medio del cual se ratifica el convenio suscrito entre el Estado nacional y la provincia de La Pampa, que contempla el apoyo técnico, económico y financiero del gobierno federal para la construcción del acueducto Río Colorado, que proveerá de agua potable al territorio provincial.

2) Decreto 435, del 28 de febrero de 2003 (B.O. 3-3-03), por medio del cual se modifica el presupuesto de la administración pública nacional para el ejercicio 2003, aprobado por ley 25.725, para varias jurisdicciones y modificación de los artículos 15 y 16 de la citada ley.

3) Decreto 541, del 10 de marzo de 2003 (B.O. 13-3-03), por medio del cual se incorpora un determinado monto al presupuesto de la administración pública nacional para el ejercicio 2003, ley 25.725, a fin de atender las erogaciones de un convenio de línea de crédito con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) que fuera aprobado por decreto 2.732/2002.

4) Decreto 713, del 26 de marzo de 2003 (B.O. 27-12-03), por medio del cual se incorpora al presupuesto de la administración pública nacional para el ejercicio 2003, ley 25.725, un determinado monto en pesos destinado a efectuar las erogaciones del convenio de crédito en euros suscrito con el MCC S.P.A. Capitalia Gruppo Bancario, para la financiación de un Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa Argentina e Italo-Argentina.

5) Decreto 1.097, del 7 de mayo de 2003 (B.O. 9-5-03), por medio del cual se declara zona de desastre en determinados departamentos de la provincia de Santa Fe. Asimismo, se crea en el ámbito del Ministerio del Interior el Fondo Especial para la Reconstrucción y Asistencia, quedando su administración y disposición a cargo del gobierno provincial.

6) Decreto 1.148, del 12 de mayo de 2003 (B.O. 15-5-03), por medio del cual se modifica el presupuesto de la administración pública nacional para el ejercicio 2003, a fin de incrementar los créditos de distintas jurisdicciones con el objeto de afrontar gastos o cubrir distintas necesidades. Asimismo, se deja sin efecto la integración correspondiente del Fondo Anticíclico Fiscal creado por el artículo 9° de la ley 25.152.

7) Decreto 1.244, del 22 de mayo de 2003 (B.O. 23-5-03), por el que se declara zona de desastre a la provincia de Santa Fe y se deroga el decreto 1.097/2003.

8) Decreto 1.274, del 16 de diciembre de 2003 (B.O. 18-12-03), por medio del cual se establece una asignación máxima para el programa de financiamiento ordenado de las finanzas provinciales, a ser utilizada durante el ejercicio 2004, la que comprende los préstamos que se otorguen y provendrá del financiamiento externo y los recursos del Estado nacional. Se establecen, además, las modalidades de aplicación y la participación del fondo fiduciario para el desarrollo provincial. Por último, se autoriza a la Secretaría de Hacienda a disponer el rescate de Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales (LECOP), comprendidas en el primer párrafo del artículo 2° del decreto 957/2003.

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

Sala de la comisión, 4 de julio de 2007.

*Pablo G. Tonelli.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

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

1) Decreto 419, del 27 de febrero de 2003 (B.O. 28-2-03), por medio del cual se ratifica el convenio suscrito entre el Estado nacional y la provincia de La Pampa, que contempla el apoyo técnico, económico y financiero del gobierno federal para la construcción del acueducto Río Colorado, que proveerá de agua potable al territorio provincial.

2) Decreto 435, del 28 de febrero de 2003 (B.O. 3-3-03), por medio del cual se modifica el presupuesto de la administración pública nacional para el ejercicio 2003, aprobado por ley 25.725, para varias jurisdicciones y modificación de los artículos 15 y 16 de la citada ley.

3) Decreto 541, del 10 de marzo de 2003 (B.O. 13-3-03), por medio del cual se incorpora un determinado monto al presupuesto de la administración pública nacional para el ejercicio 2003, ley 25.725, a fin de atender las erogaciones de un convenio de línea de crédito con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) que fuera aprobado por decreto 2.732/2002.

4) Decreto 713, del 26 de marzo de 2003 (B.O. 27-12-03), por medio del cual se incorpora al presupuesto de la administración pública nacional para el ejercicio 2003, ley 25.725, un determinado monto en pesos destinado a efectuar las erogaciones del convenio de crédito en euros suscrito con el MCC S.P.A. Capitalia Gruppo Bancario, para la financiación de un Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa Argentina e Italo-Argentina.

5) Decreto 1.097, del 7 de mayo de 2003 (B.O. 9-5-03), por medio del cual se declara zona de desastre en determinados departamentos de la provincia de Santa Fe. Asimismo se crea en el ámbito del Ministerio del Interior, el Fondo Especial para la Reconstrucción y Asistencia, quedando su administración y disposición a cargo del gobierno provincial.

6) Decreto 1.148, del 12 de mayo de 2003 (B.O. 15-5-03), por medio del cual se modifica el presupuesto de la administración pública nacional para el ejercicio 2003, a fin de incrementar los créditos de distintas jurisdicciones con el objeto de afrontar gastos o cubrir distintas necesidades. Asimismo, se deja sin efecto la integración correspondiente del Fondo Anticíclico Fiscal creado por el artículo 9° de la ley 25.152.

7) Decreto 1.244, del 22 de mayo de 2003 (B.O. 23-5-03), por el que se declara zona de desastre a la provincia de Santa Fe y se deroga el decreto 1.097/2003.

8) Decreto 1.274, del 16 de diciembre de 2003 (B.O. 18-12-03), por medio del cual se establece una asignación máxima para el programa de financiamiento ordenado de las finanzas provinciales, a ser utilizada durante el ejercicio 2004, la que comprende los préstamos que se otorguen y provendrá del financiamiento externo y los recursos del Estado nacional. Se establecen, además, las modalidades de aplicación y la participación del fondo fiduciario para el desarrollo provincial. Por último se autoriza a la Secretaría de Hacienda a disponer el rescate de Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales (LE COP), comprendidas en el primer párrafo del artículo 2° del decreto 957/2003.

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 cada uno de los decretos); por lo que no cabe duda de que se trata de decretos de necesidad y urgencia que, como tal, deben ser objeto de consideración y dictamen por parte de esta comisión (artículos 2°, 10, 19 y concordantes, ley 26.122).

1. *Criterio rector*

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

El principio es consecuencia, claro está, de la división de poderes que es inherente al carácter de república que la Constitución le asignó a nuestra Nación y a la existencia de un Congreso encargado de legislar (artículos 1°, 44 y concordantes). Teoría o doctrina la de división de poderes, que es la “más conforme a la naturaleza de las cosas”, la “más propia para el cumplimiento de los fines de todo gobierno”, y “la mejor manera de defender y garantizar contra las tentativas de la tiranía los derechos y libertades de los hombres” a juicio de Joaquín V. González (*Manual de la Constitución Argentina*, 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 nor-

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

## 2. *Circunstancias justificantes*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Esta doctrina es la actualmente vigente y contiene las premisas bajo las cuales debe realizarse el análisis de los decretos de necesidad y urgencia requerido por el artículo 99, inciso 3, cuarto párrafo, de la Constitución Nacional, y por los artículos 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 bajo examen

Los decretos 419/03, 435/03, 541/03, 713/03, 1.097/03, 1.148/03, 1.244/03 y 1.274/03 bajo análisis de esta comisión bicameral se dictaron con el propósito de aprobar un convenio con la provincia de La Pampa por la construcción del acueducto Río Colorado a través del decreto 419/03; declarar zona de desastre a la provincia de Santa Fe; por último, fijar una asignación máxima al programa de financiamiento ordenado de las finanzas provinciales, y en general, modificar el presupuesto general para la administración pública nacional para el ejercicio 2003, ley 25.725, involucrando tanto a jurisdicciones del Poder Ejecutivo, como de los poderes Legislativo y Judicial, tal como ya fue detallado en el inicio del presente informe, adonde 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. Esta circunstancia perjudica sensiblemente la labor de esta comisión, ya que, además, la publicación de los mencionados decretos en el sitio de internet del Ministerio de Economía (“Infoleg”) no incluye la publicidad de las planillas, como habitualmente sucede. Esto se hace ostensiblemente manifiesto en el caso del decreto 435/03 que hace referencia a la información que se detalla en la planilla anexa, razón por la cual de la sola lectura del artículo no se puede advertir qué parte del presupuesto nacional se está modificando.

De todas maneras surge del texto de los decretos, que ellos fueron dictados entre febrero y diciembre de 2003, sin que mediara ningún obstáculo que impidiera el tratamiento de las iniciativas antes mencionadas por parte del Poder Legislativo.

El decreto 419/03 se dictó el 27 de febrero de 2003 para ratificar un acuerdo con la provincia de La Pampa, como ya se indicó, firmado el 30 de noviembre de 1996, tiempo más que suficiente para cualquier administración a cargo del Poder Ejecutivo enviara al Congreso el proyecto de ley para su aprobación.

Por su parte, los decretos 435/03, 541/03 y 713/03 y 1.148/03 se dictaron para modificar la ley de presupuesto 25.725 para la administración pública nacional para el ejercicio 2003. El primero de esta segunda serie se dictó también en febrero de 2003 y los tres últimos en marzo y mayo del mismo año. A su vez, el decreto 1.097/03 se dictó en mayo de 2003 para declarar zona de desastre a la provincia de Santa Fe y asignar partidas presupuestarias para atender las necesidades derivadas de las inundaciones en dicha zona, aunque pocos tiempo después fue

derogado por medio del decreto 1.244/03. Por último, el decreto 1.274/03 fue dictado el 16 de diciembre de ese año para asignar un monto máximo a utilizar, durante el ejercicio 2004, por el programa de financiamiento ordenado de las finanzas provinciales, toda vez que la ley de presupuesto para la administración pública nacional, 25.827, para el ejercicio fiscal 2004 fue sancionada el 26-11-03. Resulta curioso preguntarse por qué tales medidas no fueron incorporadas oportunamente en el proyecto de presupuesto para dicho ejercicio fiscal enviado por el Poder Ejecutivo.

A partir de ese dato, es muy difícil encontrar una causa súbita, urgente, imprevista e impostergable que hubiera justificado la emisión de los decretos 541, 713, 1.097, 1.148 y 1.244 de 2003, porque el Congreso se hallaba en pleno período de sesiones ordinarias (artículo 63 de la Constitución Nacional). Para el caso del decreto 1274/03, del 16/12/03, el Congreso se encontraba también en período de sesiones ordinarias, las cuales fueron prorrogadas por el decreto 1.076/03 hasta el 31-12-03.

Por último, para el caso de los decretos 419 y 435 del 2003, hubiera correspondido incorporarlos como asuntos habilitados para su tratamiento para sesiones extraordinarias en los decretos 208/03, del 10-2-03 (B.O. 11-2-03), que convoca las mismas hasta el 28-2-03, y los decretos 332/03 del 20-2-03 (B.O. 21-2-03) y 414/03, del 26-2-03 (B.O. 27-2-03), ambos ampliatorios del temario (conforme artículos 63 y 99, inciso 9, Constitución Nacional).

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

Sin embargo, en los casos bajo análisis, el presidente tampoco ha intentado una explicación satisfactoria acerca de por qué es imposible seguir el trámite previsto en la Constitución para la sanción de las leyes. Sólo ha expresado esa imposibilidad como una petición de principio, sin fundamento alguno. Este vicio quita toda legitimidad a las medidas bajo examen, porque, tal como se lo ha reconocido en el derecho español –fuente de nuestro derecho en este punto– que “la utilización de fórmulas rituales de una marcada abstracción” en el 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).

Las decisiones deberían haber sido adoptadas mediante leyes, en sentido formal y material, dado que se trató de modificaciones la ley 25.725 de presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2003 (artículo 75, inciso 8°, de la Constitución Nacional).

### 5. Conclusión

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

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

Por otra parte, cabe recordar que los artículos 13, 14, 15 y 16 de la ley 25.725 (mediante la cual se aprobó el presupuesto de 2003) autorizaban al jefe de Gabinete de Ministros a disponer las reestructuraciones y modificaciones presupuestarias que considerara necesarias, dentro del total aprobado por el Congreso y también a delegar esa atribución, razón por la cual resulta llamativo que el presidente haya prescindido de ejercer esa atribución y haya optado por emitir decretos de necesidad y urgencia que están claramente fuera de la previsión constitucional.

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

Todo lo contrario; tal como lo ha resuelto la Corte Suprema “no es procedente que frente a una delegación (...) el Poder Ejecutivo ejerza facultades excepcionales, concebidas para ser desempeñadas en defecto de la actuación del Poder Legislativo y no en forma concurrente con él” (CSJ, “Fallos” 326-417, considerando 30). Porque una vez producida la delegación, el presidente ya no tiene obstáculos para actuar. En lo sucesivo, no puede alegar que no es posible esperar a que se complete el trámite ordina-

rio de sanción de las leyes, ya que el hecho de la delegación resulta en sí mismo “suficiente evidencia de que no concurre la hipótesis que habilita el mecanismo establecido en el artículo 99, inciso 3”. (CSJ, fallo citado).

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

La Constitución Nacional ha establecido determinadas formas y formalidades para que las decisiones del presidente sean válidas y tengan fuerza obligatoria. Deben constituir el ejercicio de una atribución o competencia propia del jefe de la Nación (artículo 99) y requieren del refrendo y legalización de los ministros y el jefe de Gabinete (artículo 100). La falta de los requisitos prescriptos por la Constitución priva de validez y eficacia a los actos del presidente (artículo 100, citado). Es decir, que las formas deben ser respetadas y no es posible recurrir indistintamente a cualquiera de los diferentes tipos de decreto que el titular del Poder Ejecutivo puede emitir. Más aún, las formas y procedimientos empleados para la sanción y para la puesta en vigencia de las normas legales son “de la mayor importancia” por cuanto expresan “el consentimiento de los diversos órganos” de gobierno; es así que la falta de “cualquiera de esas formas esenciales” hace que la norma “no sea tal o sea nula” (Joaquín V. González, *Manual de la Constitución Argentina*, 489, 26ª edición, Angel Estrada y Cía., Buenos Aires, 1971).

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

Por todas las razones expuestas, se aconseja el rechazo de los decretos de necesidad y urgencia números 419/03, 435/03, 541/03, 713/03, 1.097/03, 1.148/03, 1.244/03 y 1.274/03, bajo análisis.

*Pablo G. Tonelli.*

## ANTECEDENTES

1

### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 27 de febrero de 2003.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad comunicando el dictado del decreto 419 del 27 de febrero de 2003.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 420

EDUARDO A. DUHALDE.

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

Buenos Aires, 27 de febrero de 2003.

VISTO el convenio celebrado por el Estado nacional y la provincia de La Pampa de fecha 27 de mayo de 2002; y

CONSIDERANDO:

Que en virtud del convenio de aporte entre el gobierno nacional y la provincia de La Pampa, suscripto el 30 de noviembre de 1996 y ratificado por la ley 24.805, el gobierno federal se comprometió a brindar el apoyo técnico, económico y financiero con el objeto de asistir a la construcción y operación de un sistema de acueductos que proveyera de agua potable a todo el territorio provincial.

Que por el artículo 1º de la ley citada en el considerando precedente, se estableció que el gobierno nacional debería incluir en los proyectos de presupuestos nacionales de los diez (10) años subsiguientes un aporte anual no reintegrable a la provincia de La Pampa de dólares estadounidenses dieciocho millones (u\$s 18.000.000), cuyo primer aporte correspondería materializarse en enero de 1998.

Que con fecha 29 de diciembre de 1997 se celebró entre la provincia de La Pampa y la Secretaría de Obras Públicas del entonces Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, un acuerdo destinado a instrumentar lo prescrito por la ley 24.805, comprometiéndose la provincia a la construcción de la obra Acueducto Río Colorado y la Secretaría a efectuar la transferencia de la suma de dólares estadounidenses ciento ochenta millones (u\$s 180.000.000), en carácter de asistencia financiera no reintegrable, en diez (10) cuotas anuales consecutivas de dólares estadounidenses dieciocho millones (u\$s 18.000.000) a partir de enero de 1998.

Que en virtud del dictado del decreto 214 de fecha 3 de febrero de 2002, se transformaron a pesos las obligaciones de dar sumas de dinero expresadas en

dólares estadounidenses, a razón de dólares estadounidenses uno (u\$s 1) igual a pesos uno (\$ 1).

Que en virtud de lo dispuesto por el artículo 2° de la segunda adenda al Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal, ratificada por el decreto 1.584 de fecha 5 de diciembre de 2001, el Estado nacional podrá cancelar cualquier obligación que tuviere con las jurisdicciones firmantes por el procedimiento prescripto en el artículo 1° de la citada adenda, con el consentimiento de la respectiva jurisdicción.

Que en razón de lo expuesto en el considerando precedente, el Estado nacional ha suscrito con la provincia de La Pampa, con fecha 27 de mayo de 2002, un convenio mediante el cual se comprometió al pago de la suma de pesos diez millones (\$ 10.000.000) en letras de cancelación de obligaciones provinciales (LECOPI), conforme los términos y condiciones allí establecidos.

Que asimismo, mediante el citado convenio, el Estado nacional se comprometió a abonar la suma de pesos quince millones (\$ 15.000.000) antes del 30 de junio de 2002.

Que a los fines de dar cumplimiento a las obligaciones mencionadas, corresponde efectuar las adecuaciones presupuestarias necesarias.

Que conforme a lo prescrito por el artículo 5° del referido convenio, la provincia de La Pampa ha ratificado el mismo mediante el dictado del decreto provincial 921 del 12 de junio de 2002.

Que resulta necesario proceder a la ratificación del citado convenio a nivel nacional.

Que atento la urgencia en concluir la obra Acueducto Río Colorado, resulta necesaria la adopción de medidas que configuran una circunstancia excepcional que hace imposible seguir con los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía ha tomado la intervención que le compete.

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

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Ratifícase el convenio suscrito entre el Estado nacional y la provincia de La Pampa de fecha 27 de mayo de 2002 compuesto por seis (6) artículos, el cual forma parte integrante del presente decreto como anexo.\*

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

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

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

Decreto 419

EDUARDO A. DUHALDE.

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

2

### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 28 de febrero de 2003.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad, a fin de comunicarle el dictado del decreto 435 de fecha 28 de febrero de 2003, que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 436

EDUARDO A. DUHALDE.

*Alfredo N. Atanasof. – Roberto Lavagna.*

Buenos Aires, 28 de febrero de 2003.

VISTO el presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2003, aprobado por la ley 25.725 y distribuido por la decisión administrativa 7 del 24 de enero de 2003; y

CONSIDERANDO:

Que es necesario modificar el presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2003 a los efectos de atender diversas situaciones de ineludible cumplimiento que surgieron con posterioridad a su sanción.

Que los créditos presupuestarios del Poder Legislativo nacional deben ser reforzados para atender gastos destinados a becas, ayudas sociales a personas y a instituciones culturales y sociales sin fines de lucro.

Que la Auditoría General de la Nación dependiente del Poder Legislativo nacional verá incrementado su accionar al fiscalizar programas destinados al gasto social, lo que se traducirá a su vez en mayores gastos de funcionamiento, siendo necesario además

continuar con el proyecto de remodelación del edificio de esa institución.

Que es ineludible aumentar el crédito destinado a atender las remuneraciones del personal de las emisoras de radio del interior del país dependientes de la Secretaría de Medios de Comunicación de la Presidencia de la Nación por resultar la asignación original insuficiente para cubrir la totalidad de esos gastos.

Que es menester que la Jefatura de Gabinete de Ministros avance en el Programa de Modernización del Estado el cual es financiado con el préstamo del Banco Mundial BIRF 4423-AR.

Que resulta pertinente concentrar en el Ministerio del Interior los gastos destinados a atender las próximas elecciones presidenciales, parte de los cuales habían sido asignados al Ministerio de Defensa.

Que para hacer frente al incremento de la delictuosidad es conveniente implementar programas de políticas criminales que serán ejecutados por el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos mediante convenios con diferentes universidades nacionales.

Que debe atenderse la situación actual del Servicio Penitenciario Federal dependiente del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos que, por una parte, ha incrementado significativamente su población penal con el consiguiente aumento de sus necesidades de funcionamiento tales como alimentos y medicamentos y, por otra parte, mantiene deudas con estados provinciales por el alojamiento de internos en establecimientos provinciales.

Que resulta necesario reforzar el subsidio destinado a los bomberos voluntarios a los efectos de hacer frente a los gastos de funcionamiento, equipamiento y capacitación de los cuerpos activos de las asociaciones de bomberos voluntarios que como personas jurídicas, de bien público y sin fines de lucro funcionan en todo el territorio nacional, de acuerdo a la ley 25.054.

Que es indispensable dotar a la Gendarmería Nacional dependiente del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos con el equipamiento pertinente para la detección y control de infiltraciones terrestres, el control de ingreso y egreso ilegal de personas y/o vehículos por pasos fronterizos no habilitados, particularmente en la zona denominada de la triple frontera en el noreste del país.

Que es preciso asignar fondos a la Policía Aeronáutica Nacional dependiente del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea para la adquisición de equipos destinados a facilitar y optimizar el trabajo de detección de ilícitos, búsqueda, localización y desactivación de explosivos.

Que dentro del crédito a distribuir fijado por el artículo 22 de la ley 25.725 para las universidades nacionales es necesario rectificar el concepto deta-

llado en la planilla anexa a dicho artículo denominado "Asignación de becas a estudiantes" sustituyéndolo por el de "Centro Universitario Junín".

Que resulta pertinente reforzar los créditos presupuestarios destinados a las universidades nacionales de Lanús y Tres de Febrero.

Que mediante el dictado de la decisión administrativa 12 de fecha 13 de febrero de 2003 se redujeron créditos presupuestarios asignados a las universidades nacionales para ser destinados a programas sociales prioritarios correspondientes a la jurisdicción 70 - Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Que, como consecuencia de las rebajas dispuestas, resulta necesario recomponer los créditos presupuestarios de las universidades nacionales a fin de no alterar las asignaciones en concepto de incentivos a los docentes investigadores.

Que es necesario incrementar los créditos del Ministerio de Salud, a efectos de dar comienzo a la implementación del Seguro Universal Materno-Infantil, que fuera creado por el decreto en acuerdo general de ministros 2.724 de fecha 31 de diciembre de 2002.

Que además resulta pertinente incrementar los créditos del Poder Judicial de la Nación para atender necesidades en gastos en personal y gastos de funcionamiento del Consejo de la Magistratura y la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Que el artículo 15 de la ley 25.725 de presupuesto de la administración nacional establece que el jefe de Gabinete de Ministros podrá disponer las ampliaciones en los créditos presupuestarios financiados con incremento de recursos con afectación específica, recursos propios o donaciones debiendo destinarse a favor del Tesoro nacional el treinta y cinco por ciento (35) del incremento de dichos recursos.

Que por el citado artículo se exceptúa de dicha contribución a los recursos con afectación específica a las provincias, a las donaciones y la venta de bienes y/o servicios.

Que por aplicación del decreto 1.490 del 16 de agosto de 2002 y de los decretos 101, 102 y 103 de fecha 20 de enero de 2003 se produce un incremento en los haberes del personal en actividad y retirado de las fuerzas armadas, las fuerzas de seguridad y el Servicio Penitenciario Federal.

Que en consecuencia se incrementan los recursos originados en los aportes y contribuciones tanto del personal activo como retirado de las citadas instituciones motivo por el cual resulta necesario exceptuar a dicho recurso del cumplimiento del artículo 15 de la ley 25.725.

Que es necesario convalidar la resolución de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía 82 de fecha 30 de julio de 2002 por la cual se efectuó una compensación de créditos presupuestarios

en la jurisdicción 91 - Obligaciones a cargo del Tesoro para la atención de compromisos contraídos por el Estado nacional.

Que el artículo 16 de la ley 25.725 faculta al jefe de Gabinete de Ministros a disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por dicha ley, con sujeción al artículo 37 de la ley 24.156.

Que una parte significativa de las modificaciones que se proponen implican principalmente cambios de finalidades por cuyo motivo el señor jefe de Gabinete de Ministros no se encuentra facultado para efectuarlas, conforme al artículo mencionado en el párrafo precedente.

Que la administración del presupuesto de la administración nacional en las condiciones de emergencia en que se encuentra el sector público nacional hace imprescindible contar con la flexibilidad necesaria para adecuar dicho presupuesto a las cambiantes necesidades que surgen en las distintas jurisdicciones y entidades que lo integran.

Que, por lo tanto, es indispensable eximir a las modificaciones presupuestarias que se propicien de las restricciones del artículo 37 de la ley 24.156.

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

Que ha tomado la intervención que le compete la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía.

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° - Modifícase el presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2003 de acuerdo al detalle obrante en las planillas anexas al presente artículo.

Art. 2° - Sustitúyese el artículo 15 de la ley 25.725 el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 15: El jefe de Gabinete de Ministros podrá disponer ampliaciones en los créditos presupuestarios de la administración central y de los organismos descentralizados, y su correspondiente distribución, financiados con incremento de los recursos con afectación específica, recursos propios o donaciones que perciban durante el ejercicio. Las medidas que se dicten en uso de esta facultad deberán destinar el treinta y cinco por ciento (35 %) al Tesoro nacional.

Excepiéndose de dicha contribución los recursos con afectación específica a las provincias, a las donaciones, al producido de la venta de bienes y/o servicios y a los aportes personales y las contribuciones patronales a la seguridad social, a la administración de programas especiales, y al fondo solidario de distribución de la jurisdicción 80, Superintendencia de Servicios de Salud.

Art. 3° - Sustitúyese la planilla anexa al artículo 22 de la ley 25.725, en la parte correspondiente al crédito a distribuir, donde dice: "Asignación de becas a estudiantes", debe decir "Centro Universitario Junín".

Art. 4° - Convalídase la resolución 82 de fecha 30 de julio de 2002 de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, cuya copia autenticada forma parte integrante del presente decreto como anexo.\*

Art. 5° - Establécese que la facultad otorgada al jefe de Gabinete de Ministros por el artículo 16 de la ley 25.725 para efectuar reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por la citada ley, se dispondrá hasta la finalización del ejercicio 2003 sin sujeción al artículo 37 de la ley 24.156.

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

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

Decreto 435

EDUARDO A. DUHALDE.

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

3

### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 11 de marzo de 2003.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad, a fin de comunicarle el dictado del decreto 541 del 10 de marzo de 2003, que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

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

Mensaje 558

EDUARDO A. DUHALDE.

*Alfredo N. Atanasof. – Roberto Lavagna.*

Buenos Aires, 10 de marzo de 2003.

Visto el expediente S01:0263636/2002 del registro del Ministerio de Economía y el Presupuesto de la Administración Nacional para el ejercicio 2003, aprobado por la ley 25.725 y distribuido por la decisión administrativa 7 del 24 de enero de 2003; y

CONSIDERANDO:

Que con fecha 7 de octubre de 2002 se suscribió un acta de entendimiento entre la República Argentina y el Reino de España referido a las condiciones y modalidades de concesión de una ayuda financiera por hasta la suma de euros cien millones (• 100.000.000) destinada a financiar el suministro de bienes y servicios que contribuyan a atender necesidades urgentes de la población argentina.

Que el monto aludido en el considerando anterior se instrumentará en un cincuenta por ciento (50 %) como una línea de crédito con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), y el remanente por medio de un programa de cooperación económica y financiera que se negociará entre las partes.

Que con fecha 31 de diciembre de 2002 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 23 de enero de 2003 en Madrid fue suscrito un convenio de línea de crédito por euros cincuenta millones (• 50.000.000) con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) que fuera aprobado por decreto 2.732 del 31 de diciembre de 2002.

Que el Comité Argentino Español creado por resolución conjunta 674 del Ministerio de Economía y 2.255 del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de fecha 22 de noviembre de 2002, ha seleccionado el proyecto de educación y de salud de la provincia de Córdoba, República Argentina, para ser financiado con el uso de la ayuda financiera.

Que el Ministerio de Economía del Reino de España ha decidido otorgar al proyecto citado en el considerando anterior una financiación por un importe máximo de euros veinticinco millones (• 25.000.000) dentro del convenio de línea de crédito con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD).

Que resulta imprescindible incorporar el importe equivalente en pesos de euros veinticinco millones (• 25.000.000) como una aplicación financiera a la estructura programática de la Jurisdicción 50 - Ministerio de Economía; Servicio Administrativo Financiero 357 - Ministerio de Economía; Programa 18 - Formulación y ejecución de políticas económicas para atender las erogaciones del convenio de línea de crédito aludido.

Que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía ha tomado la intervención que le compete.

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

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Incorporárase al presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2003 el monto de pesos noventa y dos millones quinientos mil (\$ 92.500.000), a fin de poder efectuar las erogaciones del convenio de línea de crédito por euros cincuenta millones (• 50.000.000) con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) que fuera aprobado por decreto 2.732/02 y suscrito con fecha 31 de diciembre de 2002 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y con fecha 23 de enero de 2003 en Madrid, de acuerdo con los detalles obrantes en las planillas anexas\* al presente artículo que forman parte integrante del mismo.

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

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

Decreto 541

EDUARDO A. DUHALDE.

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

4

### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 26 de marzo de 2003.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad, a fin de comunicarle el dictado del decreto 713 del 26 de marzo de 2003, que en copia autenticada se acompaña.

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

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 714

EDUARDO A. DUHALDE.

*Alfredo N. Atanasof. – Roberto Lavagna.*

Buenos Aires, 26 de marzo de 2003.

VISTO el expediente 450-018133/2002 del registro del Ministerio de Economía y el Presupuesto de la Administración Nacional para el ejercicio 2003, aprobado por la ley 25.725 y distribuido por la decisión administrativa 7 del 24 de enero de 2003; y

CONSIDERANDO:

Que con fecha 9 de mayo de 2002 se suscribió un memorándum de entendimiento entre la República Argentina y la República Italiana referido a las condiciones y modalidades de concesión de una línea de crédito de ayuda por hasta la suma de euros setenta y cinco millones (• 75.000.000) destinada a la financiación de un Programa de Apoyo para la Pequeña y Mediana Empresa Italo-Argentina y Argentina, dentro del ámbito de proyectos de elevado impacto social.

Que con fecha 18 de octubre de 2002 en Roma, República Italiana y 30 de octubre de 2002 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, fue suscrito entre el gobierno de la República Argentina representado por el Ministerio de Economía y el MCC S.p.A Capitalia Gruppo Bancario un convenio de crédito por euros setenta y cinco millones (• 75.000.000) cuyo modelo fue aprobado por decreto 2.175 del 30 de octubre de 2002.

Que el convenio de crédito citado en el considerando anterior estará destinado a favorecer el empleo y la creación y/o recuperación de puestos de trabajo, mediante la compra de bienes, materias primas e insumos, transferencia de tecnología, capacitación, asistencia técnica y comercial, licencias y patentes industriales.

Que resulta imprescindible incorporar el importe equivalente en pesos de euros setenta y cinco millones (• 75.000.000) como una aplicación financiera a la estructura programática de la jurisdicción 50 - Ministerio de Economía; Servicio Administrativo Financiero 357 - Ministerio de Economía; Programa 18 - Formulación y ejecución de políticas económicas para atender las erogaciones del convenio de crédito aludido.

Que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía ha tomado la intervención que le compete.

Que el presente decreto 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° – Incorpórase al presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2003, el monto de pesos doscientos setenta y siete millones quinientos mil (\$ 277.500.000), a fin de poder efectuar las erogaciones del convenio de crédito por euros setenta y cinco millones (• 75.000.000) suscrito con fecha 18 de octubre de 2002 en Roma, República Italiana; y 30 de octubre de 2002 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre el gobierno de la República Argentina representado por el Ministerio de Economía y el MCC S.p.A Capitalia Gruppo Bancario, de acuerdo con los detalles obrantes en las planillas anexas\* al presente artículo que forman parte integrante del mismo.

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

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

Decreto 713

EDUARDO A. DUHALDE.

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

5

### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 8 de mayo de 2003.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad, a fin de comunicarle el dictado del decreto 1.097 del 7 de mayo de 2003, que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 1.117

EDUARDO A. DUHALDE.

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

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

Buenos Aires, 7 de mayo de 2003.

VISTO y CONSIDERANDO:

Que las inundaciones, inclemencias climáticas y desastres naturales, acaecidos en diversos departamentos de la provincia de Santa Fe, han provocado perjuicios irreparables en las personas y en sus bienes y en las actividades industriales, comerciales, agropecuarias, forestales, pesqueras, de servicios, etcétera.

Que el gobierno nacional ha considerado necesaria la adopción de acciones y medidas para paliar el impacto generado por la catástrofe climática con la urgencia que el caso y la gravedad de la situación ameritan.

Que siendo así resulta necesario encarar en el más breve plazo posible, la reparación de los daños que ha provocado el fenómeno natural en diversas áreas urbanas y rurales y en gran parte de la infraestructura edilicia, productiva y vial de la provincia de Santa Fe.

Que, en consecuencia, dada la grave situación descrita, corresponde que el Poder Ejecutivo nacional efectúe la pertinente declaración de zona de desastre.

Que resulta, asimismo, imprescindible la adopción de medidas de carácter financiero, tendientes a atender de la mejor manera posible la situación de emergencia aludida.

Que en tal sentido el Estado nacional, a través de sus distintos organismos, debe contribuir al logro de soluciones que permitan paliar, tanto en forma transitoria como en forma permanente, la situación descrita.

Que lo precedentemente expuesto conforma una situación excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución de la Nación Argentina para la sanción de las leyes.

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

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

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Declárase zona de desastre por el plazo de ciento ochenta (180) días, prorrogable por el Poder Ejecutivo nacional, a los siguientes departamentos de la provincia de Santa Fe: La Capital; San Javier; Garay; Vera; San Justo; Las Colonias, 9 de Julio, San Cristóbal y Castellanos.

Art. 2° – Créase en el ámbito del Ministerio del Interior el Fondo Especial para la Reconstrucción y

Asistencia de las pérdidas ocurridas en los departamentos de la provincia de Santa Fe determinados en el artículo anterior. Los recursos que integran el fondo serán transferidos por el Ministerio del Interior a la citada provincia, quedando su administración y disposición a cargo del gobierno provincial para el cumplimiento de los fines del presente decreto.

Art. 3° – Destínase una partida especial del presupuesto nacional al fondo creado por el artículo precedente para la reconstrucción y asistencia de los departamentos de la provincia de Santa Fe afectados, por un monto inicial de pesos ciento cincuenta millones (\$ 150.000.000).

Art. 4° – Facúltase al Poder Ejecutivo nacional a incrementar el monto citado en el artículo 3° en la medida de las necesidades que surjan como consecuencia de la cuantificación final de los daños y a reestructurar, modificar o reasignar las partidas presupuestarias que resulten necesarias para dar cumplimiento al presente decreto.

Art. 5° – Autorízase al Poder Ejecutivo nacional a incrementar el endeudamiento público hasta la suma equivalente a la totalidad del fondo creado por el presente.

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

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

Decreto 1.097

EDUARDO A. DUHALDE.

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

6

### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 12 de mayo de 2003.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad, a fin de comunicarle el dictado del decreto 1.148 del 12 de mayo de 2003, que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 1.149

EDUARDO A. DUHALDE.

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

Buenos Aires, 12 de mayo de 2003.

VISTO el presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2003, aprobado por la ley 25.725 y distribuido por la decisión administrativa 7 del 24 de enero de 2003; y

CONSIDERANDO:

Que diversos artículos de la ley 25.725 han facultado al jefe de Gabinete de Ministros para incorporar créditos con destino a varios objetivos; los cuales no pudieron ser atendidos por carecer del financiamiento necesario.

Que en ese sentido, el artículo 74 de la ley 25.725 faculta al jefe de Gabinete de Ministros a efectuar las reestructuraciones de créditos que sean pertinentes como consecuencia de la continuidad, finalización y toma de posesión de la construcción del edificio destinado a la Escuela de Suboficiales de la Armada.

Que el artículo 75 de la ley 25.725 faculta al jefe de Gabinete de Ministros a realizar las modificaciones presupuestarias que resulten necesarias para la implementación del Proyecto de Fijación del Límite Exterior de la Plataforma Continental Argentina, en cumplimiento de la ley 24.815.

Que de igual modo, el artículo 76 de la citada ley de presupuesto faculta al jefe de Gabinete de Ministros a incorporar los sobrantes presupuestarios del Poder Legislativo nacional existentes al 31 de diciembre de 2002 para atender programas sociales y/o necesidades adicionales de funcionamiento.

Que, asimismo, es necesario atender otros gastos que no fueron previstos al momento de confeccionar el proyecto de presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2003.

Que en función de lo señalado en el considerando anterior, es menester incrementar los créditos vigentes de la Jurisdicción 50, Ministerio de Economía, en lo relativo al Servicio Administrativo Financiero 357 - Ministerio de Economía y a la Entidad 115 - Comisión Nacional de Comunicaciones.

Que corresponde reforzar las partidas pertinentes de la Jurisdicción 54 - Ministerio de la Producción, para atender erogaciones relacionadas con las actividades centrales del mismo y con las acciones que se desarrollan en el marco del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP).

Que se deben cancelar las obligaciones asumidas por la Entidad 623 - Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria dependiente de la Jurisdicción 54 - Ministerio de la Producción originadas en las campañas, de vacunación contra la fiebre aftosa.

Que es necesario incrementar los créditos de la Jurisdicción 20 - Presidencia de la Nación, Subjurisdicción 15 - Secretaría de Obras Públicas, Organismo desconcentrado 359 - Organismo Nacional

de Administración de Bienes, a los fines de proceder a la mudanza del Archivo General de Empresas Públicas.

Que resulta necesario ampliar la partida correspondiente a las becas para educación de nivel medio para población aborigen que atiende la Entidad 118 - Instituto Nacional de Asuntos Indígenas dependiente de la Jurisdicción 85 - Ministerio de Desarrollo Social.

Que mediante el dictado de la decisión administrativa 12 de fecha 13 de febrero de 2003 se redujeron créditos presupuestarios asignados a las universidades nacionales para ser destinados a programas sociales prioritarios correspondientes a la Jurisdicción 70 - Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Que, como consecuencia de las rebajas dispuestas resulta necesario recomponer los créditos presupuestarios de las universidades nacionales a fin de no alterar las asignaciones en concepto de Programa de Reforma de la Educación Superior (FOMEC - SIU).

Que es necesario incrementar los créditos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a efectos de atender parcialmente la deuda que mantiene esa jurisdicción con el Correo Argentino S.A.

Que deben incrementarse los créditos de la entidad 103 - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas dependiente de la Jurisdicción 70 - Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, para cubrir necesidades en concepto de gastos en personal.

Que es indispensable reforzar las autorizaciones de gastos destinados a las fuerzas de seguridad con el objeto de continuar con los operativos de seguridad en las rutas de acceso a la Capital Federal, así como afirmar la vigilancia en la zona denominada de triple frontera en el norte del país.

Que resulta pertinente incrementar los créditos de la Jurisdicción 30 - Ministerio del Interior con el fin de afrontar los gastos que se originen con motivo de la realización de la segunda vuelta de la elección presidencial.

Que para atender la restitución de las sumas descontadas entre el mes de julio de 2001 y diciembre de 2002 por aplicación del decreto 896 de fecha 11 de julio de 2001 y de la ley 25.453 correspondiente a los beneficios previsionales abonados por la administración nacional, por la resolución 50 de la Secretaría de Hacienda de fecha 21 de marzo de 2003 se reasignaron transitoriamente créditos destinados al pago de pasividades.

Que consecuentemente corresponde restituir los créditos afectados a fin de asegurar la disponibilidad de las partidas presupuestarias destinadas a la atención de jubilaciones, retiros y pensiones.

Que resulta necesario realizar las modificaciones presupuestarias a fin de dar cumplimiento a lo dis-

puesto por la decisión administrativa 35 de fecha 15 de abril de 2003 modificatoria de la decisión administrativa 8 de fecha 29 de enero de 2003, que amplía a los beneficiarios previsionales cuyas acreencias no superen los un mil pesos (\$ 1.000) el pago en efectivo de la restitución del 13 % a que se refiere el artículo 1° del decreto 1.819 de fecha 12 de setiembre de 2002.

Que debe efectuarse la previsión para el aumento de créditos que permita hacer frente a las remuneraciones emergentes de las disposiciones del decreto 1.490 del 16 de agosto de 2002 y de los decretos 101, 102 y 103 todos ellos del 20 de enero de 2003, por los cuales ciertos complementos de las fuerzas de seguridad y del Servicio Penitenciario Federal pasaron a ser remunerativos y bonificables, implicando esto, un mayor gasto en personal.

Que las ampliaciones de créditos expuestas anteriormente pueden ser financiadas con la rebaja de las provisiones destinadas a atender los intereses externos en moneda extranjera, los cuales fueron calculados a un tipo de cambio mayor al que resulta de las nuevas estimaciones realizadas a la fecha; con la reducción de aplicaciones financieras y con la incorporación de recursos provenientes de préstamos con organismos financieros internacionales.

Que las compensaciones expuestas precedentemente implican reducir los créditos vigentes de la Jurisdicción 90 - Servicio de la Deuda Pública, para lo cual el jefe de Gabinete de Ministros no se encuentra facultado.

Que la actual situación fiscal no permite afectar los recursos del Tesoro nacional para la constitución del fondo anticíclico fiscal establecido por el artículo 9° de la ley 25.152.

Que deben reflejarse las operaciones derivadas de la aplicación de las resoluciones conjuntas de la Secretaría de Hacienda y de la Secretaría de Finanzas 4 y 5 respectivamente de fecha 9 de enero de 2001, 1 y 1 respectivamente de fecha 13 de marzo de 2001, y 32 y 1 respectivamente de fecha 28 de diciembre de 2001 y de la disposición de la Tesorería General de la Nación 4 de fecha 1° de febrero de 2002, por las cuales se dispuso durante el último trimestre del año 2001 y en el mes de febrero del año 2002, la emisión de letras del Tesoro en dólares estadounidenses que fueron convertidas a pesos, de acuerdo a lo establecido en el decreto 471 de fecha 8 de marzo de 2002 y en la resolución del Ministerio de Economía 55 de fecha 15 de abril de 2002 modificada por la resolución del Ministerio de Economía 50 de fecha 30 de mayo de 2002.

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

Que ha tomado la intervención que le compete la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía.

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° – Modifícase el presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2003 de acuerdo al detalle obrante en planillas anexas\* al presente artículo que forman parte integrante del mismo.

Art. 2° – Déjase sin efecto la integración correspondiente del fondo anticíclico fiscal creado por el artículo 9° de la ley 25.152, con excepción de la afectación de los recursos provenientes de las concesiones en los términos que establece el referido artículo.

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

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

Decreto 1.148

EDUARDO A. DUHALDE.

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

7

### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 22 de mayo de 2003.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de comunicarle el dictado del decreto 1.244 del 12 de mayo de 2003, que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 1.245

EDUARDO A. DUHALDE.

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

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

Buenos Aires, 22 de mayo de 2003.

VISTO los hechos acaecidos en la provincia de Santa Fe; y

CONSIDERANDO:

Que la situación de emergencia en que se encuentran diversas zonas de la provincia citada en el VISTO como consecuencia de las inundaciones, inclemencias climáticas y desastres naturales, ha provocado perjuicios irreparables en las personas y en sus bienes y en las actividades industriales, comerciales, agropecuarias, forestales, pesqueras, de servicio, etcétera.

Que ello generó que el gobierno nacional adoptara las acciones y medidas para paliar el impacto generado por la catástrofe climática con la urgencia que el caso y la gravedad de la situación ameritan.

Que, en tal sentido dictó el decreto 1.097 del 7 de mayo de 2003 por el cual se declaró zona de desastre a las áreas afectadas por las inundaciones, creando en el ámbito del Ministerio del Interior un fondo especial para la reconstrucción y asistencia de las pérdidas ocurridas en la provincia de Santa Fe por un monto inicial de pesos ciento cincuenta millones (\$ 150.000.000).

Que por su parte el Honorable Congreso de la Nación sancionó la ley 25.735 que en lo atinente a la provincia precedentemente citada adopta similares medidas que el decreto 1.097 del 7 de mayo de 2003, sin perjuicio de las medidas adoptadas respecto de otras materias y su extensión a la provincia de Entre Ríos.

Que a fin de evitar una duplicidad normativa que dificulte su implementación, procede derogar el decreto antes mencionado.

Que lo expuesto, conforma una situación excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución de la Nación Argentina para la sanción de las leyes.

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

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° – Derógase el decreto 1.097 del 7 de mayo de 2003.

Art. 2° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación en virtud de lo dispuesto en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

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

Decreto 1.244

EDUARDO A. DUHALDE.

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

8

### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 16 de diciembre de 2003.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad comunicando el dictado del decreto 1.274 del 16 de diciembre de 2003.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 1.275

NÉSTOR C. KIRCHNER.

*Alberto A. Fernández. – Roberto Lavagna.*

Buenos Aires, 16 de diciembre de 2003.

VISTO el expediente S01:0195822/2003 del registro del Ministerio de Economía y Producción, las leyes 11.672 complementaria permanente de presupuesto (texto ordenado 1999), 24.144, 25.152, 25.561 y 25.736, los decretos 65 del 22 de enero de 2001, 1.004 del 9 de agosto de 2001, 1.397 del 4 de noviembre de 2001, 1.603 del 5 de diciembre de 2001, 40 del 6 de enero de 2002, 409 del 1 de marzo de 2002, 1.261 del 16 de julio de 2002, 2.263 del 8 de noviembre de 2002, 2.737 del 31 de diciembre de 2002, 297 del 17 de febrero de 2003, 743 del 28 de marzo de 2003, 957 del 23 de abril de 2003 y 1.210 del 19 de mayo de 2003, las resoluciones 266 del 9 de abril de 2003, 335 del 7 de mayo de 2003 y 365 del 20 de mayo de 2003, todas del ex Ministerio de Economía, la resolución 124 del 16 de julio de 2003 del Ministerio de Economía y Producción y la resolución 87 del 8 de mayo de 2003 de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción; y

CONSIDERANDO:

Que el Programa de Financiamiento Ordenado de las Finanzas Provinciales fue creado por el decreto 2.263 del 8 de noviembre de 2002 y su continuidad para el año 2003 fue dispuesta por el decreto 297 del 17 de febrero de 2003.

Que el programa ha resultado una herramienta idónea para el tratamiento de las situaciones que originaron su creación y sostenimiento, las que, por otra parte, subsisten en la actualidad.

Que para establecer el programa para el año 2004 se torna necesario establecer su asignación máxima para el ejercicio 2004 y su respectiva fuente de financiamiento.

Que el objetivo de atender las necesidades financieras de las jurisdicciones provinciales mediante el otorgamiento de préstamos y a los fines de coadyuvar al saneamiento de la relación fiscal y financiera entre ellas y el Estado nacional en un marco de responsabilidad fiscal, requiere incorporar al programa nuevas situaciones que merecen tratamiento a través del mismo, ampliando su objeto.

Que el decreto 297/03 preveía que el Estado nacional pudiera transferir a las jurisdicciones participantes del programa el apoyo financiero de los organismos multilaterales de crédito y las respectivas condiciones financieras resultantes del mismo, estableciendo que los acuerdos de repase del financiamiento se entenderían comprendidos en el inciso f) del artículo 2° de la ley 25.152, de solvencia fiscal, norma que debe también conservarse en esta oportunidad.

Que, desde la fecha establecida en el artículo 2° del decreto 2.737 del 31 de diciembre de 2002, el Estado nacional afrontó nuevos servicios de deuda originados en préstamos contraídos con los organismos multilaterales de crédito y oportunamente repletados a las jurisdicciones provinciales, y cuya regularización corresponde tratarse en el marco del programa de financiamiento ordenado de las finanzas provinciales correspondiente al ejercicio 2004.

Que, a su vez, el Estado nacional percibió impuestos con títulos públicos nacionales en el mismo período, correspondiendo, en consecuencia, facultar al Ministerio de Economía y Producción a incorporar en el Programa de Financiamiento Ordenado correspondiente al ejercicio 2004 el tratamiento de los créditos de las jurisdicciones participantes del programa derivados de la percepción de impuestos nacionales con títulos públicos.

Que asimismo corresponde incorporar al programa el tratamiento de deudas que dichas jurisdicciones mantienen con el Estado nacional derivadas de anticipos financieros recibidos por las jurisdicciones y del apoyo financiero proveniente de organismos multilaterales de crédito.

Que durante el ejercicio 2004 el Estado nacional cancelará servicios de la deuda provenientes de organismos multilaterales de crédito a cargo de las jurisdicciones provinciales, previéndose en el presente la posibilidad de su refinanciación a determinadas jurisdicciones provinciales.

Que dada la ampliación del objeto del programa para el ejercicio 2004, corresponde establecer las

condiciones que deben cumplir las jurisdicciones para participar en el programa; las materias y acciones a comprender en el desarrollo del programa; los lineamientos básicos de los convenios bilaterales mediante los cuales se acuerde dicha participación; y las condiciones financieras que corresponderán en cada caso a las jurisdicciones participantes, facultando al Ministerio de Economía y Producción a tales efectos.

Que, en razón de que el Programa de Financiamiento Ordenado de las Finanzas Provinciales está destinado a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Poder Ejecutivo nacional entiende conveniente continuar su instrumentación a través del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial en atención a la calidad de beneficiarios del fondo que ostentan dichas jurisdicciones, para lo cual es necesario proveer los activos correspondientes y formular las respectivas instrucciones, limitando su participación a aquellos supuestos en los cuales las jurisdicciones provinciales reciban préstamos o se refinancien sus deudas con el Estado nacional.

Que resulta asimismo necesario facultar al Ministerio de Economía y Producción y al Ministerio del Interior, para la suscripción de los convenios bilaterales respectivos.

Que, dado que el desarrollo del programa con las pautas proyectadas, requiere de la obtención del necesario financiamiento externo y/o de la asignación de recursos del Estado nacional, resulta conveniente condicionar los desembolsos a sus disponibilidades financieras, de manera de preservar el normal funcionamiento de sus servicios básicos.

Que el artículo 7° del decreto 2.263/02 prevé la asistencia a determinadas jurisdicciones para regularizar atrasos de Tesorería en concepto de salarios y servicios esenciales, previéndose en el artículo 8° de la misma norma, su reembolso en condiciones más gravosas que el resto del financiamiento.

Que atento al esfuerzo financiero realizado por las jurisdicciones que se encuentran en tal situación, resulta atendible establecer que el reembolso de los préstamos otorgados en virtud del artículo señalado en el considerando anterior se realice en las condiciones previstas en el artículo 6° del decreto 2.263/02.

Que el artículo 8°, inciso d), del decreto 297/03 establece que la jurisdicción provincial respectiva deberá comprometerse a presentar una proyección de presupuestos plurianuales hasta el año 2005, que incluya la programación de las medidas fiscales necesarias para sustentar el equilibrio presupuestario y el financiamiento de los servicios de la deuda, correspondiendo por tanto adecuar temporalmente dicha cláusula.

Que, en cumplimiento de lo establecido por el decreto 297/03, el programa fue implementado du-

rante el año 2003 con las jurisdicciones que suscribieron los respectivos convenios bilaterales, correspondiendo por tanto dar por cumplido lo actuado por el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial en dicho marco.

Que asimismo corresponde en esta instancia el tratamiento del rescate de las Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales (LECOP), cuya encomienda deben realizar las jurisdicciones provinciales al Estado nacional en virtud de las disposiciones contenidas en el decreto 957 del 23 de abril de 2003.

Que el título V - *Del canje de títulos* - Artículo 12, de la ley 25.561, establece que dentro del plazo y en la forma que oportunamente establezca la reglamentación, el Poder Ejecutivo nacional dispondrá los recaudos necesarios para proceder al canje de los títulos nacionales y provinciales que hubiesen sido emitidos como sustitutos de la moneda nacional de curso legal en todo el territorio del país, previo acuerdo con todas las jurisdicciones provinciales.

Que a los fines de impulsar un proceso que asegure la unificación monetaria a nivel nacional, de manera de garantizar la circulación de una única unidad monetaria de curso legal y de carácter nacional, se dictó el decreto 743 del 28 de marzo de 2003, ratificado por la ley 25.736 por el que se crea el Programa de Unificación Monetaria con el objeto de retirar los títulos provinciales con características de cuasi monedas y reemplazarlos por moneda nacional de curso legal, determinando sus alcances y los lineamientos básicos de su procedimiento.

Que por el artículo 1° del decreto 957/03, ratificado por la ley 25.736, se incluyó en el Programa de Unificación Monetaria a las Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales (LECOP), emitidas en el marco de los decretos 1.004 del 9 de agosto de 2001, 1.397 del 4 de noviembre de 2001, 1.603 del 5 de diciembre de 2001, 40 del 6 de enero de 2002 y 409 del 1 de marzo de 2002, y de conformidad a las previsiones contenidas en el decreto 1.261 del 16 de julio de 2002.

Que por el artículo 2° del citado decreto 957/03, se estableció que las jurisdicciones provinciales encomendarán el rescate de las Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales (LECOP) en los montos que les correspondan por aplicación del decreto 1.261/02.

Que, en cumplimiento del procedimiento establecido al efecto, se inició el rescate de Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales (LECOP) por hasta la suma de pesos dos mil setecientos sesenta y seis millones quinientos noventa mil quinientos cincuenta y cuatro (\$ 2.766.590.554), importe que no comprende las letras cuya obligación de pago corresponde a las jurisdicciones provinciales en virtud de la aplicación del decreto 1.261/02.

Que en el marco de la normativa vigente se desarrolló el rescate de Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales (LECOP), alcanzando un monto superior al ochenta y cinco por ciento (85 %) de la suma total a rescatar.

Que el correcto cumplimiento de lo establecido en la ley 25.736 y en los decretos 1.261/02, 743/03 y 957/03, requiere la aprobación de normas provinciales y, en algunos casos, la sanción de leyes; todo lo cual supone un lapso de tiempo que puede resultar perjudicial para los tenedores de Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales (LECOP), que podrían encontrarse impedidos de su conversión por moneda nacional de curso legal en caso de sujetarse a los límites descritos, motivo por el cual resulta de toda urgencia y necesidad el dictado del presente decreto.

Que, en consecuencia, deviene necesario habilitar el rescate de Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales (LECOP) por hasta el importe determinado en el artículo 3° del decreto 957/03, y disponer las pautas que deberán seguirse para asegurar el cumplimiento de la normativa vigente por todas las partes involucradas.

Que asimismo, es necesario instruir al Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial a afrontar el pago de la deuda resultante del rescate de las Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales (LECOP) a las que se refiere el considerando anterior, y a percibir de las jurisdicciones provinciales los montos correspondientes a la obligación a su cargo en virtud de la aplicación del decreto 1.261/02, en oportunidad del vencimiento de dichos títulos en el caso en que no hubieren encomendado su rescate conforme lo establecido en el artículo 2° del decreto 957/03.

Que resulta necesario facultar a la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción para que dicte la normativa reglamentaria específica, que permita desarrollar el proceso de rescate atendiendo a las particularidades de la participación del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial en tal operatoria.

Que el Poder Ejecutivo nacional envió al Honorable Congreso de la Nación el proyecto de ley de presupuesto de gastos y recursos de la administración nacional para el ejercicio 2004, que contiene una disposición cuyos contenidos son coincidentes con el presente decreto en lo referido al Programa de Financiamiento Ordenado de las Finanzas Provinciales.

Que, no obstante lo expresado en el considerando precedente, por ser el Programa de Financiamiento Ordenado de las Finanzas Provinciales una herramienta indispensable para ejecutar los esquemas fiscales provinciales correspondientes al ejercicio 2004 de manera de contribuir al normal funcionamiento de las jurisdicciones provinciales y

consecuentemente asegurar el cumplimiento en tiempo y forma de los recientes compromisos asumidos por el país con organismos multilaterales de crédito, resulta de toda urgencia y necesidad el dictado del presente decreto en todos aquellos aspectos que requiriendo de una ley formal, no constituyen materias delegadas al Poder Ejecutivo nacional o facultades propias por imperio de los incisos 1 y 2 del artículo 99 de la Constitución Nacional.

Que en similar situación se encuentra la prosecución del trámite de rescate de las Letras de CANCELACIÓN de Obligaciones Provinciales (LECOP), siendo la presente medida fundamental para evitar el perjuicio que se le podría ocasionar a los terceros tenedores y a la vez posibilitar la respectiva encomienda por parte de las jurisdicciones provinciales.

Que la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía y Producción ha tomado la intervención que le compete.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades conferidas por el artículo 99, incisos 1, 2 y 3, de la Constitución Nacional.

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Establécese, para el Programa de Financiamiento Ordenado de las Finanzas Provinciales creado por el decreto 2.263 del 8 de noviembre de 2002, para el ejercicio 2004, una asignación máxima equivalente a pesos dos mil cuatrocientos quince millones (\$ 2.415.000.000), la que comprende los préstamos que se otorguen en virtud del inciso a) y las refinanciaciones del inciso b) del artículo siguiente, y provendrá del financiamiento externo y/o de la asignación de recursos del Estado nacional. Las asignaciones provenientes del financiamiento externo se encuadran en el inciso f) del artículo 2° de la ley 25.152.

Art. 2° – El Programa de Financiamiento Ordenado de las Finanzas Provinciales se desarrollará durante el ejercicio 2004 bajo todas o algunas de las siguientes modalidades:

- a) Otorgamiento de préstamos a las jurisdicciones provinciales en las condiciones previstas en el presente decreto;
- b) Refinanciación de los servicios correspondientes al ejercicio 2004 de deuda por préstamos provenientes de organismos multilaterales de crédito a cargo de las jurisdicciones provinciales que cancele el Estado nacional;
- c) Tratamiento de las deudas que las jurisdicciones provinciales mantengan con el Esta-

do nacional por servicios de la deuda al 31 de diciembre de 2003, de préstamos provenientes de organismos multilaterales de crédito a cargo de aquéllas, mediante su compensación con acreencias a favor de las jurisdicciones provinciales en concepto de participación en la distribución de la recaudación de impuestos nacionales percibidos mediante la aplicación de títulos públicos nacionales y refinanciación de los saldos acreedores a favor del Estado nacional, que pudieran surgir por aplicación del presente inciso;

- d) Tratamiento de las deudas que las jurisdicciones participantes del programa mantengan con el Estado nacional derivadas de anticipos financieros, a través de su compensación con acreencias a favor de aquéllas en concepto de participación en la distribución de la recaudación de impuestos nacionales mediante la aplicación de títulos públicos nacionales y/o refinanciación de dichas deudas;
- e) Coordinación de la programación de desembolsos de obligaciones del Tesoro nacional destinadas a las jurisdicciones provinciales.

Art. 3° – La participación en el Programa de Financiamiento Ordenado de las Finanzas Provinciales se acordará mediante la suscripción de un convenio bilateral con la jurisdicción provincial respectiva. Será de aplicación a las modalidades referidas en los incisos a) y b) del artículo precedente lo establecido en los artículos 8°, 9°, 10 y 12 del decreto 297 del 17 de febrero de 2003. El Ministerio de Economía y Producción queda facultado para establecer las condiciones que deberán reunir las jurisdicciones para participar en el programa; los contenidos mínimos de los convenios bilaterales mediante los cuales se acuerde dicha participación y/o las acciones que en caso de incumplimiento pudieran corresponder a las jurisdicciones provinciales en el marco de la ejecución del programa bajo las modalidades establecidas en los incisos c), d) y e) del artículo 2° del presente decreto.

Art. 4° – Los préstamos mencionados en el inciso a) del artículo 2° sólo podrán tener por objeto la atención del déficit financiero y de los servicios de capital de la deuda correspondientes al año 2004 que determine el Ministerio de Economía y Producción; pudiendo asimismo contemplar la asistencia a determinadas jurisdicciones provinciales para regularizar atrasos de tesorería en concepto de salarios y servicios esenciales cuando ellos originen situaciones que puedan afectar el cumplimiento del programa precitado. La asistencia del Estado nacional se instrumentará a través del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial y será efectivizada mediante desembolsos y/o del modo que se establezca en el respectivo convenio bilateral, quedando sujetos al cumplimiento de las

metas fiscales de la jurisdicción provincial para el período respectivo y de las demás condiciones previstas en dicho convenio y a las disponibilidades financieras del Estado nacional.

Art. 5° – Los préstamos a los que se refiere el inciso a) del artículo 2° serán reembolsados por las jurisdicciones de acuerdo con las siguientes condiciones:

- a) *Amortización del capital*: Se efectuará en treinta y cinco (35) cuotas mensuales y consecutivas equivalentes al dos coma setecientos setenta y cinco por ciento (2,775 %) y una última cuota equivalente al dos coma ochocientos setenta y cinco por ciento (2,875 %) del capital ajustado, las que serán canceladas a partir del mes de enero de 2006;
- b) *Coefficiente de Estabilización de Referencia (CER)*: El saldo de capital del préstamo será ajustado conforme al Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) referido en el artículo 4° del decreto 214 del 3 de febrero de 2002;
- c) *Intereses*: Los intereses se capitalizarán hasta el 31 de diciembre de 2004 y serán pagaderos mensualmente, siendo el primer vencimiento en el mes de enero de 2005 y la tasa de interés aplicable se fijará de acuerdo al resultado financiero que observen las jurisdicciones provinciales en el ejercicio 2004, respecto de la meta anual convenida para el Programa de Financiamiento Ordenado 2003 de acuerdo con los siguientes parámetros:

Reducción del déficit financiero	Tasa anual
Equilibrio .....	2 %
50 % o más .....	3 %
Menor a 50 % .....	4 %

Las obligaciones comprendidas en las modalidades previstas en los incisos b), c) y d), del artículo 2° del presente decreto serán reembolsadas por las jurisdicciones de acuerdo con las siguientes condiciones:

- a) *Amortización del capital*: Se efectuará en treinta y cinco (35) cuotas mensuales y consecutivas equivalentes al dos coma setecientos setenta y cinco por ciento (2,775 %) y una última cuota equivalente al dos coma ochocientos setenta y cinco por ciento (2,875 %) del capital ajustado, las que serán canceladas a partir del mes de enero de 2006;
- b) *Coefficiente de Estabilización de Referencia (CER)*: El saldo de capital del préstamo será ajustado conforme al Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) referido en el artículo 4° del decreto 214/02;
- c) *Moneda*: En los supuestos de los incisos b) y c) el importe de la obligación se deter-

minará utilizando el valor del dólar estadounidense tipo de cambio vendedor que fija el Banco de la Nación Argentina, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción, al cierre del día anterior a la fecha de pago efectuado por el Tesoro nacional para cada caso;

- d) *Intereses*: Los intereses se capitalizarán hasta el 31 de diciembre de 2004 y serán pagaderos mensualmente, siendo el primer vencimiento en el mes de enero de 2005 y la tasa anual de interés será del cuatro por ciento (4 %).

Para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de reembolso, de los intereses que devengue y de las penalidades que prevea el convenio bilateral, la jurisdicción cederá en garantía las sumas que le corresponda percibir por el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, de acuerdo con lo establecido por los artículos 1°, 2° y 3° del Acuerdo Nación-Provincias sobre relación financiera y bases de un régimen de coparticipación federal de impuestos, ratificado por la ley 25.570 y/o el régimen que lo sustituya. Dicha cesión no se encuentra incluida en las limitaciones a que se refiere el tercer párrafo del artículo 8° del mencionado acuerdo.

Art. 6° – A los fines de la compensación a los que se refiere el inciso c) del artículo 2° del presente decreto, el importe a compensar a cargo de la jurisdicción provincial en concepto de servicios de la deuda de préstamos provenientes de organismos multilaterales de crédito, se determinará utilizando el valor del dólar estadounidense al tipo de cambio establecido en el artículo anterior.

Art. 7° – Facúltase al Ministerio de Economía y Producción y al Ministerio del Interior a suscribir en forma conjunta los convenios bilaterales, quedando facultados a resolver en ellos todas las situaciones que pudieren encontrarse pendientes con relación a la ejecución de los convenios bilaterales suscritos para los ejercicios 2002 y 2003. Asimismo, facúltase al Ministerio de Economía y Producción a transferir a las jurisdicciones las condiciones financieras resultantes del apoyo financiero proveniente de organismos multilaterales de crédito.

Art. 8° – Instrúyese al Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial a suscribir los convenios bilaterales que surjan de la aplicación de los incisos a), b) y c) del artículo 2° del presente decreto, a efectuar los desembolsos previa intervención de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias de la Subsecretaría de Relaciones con Provincias de la Secretaría de Hacienda, dependientes del Ministerio de Economía y Producción y a suscribir la documentación necesaria a tales fines, para lo cual el Estado nacional asume el compromiso de otorgar a dicho fondo el financiamiento necesario cuando así corresponda.

El Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial deberá restituir los préstamos otorgados y las refinanciaci3nes acordadas, conforme al párrafo precedente, al Estado nacional, transfiriendo el reembolso que hagan efectivo las jurisdicciones participantes del programa, para lo cual instruirá irrevocablemente al Banco de la Naci3n Argentina para transferir los fondos respectivos a favor del Tesoro nacional.

Asimismo, el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial queda facultado para cancelar en forma directa los servicios de la deuda previstos en el programa con el Estado nacional y con terceros acreedores, en este último supuesto, si así lo solicitare la respectiva jurisdicci3n provincial en el marco del convenio bilateral suscrito.

Art. 9° – Los desembolsos efectuados a las jurisdicciones provinciales en cumplimiento del artículo 7° del decreto 2.263 del 8 de noviembre de 2002 serán reembolsados por aplicaci3n del artículo 6° de dicho decreto.

Art. 10. – Facúltase al Ministerio de Economía y Producci3n a dictar las normas interpretativas, aclaratorias y complementarias referidas a los artículos 1° a 9° del presente decreto; a realizar todas las adecuaciones necesarias al Programa de Financiamiento Ordenado de las Finanzas Provinciales para el ejercicio 2004, vinculadas al proceso de obtenci3n del financiamiento y a las condiciones de dicho programa.

Art. 11. – El jefe de Gabinete de Ministros formulará los actos administrativos necesarios para incorporar al presupuesto los recursos, las fuentes y aplicaciones financieras que resulten como consecuencia de lo dispuesto en el presente decreto.

Art. 12. – Sustitúyese el inciso *d*) del artículo 8° del decreto 297 del 17 de febrero de 2003, el que quedará redactado de la siguiente manera:

*Inciso d:* Presentar una proyecci3n de presupuestos plurianuales de por lo menos tres (3) años que incluyan la programaci3n de las medidas fiscales necesarias para sustentar el equilibrio presupuestario y el financiamiento de los servicios de la deuda.

Art. 13. – Dase por cumplido lo actuado por el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial en virtud del decreto 297/03.

Art. 14. – Autorízase a la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producci3n a disponer el rescate de Letras de Cancelaci3n de Obligaciones Provinciales (LECOP) comprendidas en el primer párrafo del artículo 2° del decreto 957 del 23 de abril de 2003.

Art. 15. – Instrúyese al Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial a afrontar el pago de la deuda resultante del rescate de las Letras de Cancelaci3n de Obligaciones Provinciales (LECOP) comprendidas en el artículo precedente y a percibir de las jurisdicciones provinciales respectivas los importes correspondientes, en los términos y plazos determinados en los convenios de suscripci3n de Letras de Cancelaci3n de Obligaciones Provinciales (LECOP) siempre que dichas jurisdicciones no hubieran encomendado su rescate antes del 31 de diciembre de 2003.

Art. 16. – Facúltase a la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producci3n a adoptar las medidas y dictar las normas complementarias y/o aclaratorias para proceder al rescate de las Letras de Cancelaci3n de Obligaciones Provinciales (LECOP) atendiendo a las particularidades de dichos títulos y las disposiciones del presente decreto.

Art. 17. – La presente medida comenzará a regir a partir de su publicaci3n en el Boletín Oficial.

Art. 18. – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Naci3n.

Art. 19. – Comuníquese, publíquese, dese a la Direcci3n Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 1.274

NÉSTOR C. KIRCHNER.

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