

SESIONES ORDINARIAS

2007

ORDEN DEL DIA N° 2589

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 435, de fecha 15 de mayo de 1997; 719, de fecha 31 de julio de 1997; 863, de fecha 29 de agosto de 1997, y 1.480, de fecha 30 de diciembre de 1997. (3.321-D.-2007.)

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 435 de fecha 15 de mayo de 1997 mediante el cual el Poder Ejecutivo nacional destinará del cupo límite de pesos 5.000.000 a que se refiere el último párrafo del artículo 36 de la ley 24.764, la suma de pesos 1.000.000 a la aprobación de proyectos industriales en el área de Plaza Huincul - Cutral-có, departamento de Confluencia de la provincia del Neuquén, los que gozarán de aquellos beneficios que correspondan a las actividades agropecuarias incluidas en dicho párrafo; 719 de fecha 31 de julio de 1997 mediante el cual se autoriza al Ministerio de Defensa a realizar todos los trámites necesarios para la venta de inmuebles de propiedad del Estado nacional, asignados en uso a dicho ministerio, de conformidad con las disposiciones de la ley 22.423 y los decretos 407/91 y 2.137/91; 863 de fecha 29 de agosto de 1997 mediante el cual se amplía en la suma de \$ 4.000.000 el cálculo de recursos de la administración nacional a fin de permitir la puesta en marcha del servicio de con-

ciliación laboral obligatoria, instituido por la ley 24.635; y 1.480 de fecha 30 de diciembre de 1997 mediante el cual se amplía en la suma de \$ 28.298.300 la autorización conferida por el artículo 6° de la ley 24.764 para realizar operaciones de crédito público correspondientes a la administración central (Instituto Nacional de Cine y Artes Visuales).

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:

Artículo 1° – Declarar la validez de los decretos 435 de fecha 15 de mayo de 1997; 719 de fecha 31 de julio de 1997; 863 de fecha 29 de agosto de 1997; y 1.480 de fecha 30 de diciembre de 1997.

Art. 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. – Luz M. Sapag.*

INFORME

Honorable Cámara:

I. *Antecedentes*

La Constitución Nacional, antes de la reforma en 1994, establecía en forma clara y terminante la doctri-

na 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 fuera complementada con la teoría de los controles formulada por Karl Loewenstein, revestía jerarquía constitucional y era uno de los pilares elementales sobre los cuales se estructuraba la organización gubernamental de la Nación.

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

En este orden de ideas, el citado constitucionalista destaca que "...la expansión de las funciones ejecutivas no configura, necesariamente, una corruptela constitucional por cuanto ella puede ser convalidada mediante una interpretación dinámica y razonable de la Ley Fundamental...".²

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

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

¹ Badeni, Gregorio, *Reglamentación de la Comisión Bicameral Permanente*, "La Ley", 2006-D, 1.229.

² Badeni, Gregorio, ob. cit.

³ Badeni, Gregorio, ob. cit.

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

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

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

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

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

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

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

[...]

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

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

Capítulo cuarto. Atribuciones del Congreso. Artículo 76: "Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo

⁵ Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley" 2004-A, 1.144.

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

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 los ha dejado subordinados 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 (8) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras.

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

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

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

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

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

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

La doctrina en general se refiere al supuesto fáctico como aquel acontecimiento o situación que 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

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

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”.⁷

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

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

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

Sin embargo, a pesar de su reconocimiento jurisprudencial, la Corte Suprema de Justicia impuso una serie de reglas que debe contener el dictado de este tipo 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 –esta constituirá la causa por la cual se considera válido el decreto– [...] razonabilidad de las medidas dispuestas [...] relación entre los medios elegidos por la norma y los fines de ésta [...]

examen de la proporcionalidad de las medidas y el tiempo de vigencia de ellas [...] inexistencia de otros medios alternativos adecuados para lograr los fines buscados [...] convalidación del Congreso, expresa o tácita...”.

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

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

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

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

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

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

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

⁷ Bidart Campos, Germán, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, EDIAR, 1995, tomo VI.

⁸ Bidart Campos, Germán: “Los decretos de necesidad y urgencia”. Columna de opinión, “La Ley”, 27/02/01.

⁹ “La Ley”, 1991-C:158

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

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

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado, en el caso “Rodríguez”,¹¹ la Corte Suprema de Justicia de la Nación 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 Corte Suprema de Justicia de la Nación defendió la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y de su control político en cabeza del Poder Legislativo. Sostuvo que la jueza de grado carecía de jurisdicción para intervenir en el caso por ausencia de gravamen, caso, causa o controversia, pues decidió sobre un conflicto –que por su naturaleza– es ajeno a la resolución judicial, mediando –en consecuencia– una invasión de la zona de reserva de otro poder (considerando 6°).

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

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

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

En cambio, en el caso “Verrochi”¹² cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) 770/96 y 771/96 emitidos por el PEN en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

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

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación 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”,¹³ se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

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

De esta forma, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso precitado agregaba un requisito

¹² “Verrochi, Ezio D. c/Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1.999/8/19, “Fallos”, 322:1726, “La Ley”, 1.999-E, 590.

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

¹¹ “La Ley”, 1997-E:884.

más a la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia: la protección de intereses generales de la sociedad.

En el caso “Guida”,¹⁴ la Corte Suprema de Justicia de la Nación se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la administración pública.

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

A juicio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 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 ‘Verrocchi’ (‘Fallos’, 322:1726), para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer válidamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1°) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, o 2°) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser remediada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Esta última es la situación que debe entenderse presente en el caso...” (considerando 6°).

“Que la doctrina elaborada por esta Corte en torno a la nueva previsión constitucional, no difiere en lo

sustancial del recordado precedente de ‘Fallos’ 313:1513. Sin embargo, en este último se valoró el silencio del Poder Legislativo como una convalidación tácita con consecuencias positivas (considerando 25). Nada de ello en cambio sería en principio posible de afirmar hoy, frente al ineludible quicio constitucional que condiciona estrictamente la existencia misma de la voluntad del Congreso en su manifestación positiva (artículo 82 de la Constitución Nacional). No obstante, de esta regulación minuciosa de una facultad que por definición se considera existente, no podría derivarse como conclusión que la ausencia de reglamentación legal del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional deje inerte a la sociedad frente a las situaciones que el propio texto constitucional ahora prevé como excepcionales y, por tanto, merecedoras de remedios del mismo carácter” (considerando 7°).

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

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

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

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

Los reglamentos constituyen fuentes del derecho para la administración pública, aun cuando proceden de ella misma, ya que integran el bloque de legalidad, al cual los órganos administrativos deben ajustar su cometido. Desde el punto de vista cuantitativo, constituyen la fuente de mayor importancia

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

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

del derecho administrativo, habida cuenta de que no sólo son emitidos por el Poder Ejecutivo, sino también por los demás órganos y entes que actúan en su esfera.

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

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

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

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

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

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

La sustancia de un acto de alcance general de contenido normativo, que integra el ordenamiento jurídico, es la del “reglamento”, con independencia

del órgano o ente estatal que lo produzca, siendo indiferente desde el punto de vista jurídico la utilización de distintos términos.

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

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

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

Marienhoff afirma que el reglamento autónomo es dictado por el Poder Ejecutivo en materias acerca de las cuales tiene competencia exclusiva de acuerdo a textos o principios constitucionales. Sostiene que, así como existe una zona de reserva de la ley que no puede ser invadida por el poder administrador, también hay un ámbito de competencias reservado a la administración en el cual el Poder Legislativo no puede inmiscuirse, como consecuencia del principio de separación de los poderes.¹⁹

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

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

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

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

¹⁹ Definición señalada en Cassagne, Juan Carlos, ob. cit.

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

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

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

¹⁷ Cassagne, Juan Carlos, ob. cit.

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

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

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

controlarse recíprocamente y que el equilibrio resultante, permita el juego de los cuerpos intermedios de la sociedad y favorezca la libertad de los ciudadanos.²⁴

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

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

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

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

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

²⁴ Cassagne, Juan Carlos, ob. cit.

²⁵ Cassagne, Juan Carlos, ob. cit.

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

II. Objeto

Se someten a dictamen de esta comisión los decretos del Poder Ejecutivo nacional 435 de fecha 15 de mayo de 1997 mediante el cual el Poder Ejecutivo nacional destinará del cupo límite de pesos 5.000.000 a que se refiere el último párrafo del artículo 36 de la ley 24.764, la suma de pesos 1.000.000 a la aprobación de proyectos industriales en el área de Plaza Huincul - Cutral-Có, departamento de Confluencia de la provincia del Neuquén, los que gozarán de aquellos beneficios que correspondan a las actividades agropecuarias incluidas en dicho párrafo; 719 de fecha 31 de julio de 1997 mediante el cual se autoriza al Ministerio de Defensa a realizar todos los trámites necesarios para la venta de inmuebles de propiedad del Estado nacional, asignados en uso a dicho ministerio, de conformidad con las disposiciones de la ley 22.423 y los decretos 407/91 y 2.137/91; 863 de fecha 29 de agosto de 1997 mediante el cual se amplía en la suma de \$4.000.000 el cálculo de recursos de la administración nacional a fin de permitir la puesta en marcha del servicio de conciliación laboral obligatoria, instituido por la ley 24.635; y 1.480 de fecha 30 de diciembre de 1997 mediante el cual se amplía en la suma de \$28.298.300 la autorización conferida por el artículo 6° de la ley 24.764 para realizar operaciones de crédito público correspondientes a la administración central (Instituto Nacional de Cine y Artes Visuales).

II.a. Análisis de los decretos

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

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

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

Los decretos 435/97, 719/97, 863/97 y 1.480/97 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 los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes, y en virtud de la cual se ha conformado esta comisión, corresponde considerar cumplido el mismo respecto de los decretos de necesidad y urgencia emitidos con anterioridad al 25 de octubre de 2006, fecha en la que ha quedado conformada la Comisión Bicameral Permanente.

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

La posición adoptada por la comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional, que establece: “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta”; y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto sean derogados formalmente por el Congreso.²⁷

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado de los decretos 435/97, 719/97, 863/97 y 1.480/97.

Dada la grave crisis ocasionada por el desempleo en las localidades de Plaza Huincul y Cutral-Có, departamento Confluencia de la provincia del Neuquén, se dicta el decreto 435/97, mediante el cual el Poder Ejecutivo nacional destinará del cupo límite de pesos 5.000.000 a que se refiere el último párrafo del artículo 36 de la ley 24.764, la suma de pesos 1.000.000 a la aprobación de proyectos industriales en el área de Plaza Huincul - Cutral-Có, departamento de Confluencia de la provincia del Neuquén, los que gozarán de aquellos beneficios que correspondan

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

a las actividades agropecuarias incluidas en dicho párrafo.

En los considerandos del precitado decreto, el Poder Ejecutivo nacional deja constancia de que, a fin de dar solución a la crisis señalada, se hace necesario implementar medidas especiales de carácter fiscal que permitan la radicación de nuevas industrias y el afianzamiento de las existentes.

Las medidas que se implementen deben perseguir como objetivo prioritario la captación de mano de obra en una medida significativa, resultando el sector industrial el más apropiado a esos fines.

Asimismo la adopción de estas medidas deben ser de una naturaleza tal que no alteren el equilibrio presupuestario del corriente año.

En este sentido, el último párrafo del artículo 36 de la ley 24.764 faculta al Poder Ejecutivo nacional a aprobar proyectos de promoción no industrial en distintas provincias del país a cuyos efectos se fijó un cupo límite de pesos cinco millones (\$5.000.000).

Por lo expuesto, y atendiendo a la necesidad de compatibilizar las soluciones que la crisis señalada requiere con el mantenimiento de las pautas presupuestarias, se propicia una reasignación del cupo límite que fija el último párrafo del artículo 36 de la ley de presupuesto nacional.

En este sentido, el artículo 36 de la ley 24.764 establece lo siguiente:

“Artículo 36: El cupo global al que se refiere el artículo 10 de la ley 21.608, se fija para 1997 en un mil cuarenta y cuatro millones novecientos cuarenta y tres mil cuatrocientos cuarenta y siete pesos (\$1.044.943.447). Prorrógase hasta el 31 de diciembre de 1997 los regímenes establecidos en las leyes 22.021, 22.702, 22.973 y sus modificaciones para aprobar nuevos proyectos no industriales en las provincias de La Rioja, Catamarca y San Juan otorgándoles los beneficios previstos en el artículo 2° por el término y escala fijada en el mismo y en el artículo 11 de la ley fijada en primer término, restableciéndose a tales efectos y por el mismo período las facultades de las autoridades de aplicación pertinentes, correspondiendo la suma de un millón ochocientos mil pesos (\$1.800.000) al cupo límite dentro del cual se podrán aprobar nuevos proyectos no industriales hasta el 31 de diciembre de 1997, en virtud de lo establecido por la ley 22.021 y sus modificaciones en la provincia de La Rioja.

“La suma de un millón ochocientos mil pesos (\$1.800.000) al cupo límite dentro del cual se podrán aprobar nuevos proyectos no industriales hasta el 31 de diciembre de 1997, en la provincia de Catamarca, conforme a lo establecido por la ley 22.702.

“La suma de un millón ochocientos mil pesos (\$1.800.000) al cupo límite dentro del cual se podrán aprobar nuevos proyectos no industriales hasta el 31 de diciembre de 1997, en la provincia de San Juan, en virtud de lo dispuesto por la ley 22.973.

“Los nuevos proyectos no industriales citados precedentemente deberán garantizar en el primer año una inversión mínima equivalente al seis con sesenta y siete por ciento (6,67%) de la inversión total de cada proyecto, que se elevará al diez por ciento (10%) de tratarse de proyectos en actividades turísticas.

“Tratándose de proyectos en actividades turísticas, el monto de los impuestos a diferir no podrá superar el treinta por ciento (30%) de la aportación directa de capital o en su caso del monto integrado por los accionistas, asimismo, para dichos proyectos se reducirán en un treinta por ciento (30%) los beneficios establecidos en la escala del artículo 2° de la ley 22.021.

“A los efectos de la imputación del costo fiscal teórico al cupo límite establecido en este artículo dentro del cual se podrán aprobar nuevos proyectos hasta el 31 de diciembre de 1997 bajo el régimen de las leyes 22.021, 22.702 y 22.973, se deberá considerar en todos los casos un monto no inferior al cinco por ciento (5%) del monto de la inversión comprometida en el proyecto.

“El cupo global se considera afectado por los proyectos de promoción imputados al 13 de septiembre de 1996 por un monto total de un mil treinta y cuatro millones quinientos cuarenta y tres mil cuatrocientos cuarenta y siete pesos (\$1.034.543.447).

“Facúltase al Poder Ejecutivo a aprobar proyectos de promoción no industrial hasta el 31 de diciembre de 1997 en regiones de las distintas provincias del país, con alto índice de pobreza, menor desarrollo relativo y mayor distancia de los centros importantes de consumo, con excepción de las ya beneficiadas en el párrafo precedente fijándose un cupo límite de cinco millones de pesos (\$5.000.000). Los proyectos deberán ser presentados por los gobiernos de las respectivas provincias ante el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación, quien evaluará y determinará la procedencia o no del proyecto. En ningún caso se podrán otorgar diferimientos por más del diez por ciento (10%) del cupo en la misma región.”

Por otra parte, mediante el decreto 719/97 se autoriza al Ministerio de Defensa a realizar todos los trámites necesarios para la venta de inmuebles de propiedad del Estado nacional, asignados en uso a dicho ministerio, de conformidad con las disposiciones de la ley 22.423 y los decretos 407/91 y 2.137/91.

En los considerandos del precitado decreto, el Poder Ejecutivo nacional destaca que, es decisión del Poder Ejecutivo nacional continuar con el proceso de reconversión y reestructuración de las Fuerzas Armadas.

En ese orden de ideas deviene necesario proceder a la inmediata enajenación de aquellos inmuebles que oportunamente fueran asignados en uso al Mi-

nisterio de Defensa que no resulten imprescindibles para el cumplimiento de sus cometidos.

En este sentido, el Poder Ejecutivo nacional estableció los procedimientos de enajenación de bienes inmuebles mediante el dictado del decreto 407/91, delegando la aprobación de las ventas en el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, así como también el dictado de las normas aclaratorias y reglamentarias.

Mediante decreto 2.137/91, modificatorio del decreto 407/91, se delegó también al citado ministerio, la posibilidad de reglamentar el destino de los fondos provenientes de las ventas de inmuebles que se encuentran afectados a organismos centralizados.

Por lo expuesto, resulta conveniente en razón de los objetivos de política militar antes citados, el dictado de una norma que permita al Ministerio de Defensa efectuar la enajenación de los bienes inmuebles oportunamente asignados al mismo, destinando su producido conforme las previsiones de la ley 24.045 a la reestructuración de las Fuerzas Armadas.

En otro orden, mediante el decreto 863/97 se amplía en la suma de \$4.000.000 el cálculo de recursos de la administración nacional a fin de permitir la puesta en marcha del Servicio de Conciliación Laboral Obligatoria, instituido por la ley 24.635, el cual tiene a su cargo la sustanciación de los reclamos individuales y plurindividuales que versen sobre conflictos de derecho de la competencia de la Justicia Nacional del Trabajo.

En los considerandos del precitado decreto se destaca que, los créditos provenientes de la aplicación de la ley 24.635 no fueron considerados en el proyecto, luego sancionado como ley 24.764 –que aprobó el presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 1997–, en razón de que el decreto 1.169/96 fue publicado el 16 de octubre de 1996, cuando ya se encontraba vencida la fecha prevista en el artículo 26 de la ley 24.156 para la presentación del proyecto de ley de presupuesto a la Cámara de Diputados de la Nación.

Por lo tanto, la no inclusión de los recursos y gastos correspondientes a la implementación del SECLLO hace necesario modificar la comentada ley de presupuesto a fin de permitir la puesta en marcha del sistema instituido por la ley 24.635 y su decreto reglamentario.

En este sentido, el Poder Ejecutivo nacional destaca que, el SECLLO contribuirá a disminuir la carga de trabajo que soportan los ochenta (80) juzgados laborales de la Capital Federal, entre un treinta por ciento (30%) y un cincuenta por ciento (50%), lo que les permitirá hallar pronta solución para otras causas que ya se encuentran radicadas en ellos.

En este orden, el citado Servicio de Conciliación Laboral Obligatoria es un organismo de trascendente

importancia, por cuanto su creación se ha debido a poderosos motivos que surgen del debate parlamentario, entre ellos el de crear un procedimiento administrativo previo a la instancia judicial con el objeto de poder arribar a soluciones rápidas en conflictos entre uno o varios trabajadores y empleadores, las que de ninguna manera significan apresuramiento ni detrimento de los legítimos derechos que le caben a las partes.

Por último, mediante el decreto 1.480/97 se amplía en la suma de \$28.298.300 la autorización conferida por el artículo 6° de la ley 24.764 para realizar operaciones de crédito público correspondientes a la administración central (Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales).

En los considerandos del precitado decreto, el Poder Ejecutivo nacional destaca que, en la planilla anexa al artículo 3° de la decisión administrativa 12 de fecha 16 de enero de 1997, se dispuso, entre otras, una contribución al Tesoro nacional por parte del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales, por la suma de veintiocho millones doscientos noventa y ocho mil trescientos pesos (\$28.298.300).

Atento la imposibilidad por parte del citado instituto de efectuar dicho aporte resulta conveniente adoptar un procedimiento alternativo que dé solución al problema planteado.

Por lo expuesto, procede reemplazar el aporte al Tesoro nacional referido en el primer considerando por la fuente de financiamiento-crédito externo para lo cual debe autorizarse la respectiva operación de crédito público.

Asimismo y con el objeto de complementar el manejo ordenado de los fondos provenientes de todas las fuentes de los recursos públicos de la Administración nacional, resulta conveniente disponer que todos los recursos del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales, integren el Sistema de Cuenta Unica del Tesoro en un todo de acuerdo con lo dispuesto por el decreto 1.545 del 31 de agosto de 1994 y el artículo 80 de la ley 24.156.

Es importante aclarar que el artículo 5° del precitado decreto –el cual determinaba que a partir del ejercicio 1998 los recursos del Fondo de Fomento Cinematográfico a que se refiere el artículo 24 de la ley 24.377 integrarán el Sistema de Cuenta Unica del Tesoro, de acuerdo con lo establecido por el decreto 1.545/94 y sus disposiciones reglamentarias y complementarias– fue derogado a través del artículo 11 del decreto 1.536 de fecha 20 de agosto de 2002 el cual establece lo siguiente:

“Artículo 11: Se declaran expresamente subsistentes todas las normas que organizan el funcionamiento del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales, en tanto no resulten modificadas por el presente. Derógase el artículo 5° del decreto 1.480 del 30 de diciembre de 1997.”

Es preciso destacar que, mediante la resolución 65/00 de fecha 12 de junio de 2000 emanada de la

Auditoría General de la Nación, se presenta el Informe de Auditoría de la Cuenta de Inversión correspondiente al ejercicio fiscal 1997, entendiendo que la mencionada cuenta de inversión refleja razonablemente la ejecución del presupuesto consolidado.

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 Ad-

ministración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

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 435/97; 719/97; 863/97; y 1.480/97.

El espíritu legislativo no ha variado atento a que, en definitiva, el Congreso en ejercicio de sus atribuciones constitucionales propias no ha adoptado decisiones diferentes en los puntos de política involucrados.²⁸ Sino que, por el contrario, ha convalidado la decisión del Poder Ejecutivo nacional en el dictado de los precitados decretos en consideración, a través de la ley 26.098 sancionada el 10 de mayo de 2006, mediante la cual se aprueba la Cuenta de Inversión presentada por el Poder Ejecutivo, correspondiente al ejercicio 1997.

Es preciso destacar que, no obstante la aprobación de la cuenta de inversión correspondiente al ejercicio 1997, la mencionada ley en su artículo 2° establece que dicha medida “no perjudicará la iniciación ni la prosecución de los procedimientos dirigidos a la efectivización de las responsabilidades que emerjan de los hechos y actos realizados por los funcionarios públicos durante el período comprendido en la cuenta de inversión que se aprueba por el presente, ni al cumplimiento de las decisiones que de las mismas se originen”.

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 435/97; 719/97; 863/97; y 1.480/97, la comisión propone que se resuelva declarar expresamen-

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

te la validez de los decretos de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo nacional 435/97; 719/97; 863/97; y 1.480/97.

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 435, del 15 de mayo de 1997 (B.O. 20/5/97), por medio del cual se establece que el Poder Ejecutivo nacional destinará una suma a la aprobación de proyectos industriales en el área de Plaza Huincul-Cutral-Có, los que gozarán de los beneficios que correspondan a las actividades agropecuarias incluidas en el último párrafo del artículo 36 de la ley de presupuesto para la administración nacional ejercicio 1997, 24.764.

2. Decreto 719, del 31 de julio de 1997 (B.O. 06/8/97), por medio del cual se autoriza al Ministerio de Defensa a efectuar la enajenación de los bienes inmuebles oportunamente asignados al mismo, destinando su producido conforme las previsiones de la ley 24.045 a la reestructuración de las Fuerzas Armadas.

3. Decreto 863, del 29 de agosto de 1997 (B.O. 05/9/97), por medio del cual se amplía en cuatro millones de pesos (\$4.000.000) el cálculo de recursos de la administración nacional, estimado por el artículo 2° de la ley 24.764, los que se constituirán con recursos con afectación específica, provenientes de la aplicación de la ley 24.635 y su decreto reglamentario 1.169 de fecha 16 de octubre de 1996, fijándose, además, en la misma suma los gastos corrientes y de capital para el ejercicio 1997, los que serán asignados específicamente a los ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Justicia.

4. Decreto 1.480, del 30 de diciembre de 1997 (B.O. 29/4/98), por medio del cual se amplía en la suma de veintiocho millones doscientos noventa y ocho mil trescientos pesos (\$28.298.300) la autorización conferida por el artículo 6° de la ley de presupuesto de la Administración Pública Nacional para el ejercicio 1997, 24.764, para realizar operaciones de crédito público correspondientes a la administración central reemplazándose, en el monto previsto, el aporte del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales al Tesoro nacional por la fuente de finan-

ciamiento de crédito externo, conforme planillas anexas. Asimismo se modifica el presupuesto de la administración nacional para el ejercicio de 1997 de acuerdo con el detalle obrante en las planillas que forman parte del citado decreto.

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 siguientes decretos de necesidad y urgencia:

1. Decreto 435, del 15 de mayo de 1997 (B.O. 20/5/97), por medio del cual se establece que, el Poder Ejecutivo nacional destinará una suma a la aprobación de proyectos industriales en el área de Plaza Huincul-Cutral-Có, los que gozarán de los beneficios que correspondan a las actividades agropecuarias incluidas en el último párrafo del artículo 36 de la ley de presupuesto para la administración nacional ejercicio 1997, 24.764.

2. Decreto 719, del 31 de julio de 1997 (B.O. 06/8/97), por medio del cual se autoriza al Ministerio de Defensa a efectuar la enajenación de los bienes inmuebles oportunamente asignados al mismo, destinando su producido conforme las previsiones de la ley 24.045 a la reestructuración de las Fuerzas Armadas.

3. Decreto 863, del 29 de agosto de 1997 (B.O. 05/9/97), por medio del cual se amplía en cuatro millones de pesos (\$4.000.000) el cálculo de recursos de la administración nacional, estimado por el artículo 2° de la ley 24.764 los que se constituirán con recursos con afectación específica, provenientes de la aplicación de la ley 24.635 y su decreto reglamentario 1.169, del 16 de octubre de 1996, fijándose, además, en la misma suma los gastos corrientes y de capital para el ejercicio 1997, los que serán asignados específicamente a los ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Justicia.

4. Decreto 1.480, del 30 de diciembre de 1997 (B.O. 29/4/98), por medio del cual se amplía en la suma de veintiocho millones doscientos noventa y ocho mil trescientos pesos (\$28.298.300) la autorización conferida por el artículo 6° de la ley de presupuesto de la Administración Pública Nacional para el ejercicio 1997, 24.764, para realizar operaciones de crédito público correspondientes a la administración central reemplazándose, en el monto previsto, el aporte del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales al Tesoro nacional por la fuente de financiamiento de crédito externo, conforme planillas anexas. Asi-

mismo se modifica el presupuesto de la administración nacional para el ejercicio de 1997 de acuerdo con el detalle obrante en las planillas que forman parte del citado decreto.

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 tales, deben ser objeto de consideración y dictamen por parte de esta comisión (artículos 2°, 10, 19 y concordantes, ley 26.122).

1. Criterio rector

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

El principio es consecuencia, claro está, de la división de poderes que es inherente al carácter de República que la Constitución le asignó a nuestra Nación y a la existencia de un Congreso encargado de legislar (artículos 1°, 44 y concordantes). Teoría o doctrina la de división de poderes, que es la “más conforme a la naturaleza de las cosas”, la “más propia para el cumplimiento de los fines de todo gobierno” y la mejor manera de defender y garantizar contra las tentativas de la tiranía los derechos y libertades de los hombres” a juicio de Joaquín V. González (*Manual de la Constitución Argentina*, página 310, 26 ed., Angel Estrada y Cía., Buenos Aires, 1971). E indispensable a juicio de la Corte Suprema de Justicia, que muy poco después de instalada expresó que “si la división de poderes no está plenamente asegurada, la forma republicana de gobierno es una ficción” (caso “Ramón Ríos y otros”, 1.863, “Fallos”, 1:32).

Pero el principio de que el presidente no puede legislar admite, sin embargo, una excepción prevista en el siguiente párrafo del mismo artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional. Se prevé en esa norma, en efecto, que “solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá (el Poder Ejecutivo) dictar decretos de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendados, conjuntamente 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, consid. 7; en igual sentido: Gregorio Badeni, *Tratado de derecho constitucional*, tomo II, página 1259, Ed. La Ley, Avellaneda, 2004).

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

2. Recaudos formales

El citado artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional establece una serie de requisitos de índole formal y sustancial para que se justifique la emisión de un decreto de necesidad y urgencia por parte del presidente de la Nación.

El primero de esos recaudos formales es que el decreto en cuestión sea “decidido” en acuerdo general de ministros, quienes deben refrendarlo junto con el jefe de Gabinete de Ministros. Este último funcionario, además, debe remitirlo al Congreso dentro de los diez días hábiles posteriores a la emisión del decreto, lo que constituye un segundo recaudo formal.

Asimismo, la Constitución establece un tercer recaudo, que es de naturaleza sustancial, consistente en la prohibición de que el Poder Ejecutivo emita decretos sobre “materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos” (artículo 99, inciso 3, tercer párrafo, de la Constitución Nacional).

De manera tal que el primer análisis de un decreto de necesidad y urgencia, a la hora de dictaminar acerca de su validez, debe ser el referido a los mencionados recaudos formales y a la verificación de que no viole la prohibición de regular sobre las materias que la Constitución Nacional ha prohibido hacerlo. Recién luego de superado ese primer análisis o control, corresponde entonces considerar la existencia, o no, de las circunstancias justificantes igualmente previstas en la norma constitucional.

3. Circunstancias justificantes

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

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

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

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

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

Pero poco tiempo después, al resolver el caso “Verrochi” (19/8/1999), el Tribunal volvió sobre sus pasos y se mostró dispuesto a examinar si el Poder Ejecutivo había actuado para remediar una situación de hecho constitutiva de un estado de emergencia, es decir si estaba fácticamente justificada la emisión de un decreto de necesidad y urgencia. Y con toda claridad dijo la Corte en ese caso que “para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) Que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen

su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes” (“Fallos”, 322:1726, consid. 9).

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

El criterio fue reiterado al menos en tres casos posteriores. En “Risoliá 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” (1/11/03, “Fallos”, 326:3180). Y en “Leguizamón Romero”, del 7 de diciembre de 2004 (“Fallos”, 327:5559), la Corte reiteró que para que sea procedente la emisión de un decreto de necesidad y urgencia por parte del Poder Ejecutivo es necesario que exista un “grave trastorno que amenace la existencia, seguridad o el orden público o económico”.

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

4. 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 Na-

cional 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.

5. Los decretos bajo examen

Los decretos de necesidad y urgencia 435/97, 719/97, 863/97 y 1.480/97 se dictaron con el propósito de establecer que el Poder Ejecutivo nacional destinará una suma a la aprobación de proyectos industriales en el área de Plaza Huincul - Cutral-Có; autorizar al Ministerio de Defensa a efectuar la enajenación de los bienes inmuebles oportunamente asignados al mismo, destinando su producido conforme las previsiones de la ley 24.045 a la reestructuración de las fuerzas armadas; ampliar en la suma de veintiocho millones doscientos noventa y ocho mil trescientos pesos (\$28.298.300) la autorización conferida por el artículo 6° de la ley de presupuesto 1997, 24.764, para realizar operaciones de crédito público correspondientes a la administración central del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales y, en general, modificar el presupuesto general para la administración pública nacional para el ejercicio 1997, ley 24.764, 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) o en el sitio del Boletín Oficial no incluye la publicidad de las planillas anexas.

De todas maneras surge del texto de los decretos que éstos fueron dictados entre los meses de mayo y julio, en pleno período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación (artículo 63 de la Constitución Nacional). Por su parte, en el caso del

decreto 1.480/97, éste fue dictado en el mes de diciembre de 1997, cuando el Congreso estaba en período de sesiones extraordinarias (convocadas por decreto 1.322/97 del 5 de diciembre de 1997 y decreto 1.349/97 del 10 de diciembre de 1997 que amplía el temario, conforme el artículo 63 y 99, inciso 9, de la Constitución Nacional).

A partir de estos datos, es muy difícil encontrar una causa súbita, urgente, imprevista e imposterable que hubiera justificado la emisión de los decretos, porque el Congreso se encontraba en pleno funcionamiento.

En este punto recuerdo que, de conformidad con la jurisprudencia 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 era imposible seguir el trámite previsto en la Constitución para la sanción de las leyes. Sólo ha expresado esa imposibilidad como una petición de principio, sin fundamento alguno. Este vicio quita toda legitimidad a las medidas bajo examen, porque, tal como se lo ha reconocido en el derecho español –fuente de nuestro derecho en este punto–, “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 28/3/07, sobre el RDL 5/02).

Por último, y no por ello menos importante, es dable destacar que tal como se señaló en el punto 2 del presente informe, en el caso del decreto 435/97, que concede beneficios fiscales a ciertos proyectos industriales en el área de Plaza Huincul - Cutral-Có, no se cumple uno de los recaudos esenciales para el dictado de decretos de necesidad y urgencia, por cuanto éste legisla sobre materia tributaria, lo cual se encuentra expresamente prohibido por el inciso 3 del artículo 99 de la Constitución Nacional.

Por lo tanto, las decisiones deberían haber sido adoptadas mediante leyes, en sentido formal y material, dado que se trató de modificaciones a la ley de presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 1997 (artículo 75, inciso 8, de la Constitución Nacional) y porque incurrió en materia tributaria, estrictamente reservada al Congreso de la Nación, como se señaló precedentemente.

6. 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 esenciales previstas por la Constitución Nacional, y que, muy por el contrario, lo hizo por razones de mera conveniencia, que es justamente lo que no debe hacer (CSJ, "Fallos" 322-1726, consid. 9).

Por otra parte, cabe recordar que los artículos 12, 13 y 15 de la ley 24.764 (mediante la cual se aprobó el presupuesto de 1997) autorizaban al jefe de Gabinete de Ministros y al Poder Ejecutivo nacional a disponer las reestructuraciones y modificaciones presupuestarias que considerara necesarias, dentro del total aprobado por el Congreso, 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 el presidente de la Nación hubiera podido resolver mediante otra forma normativa lo mismo que resolvió mediante los decretos de necesidad y urgencia bajo análisis, no autoriza a concluir que estemos frente a un legítimo ejercicio de la atribución contemplada en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

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

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

Nacional), y eludir así el necesario control a cargo del propio Poder Legislativo o el Poder Judicial.

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

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

Por todas las razones expuestas, se aconseja el rechazo de los decretos de necesidad y urgencia 435/97, 719/97, 863/97 y 1.480/97 bajo análisis.

Pablo G. Tonelli.

ANTECEDENTES

1

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 15 de mayo de 1997.

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 15 de mayo de 1997 que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.
Mensaje 436

CARLOS S. MENEM.

Jorge A. Rodríguez. – Roque B. Fernández.

Buenos Aires, 15 de mayo de 1997.

Visto la grave crisis ocasionada por el desempleo en las localidades de Plaza Huincul y Cutral-Có, departamento Confluencia de la provincia del Neuquén, y

CONSIDERANDO:

Que a fin de dar solución a la crisis señalada se hace necesario implementar medidas especiales de carácter fiscal que permitan la radicación de nuevas industrias y el afianzamiento de las existentes.

Que las medidas que se implementen deben perseguir como objetivo prioritario la captación de mano de obra en una medida significativa resultando el sector industrial el más apropiado a esos fines.

Que asimismo la adopción de estas medidas deben ser de una naturaleza tal que no alteren el equilibrio presupuestario del corriente año.

Que el último párrafo del artículo 36 de la ley 24.764 faculta al Poder Ejecutivo nacional a aprobar proyectos de promoción no industrial en distintas provincias del país a cuyos efectos se fijó un cupo límite de pesos cinco millones (\$5.000.000).

Que atendiendo a la necesidad de compatibilizar las soluciones que la crisis señalada requiere con el mantenimiento de las pautas presupuestarias, se propicia una reasignación del cupo límite que fija el último párrafo del artículo 36 de la ley de intervención que le compete.

Que en el caso no puede esperarse el trámite normal de sanción y promulgación de las leyes previsto por la Constitución Nacional para concretar la medida propuesta.

Que por lo expuesto el presente decreto se dicta en Acuerdo General de Ministros y en uso de las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional.

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – El Poder Ejecutivo nacional destinará del cupo límite de pesos cinco millones (\$5.000.000) a que se refiere el último párrafo del artículo 36 de la ley 24.764, la suma de pesos un millón (\$1.000.000) a la aprobación de proyectos industriales en el área de Plaza Huincul-Cultral-Có, departamento Confluencia de la provincia del Neuquén, los que gozarán de aquellos beneficios que correspondan a las actividades agropecuarias incluidas en dicho párrafo.

Art. 2° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación en virtud de lo dispuesto.

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

Decreto 435

CARLOS S. MENEM.

Jorge A. Rodríguez. – Roque B. Fernández. – Susana B. Decibe. – Carlos V. Corach. – José A. Caro Figueroa. – Jorge M. R. Domínguez.

2

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 31 de julio de 1997.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado dirigirme a vuestra honorabilidad, a fin de comunicarle el dictado del decreto 719 de fecha 31 de julio de 1997 que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 720

CARLOS S. MENEM.

Jorge A. Rodríguez. – Jorge R. M. Domínguez.

Buenos Aires, 31 de julio de 1997.

VISTO lo establecido por las leyes 22.423 y 24.045 y los decretos 407 de fecha 11 de marzo de 1991 y 2.137 de fecha 10 de octubre de 1991, y

CONSIDERANDO:

Que es decisión del Poder Ejecutivo nacional continuar con el proceso de reconversión y reestructuración de las fuerzas armadas.

Que en ese orden de ideas deviene necesario proceder a la inmediata enajenación de aquellos inmuebles que oportunamente fueran asignados en uso al Ministerio de Defensa que no resulten imprescindibles para el cumplimiento de sus cometidos.

Que el Poder Ejecutivo nacional estableció los procedimientos de enajenación de bienes inmuebles mediante el dictado del decreto 407/91, delegando la aprobación de las ventas en el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, así como también el dictado de las normas aclaratorias y reglamentarias.

Que por decreto 2.137/91, modificatorio del decreto 407/91, se delegó también al citado ministerio, la posibilidad de reglamentar el destino de los fondos provenientes de las ventas de inmuebles que se encuentran afectados a organismos centralizados.

Que resulta conveniente en razón de los objetivos de política militar antes citados, el dictado de una norma que permita al Ministerio de Defensa efectuar la enajenación de los bienes inmuebles oportunamente asignados al mismo, destinando su producido conforme las previsiones de la ley 24.045 a la reestructuración de las fuerzas armadas.

Que en razón de los motivos aludidos, se está en presencia de una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que el presente se dicta en uso de las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional.

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Autorízase al Ministerio de Defensa a realizar todos los trámites necesarios para la

venta de los inmuebles de propiedad del Estado nacional, asignados en uso a dicho ministerio, de conformidad con las disposiciones de la ley 22.423 y los decretos 407/91 y 2.137/91.

Art. 2° – El producido de las enajenaciones será acreditado, conforme las previsiones de la ley 24.045, en la Jurisdicción 45, Ministerio de Defensa, con afectación específica a la reestructuración de las fuerzas armadas.

Art. 3° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

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

Decreto 719

CARLOS S. MENEM.

Jorge M. R. Domínguez. – Jorge A. Rodríguez. – Guido J. Di Tella. – Raúl E. Granillo Ocampo. – José A. Caro Figueroa. – Susana B. Decibe. – Carlos V. Corach. – Roque B. Fernández. – Alberto J. Mazza.

3

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 1° de septiembre de 1997.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado dirigirme a vuestra honorabilidad, a fin de comunicarle el dictado del decreto 863 de fecha 29 de agosto de 1997 que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 881

CARLOS S. MENEM.

Jorge A. Rodríguez. – Raúl E. Granillo Ocampo. – José A. Caro Figueroa. – Roque B. Fernández.

Buenos Aires, 29 de agosto de 1997.

VISTO las leyes 24.635 y 24.764 y el decreto 1.169 de fecha 16 de octubre de 1996, y

CONSIDERANDO:

Que por el artículo 4° de la ley 24.635 se crea en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social el Servicio de Conciliación Laboral Obligatoria (SECLO) que tendrá a su cargo la sustanciación de los reclamos individuales y pluriindividuales que versen sobre conflictos de derecho de la competencia de la Justicia Nacional del Trabajo.

Que, por el artículo 5° de la citada ley, se crea el Registro Nacional de Conciliadores Laborales, dependiente del Ministerio de Justicia, estableciéndose, en el artículo 12, que los conciliadores percibirán por su gestión en cada conflicto un honorario básico que determinará el citado ministerio.

Que, asimismo, por el artículo 14 de la misma ley, se crea el Fondo de Financiamiento a los fines de

solventar el pago de los honorarios básicos de los conciliadores, el que estará integrado por los recursos allí determinados, juntamente con los establecidos en el artículo 33 del anexo I del decreto 1.169 de fecha 16 de octubre de 1996, reglamentario de la ley 24.635.

Que la citada reglamentación, en el artículo 1° del referido anexo I, faculta al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a la inserción del SECLO en su estructura orgánica, a establecer su organización y a dotarlo de los medios necesarios para el cumplimiento de su cometido.

Que los créditos provenientes de la aplicación de la ley 24.635 no fueron considerados en el proyecto, luego sancionado como ley 24.764 –que aprobó el presupuesto de la administración nacional para el corriente año–, en razón de que el decreto 1.169/96 fue publicado el 16 de octubre de 1996, cuando ya se encontraba vencida la fecha prevista en el artículo 26 de la ley 24.156 para la presentación del proyecto de ley de presupuesto a la Cámara de Diputados de la Nación.

Que, por lo tanto, la no inclusión de los recursos y gastos correspondientes a la implementación del SECLO hace necesario modificar la comentada ley de presupuesto a fin de permitir la puesta en marcha del sistema instituido por la ley 24.635 y su decreto reglamentario.

Que el SECLO contribuirá a disminuir la carga de trabajo que soportan los ochenta (80) juzgados laborales de la Capital Federal, entre un treinta por ciento (30%) y un cincuenta por ciento (50%), lo que les permitirá hallar pronta solución para otras causas que ya se encuentran radicadas en ellos.

Que el citado Servicio de Conciliación Laboral Obligatoria es un organismo de trascendente importancia, por cuanto su creación se ha debido a poderosos motivos que surgen del debate parlamentario, entre ellos el de crear un procedimiento administrativo previo a la instancia judicial con el objeto de poder arribar a soluciones rápidas en conflictos entre uno o varios trabajadores y empleadores, las que de ninguna manera significan apresuramiento ni detrimento de los legítimos derechos que le caben a las partes.

Que los conciliadores que actuarán en el SECLO son profesionales del derecho laboral con experiencia en el medio.

Que, además de ello, lo acordado o conciliado debe ser puesto a consideración del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para su homologación.

Que este nuevo servicio, de carácter administrativo, no invalida, de ninguna manera, la instancia judicial.

Que, por mensaje 338 de fecha 5 de junio de 1997, se ha sometido a consideración del Honorable Congreso de la Nación un proyecto de ley para incorporar al presupuesto de la administración nacional

los recursos y gastos que permiten dar cumplimiento de las disposiciones de la ley 24.635.

Que el sistema previsto en el citado cuerpo legal debe entrar en funcionamiento el 1° de septiembre del corriente año, lo que configura una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, resultando de impostergable necesidad y de suma urgencia modificar la ley 24.764 antes de la fecha indicada.

Que ha tomado la intervención que le compete la Oficina Nacional de Presupuesto.

Que el Poder Ejecutivo nacional se encuentra facultado para el dictado del presente en virtud de lo dispuesto 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° – Ampliase en la suma de pesos cuatro millones (\$4.000.000) el cálculo de recursos de la administración nacional, estimado por el artículo 2° de la ley 24.764, los que se constituirán con recursos con afectación específica, provenientes de la aplicación de la ley 24.635 y su decreto reglamentario 1.169 de fecha 16 de octubre de 1996, conforme con el detalle obrante en la planilla anexa* que forma parte del presente artículo.

Art. 2° – Fíjase en la suma establecida en el artículo anterior los gastos corrientes y de capital para el corriente ejercicio, los que serán asignados específicamente a los ministerios de Trabajo y de Seguridad Social y de Justicia, conforme con el detalle obrante en las planillas anexas* que forman parte del presente artículo.

Art. 3° – Modifícase el artículo 2° de la decisión administrativa 12/97, distributivo del presupuesto de la administración nacional relativo a Recursos Humanos, Distribución por Cargos y Horas de Cátedra, de acuerdo con el detalle obrante en planilla anexa* que forma parte integrante del presente artículo.

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

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

Decreto 863

CARLOS S. MENEM.

Jorge A. Rodríguez. – Raúl E. Granillo Ocampo. – Roque B. Fernández. – José A. Caro Figueroa. – Susana B. Decibe. – Carlos V. Corach. – Alberto. J. Mazza.

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

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 30 de diciembre de 1997.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado dirigirme a vuestra honorabilidad, a fin de comunicarle el dictado del decreto 1.480 de fecha 30 de diciembre de 1997 que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 1.481

CARLOS S. MENEM.

Jorge A. Rodríguez. – Roque B. Fernández.

Buenos Aires, 30 de diciembre de 1997.

VISTO la ley 24.764 de presupuesto de la administración nacional y la decisión administrativa 12 de fecha 16 de enero de 1997, y

CONSIDERANDO:

Que en la planilla anexa al artículo 3° de la mencionada decisión administrativa se dispuso, entre otras, una contribución al Tesoro nacional por parte del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales, por la suma de veintiocho millones doscientos noventa y ocho mil trescientos pesos (\$28.298.300).

Que atento la imposibilidad por parte del citado instituto de efectuar dicho aporte resulta conveniente adoptar un procedimiento alternativo que dé solución al problema planteado.

Que en función de lo expuesto procede reemplazar el aporte al Tesoro nacional referido en el primer considerando por la fuente de financiamiento - crédito externo para lo cual debe autorizarse la respectiva operación de crédito público.

Que resulta también necesario modificar el presupuesto de la administración nacional para el presente ejercicio y la asignación de cuotas de compromiso y de devengado.

Que asimismo y con el objeto de completar el manejo ordenado de los fondos provenientes de todas las fuentes de los recursos públicos de la administración nacional, resulta conveniente disponer que todos los recursos del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales, integren el Sistema de Cuenta Unica del Tesoro en un todo de acuerdo con lo dispuesto por el decreto 1.545 del 31 de agosto de 1994 y el artículo 80 de la ley 24.156.

Que ante la inminencia de la finalización del ejercicio financiero no sería posible esperar que las modificaciones que se propician se hicieran siguiendo los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que por lo expuesto la presente medida se dicta en acuerdo general de ministros, siguiendo el procedimiento dispuesto en 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° – Ampliase en la suma de veintiocho millones doscientos noventa y ocho mil trescientos pesos (\$28.298.300) la autorización conferida por el artículo 6° de la ley 24.764 para realizar operaciones de crédito público correspondientes a la administración central, la que queda exceptuada de las disposiciones del artículo 56 *in fine* de la ley 24.156.

Art. 2° – Reemplázase en el monto previsto en el artículo anterior el aporte del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales al Tesoro nacional por la Fuente de Financiamiento 22 - Crédito Externo, conforme planillas anexas.*

Art. 3° – Modifícase el presupuesto de la administración nacional para el ejercicio de 1997 de acuerdo con el detalle obrante en las planillas* que forman parte del presente artículo.

Art. 4° – Apruébanse las cuotas de compromiso y de devengado originadas en la modificación presupuestaria dispuesta por el artículo anterior de acuerdo con el detalle obrante en la planilla anexa* al presente artículo.

Art. 5° – A partir del ejercicio 1998 los recursos del Fondo de Fomento Cinematográfico a que se refiere el artículo 24 de la ley 24.377 integrarán el Sistema de Cuenta Unica del Tesoro, de acuerdo con lo establecido por el decreto 1.545/94 y sus disposiciones reglamentarias y complementarias.

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

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

Decreto 1.480

CARLOS S. MENEM.

Jorge A. Rodríguez. – Raúl E. Granillo Ocampo. – Roque B. Fernández. – José A. Caro Figueroa. – Susana B. Decibe. – Carlos V. Corach. – Alberto J. Mazza.

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

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