

**SESIONES ORDINARIAS**  
**2007**  
**ORDEN DEL DIA N° 2739**

**COMISION BICAMERAL PERMANENTE DE TRAMITE LEGISLATIVO**  
**(LEY 26.122)**

**Impreso el día: 4 de septiembre de 2007**

Término del artículo 113: 13 de septiembre de 2007

SUMARIO: **Declaración** de validez de los decretos 64/00, 90/01, 401/02, 838/02, 1.045/02, 1.047/02, 2.085/02, 207/03 y 777/03.

1. (117-P.E.-1999.)
2. (52-P.E.-2002.)
3. (53-P.E.-2002.)
4. (111-P.E.-2002.)
5. (182-P.E.-2002.)
6. (17-P.E.-2003.)

- I. **Dictamen de mayoría.**
- II. **Dictamen de minoría.**
- III. **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 64 de fecha 18 de enero de 2000 mediante el cual se deroga el decreto 1.215 del 22 de octubre de 1999, restableciendo la vigencia del decreto 53/98 que creó la administración de programas especiales como organismo descentralizado en jurisdicción del entonces Ministerio de Salud y Acción Social; 90 de fecha 25 de enero de 2001 mediante el cual se transfiere la AFIP, de la órbita del Ministerio de Economía, al ámbito de la JGM, con la organización y competencias fijadas por el decreto 618/97; 401 de fecha 28 de febrero de 2002 mediante el cual se modifica la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina, ley 24.144 (ley 25.562) y se restablece la vigencia de la ley 19.130; 838 de fecha 21 de mayo

de 2002 mediante el cual se dispone la constitución de tres sociedades anónimas cuyo objeto social será el de operar como entidades financieras, siendo el capital inicial suscrito en un 99 % por el Banco de la Nación Argentina y en un 1 % por la Fundación Banco de la Nación Argentina, las que serán destinatarias de los activos y pasivos privilegiados excluidos según el artículo 35 bis de la Ley de Entidades Financieras, conforme lo disponga el Banco Central de la República Argentina, respecto de los bancos Bisel S.A., Suquía S.A. y Entre Ríos S.A.; 1.045 de fecha 19 de junio de 2002 mediante el cual se deroga el decreto 1.398/01 por el que se creó la Entidad Informática Tributaria Sociedad del Estado. Se encomienda al Ministerio de Economía la adopción de todos los actos jurídicos y procedimientos necesarios para la disolución y liquidación de la citada entidad; 1.047 de fecha 19 de junio de 2002 mediante el cual se prorroga, por el término de 60 días, el plazo de presentación de la cuenta de inversión del ejercicio 2001; 2.085 de fecha 18 de octubre de 2002 mediante el cual se sustituye el artículo 1° del decreto 1.016/01 relacionado con la integración del Instituto Nacional de Tecnología Industrial, estableciendo que el instituto estará dirigido y administrado por un consejo directivo designado por el Poder Ejecutivo nacional, e integrado por un (1) presidente, un (1) vicepresidente ejecutivo y un (1) vocal; 207 de fecha 4 de febrero de 2003 mediante el cual se transfiere la Dirección Nacional del Antártico y el Instituto Antártico Argentino de la Secretaría de Asuntos Militares del Ministerio de Defensa al ámbito de la Subsecretaría de Política Exterior dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; y 777 de fecha 3 de abril de 2003 mediante el cual se modifica el artículo 3° del estatuto orgánico de la Sociedad del Estado Casa de Moneda.

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

### Proyecto de resolución

*La Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVE:

1. Declarar la validez de los decretos del Poder Ejecutivo nacional 64 de fecha 18 de enero de 2000; 90 de fecha 25 de enero de 2001; 401 de fecha 28 de febrero de 2002; 838 de fecha 21 de mayo de 2002; 1.045 de fecha 19 de junio de 2002; 1.047 de fecha 19 de junio de 2002; 2.085 de fecha 18 de octubre de 2002; 207 de fecha 4 de febrero de 2003; y 777 de fecha 3 de abril de 2003.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 8 de agosto de 2007.

*Jorge M. Capitanich. – Diana B. Conti. – Luis F. J. Cigogna. – Jorge A. Landau. – Agustín O. Rossi. – Nicolás A. Fernández. – María L. Leguizamón. – Miguel A. Pichetto. – Luz M. Sapag.*

### INFORME

*Honorable Cámara:*

#### I. Antecedentes

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

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

Gregorio Badeni<sup>1</sup> señala: "...Las funciones del órgano ejecutivo han aumentado en los sistemas democrático-constitucionales como consecuencia de la ampliación de la actividad estatal. Y, si bien esa tendencia se refleja en todos los órganos gubernamentales, su proyección resulta mucho más significativa en el Poder Ejecutivo debido a que su función no se limita a la simple ejecución de las leyes, sino que se extiende, en forma global, a la gestión

y administración de los asuntos públicos, y a la determinación del plan de gobierno...".

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

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

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

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

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,

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

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

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

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

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

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

incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional.

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

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

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

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

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

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

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

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

.....  
”12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos

al control de la Comisión Bicameral Permanente.

”13. Refrendar 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 lo ha dejado subordinado a una ley especial.

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

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

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

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

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

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

Es de vital importancia esta definición, ya que serán luego los órganos de control quienes deberán

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

valorar si se han reunido los requisitos en el supuesto de hecho que autoriza al Poder Ejecutivo a hacer uso de dicha facultad.

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

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

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

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

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

Asimismo, son numerosas las constituciones europeas que han contemplado la posibilidad de existencia de aquellas situaciones extraordinarias de necesidad y urgencia, estableciéndolas en sus textos en forma expresa, tales como la Constitución de la República Española y en Sudamérica, las Constituciones de Brasil, Colombia y Perú, entre otras.

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

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

Conforme la postura desarrollada por Germán Bidart Campos, la “necesidad” es algo más que conveniencia, en este caso, parece ser sinónimo de imprescindible. Se agrega “urgencia”, y lo urgente

es lo que no puede esperar. “Necesario” y “urgente” aluden, entonces, a un decreto que únicamente puede dictarse en circunstancias excepcionales en que, por ser imposible seguir con el procedimiento normal de sanción de las leyes, se hace imprescindible emitir sin demora alguna el decreto sustantivo.<sup>8</sup>

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

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

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

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

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

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

La Corte ha caracterizado al supuesto fáctico habilitante para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia como “una situación de grave riesgo social frente a la cual existió la necesidad de me-

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

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

<sup>9</sup> “La Ley”, 1991-C,158.

didadas súbitas” (considerando 24).

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

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

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

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

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

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

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

En esta oportunidad, la CSJN defendió la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y de su control político en cabeza del Poder Legislativo. Sostuvo que la jueza de grado carecía de jurisdicción para intervenir en el caso por ausencia de gravamen, caso, causa o controversia, pues de-

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

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

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

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

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

En el considerando 9° analiza las dos circunstancias habilitantes para el dictado de este tipo de normas, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y sostiene que “corresponde al Poder Judicial el control de constitucionalidad sobre las condiciones bajo las cuales se admite esa facultad excepcional, que constituyen las actuales exigencias constitucionales para su ejercicio. Es atri-

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

<sup>11</sup> “La Ley”, 1997-E, 884.

<sup>12</sup> “Verrocchi, Ezio D. c/ Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/08/19, “Fallos”, 322:1726, “La Ley”, 1999-E, 590.

bución de este tribunal en esta instancia evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia...”.

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

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

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

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

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

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

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

Los ministros Nazareno, Moliné O’Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que “...la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que –en uso de facultades privativas– compete al Congreso de la Nación confor-

me 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 CSJN destacó que “en cuanto al contenido

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

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

mismo de la medida cuestionada, deben entenderse reunidos los requisitos que condicionan su validez, de acuerdo a la ya conocida doctrina de la emergencia” (considerando 10).

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

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

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

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

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

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

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

jerárquica del inferior al superior”.<sup>17</sup>

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

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

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

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

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

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

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

Con la reforma constitucional de 1994 quedó su-

<sup>15</sup> Cassagne, Juan Carlos: obra citada.

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

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

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

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

perado el debate doctrinario respecto de los reglamentos delegados,<sup>20</sup> al contemplar expresamente la delegación legislativa en el artículo 76.

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

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

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

Y tal como lo ha expresado Cassagne:<sup>23</sup> "...La concepción de la denominada doctrina de la separación de los poderes o, según prefieren algunos, de la división de los poderes, elaborada por Montesquieu (bajo la innegable influencia de Locke),

ha dado lugar a numerosas y diferentes interpretaciones jurídicas que olvidan la naturaleza eminentemente política y hasta sociológica de esta teoría. Precisamente, al abordar el estudio del poder reglamentario, en cualquier ordenamiento constitucional positivo, hay que analizar primero el sistema, su realidad y los antecedentes que le han servido de fuente, pues recién después de esa labor el intérprete estará en condiciones para determinar el modo en que la Constitución ha recepcionado el principio divisorio en lo que atañe a la articulación entre la ley y el reglamento.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## II. Objeto

Se someten a dictamen de esta comisión los decretos del Poder Ejecutivo nacional 64 de fecha 18 de enero de 2000 mediante el cual se deroga el decreto 1.215 del 22 de octubre de 1999, restableciendo la vigencia del decreto 53/98 que creó la Administración de Programas Especiales como organismo descentralizado en jurisdicción del entonces Ministerio de Salud y Acción Social; 90 de fecha 25 de enero de 2001 mediante el cual se transfiere la AFIP, de la órbita del Ministerio de Economía, al ámbito de la JGM, con la organización y competencias fijadas por el decreto 618/97; 401 de fecha 28 de febrero de 2002 mediante el cual se modifica la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina ley 24.144 (ley 25.562) y se restablece la vigencia de la ley 19.130; 838 de fecha 21 de mayo de 2002 mediante el cual se dispone la constitución de tres sociedades anónimas cuyo objeto social será el de operar como entidades financieras, siendo el capital inicial suscrito en un 99 % por el Banco de la Nación Argentina y en un 1 % por la Fundación Banco de la Nación Argentina, las que serán destinatarias de los activos y pasivos privilegiados excluidos según el artículo 35 bis de la Ley de Entidades Financieras, conforme lo disponga el Banco Central de la República Argentina, respecto de los bancos Bisel S.A., Suquía S.A. y Entre Ríos S.A.; 1.045 de fecha 19 de junio de 2002 mediante el cual se deroga el decreto 1.398/01 por el que se creó la Entidad Informática Tributaria Sociedad del Estado. Se encomienda al Ministerio de Economía la adopción de todos los actos jurídicos y procedimientos necesarios para la disolución y liquidación de la citada entidad; 1.047 de fecha 19 de junio de 2002 mediante el cual se prorroga, por el término de 60 días, el plazo de presentación de la cuenta de inversión del ejercicio 2001; 2.085 de fecha 18 de octubre de 2002 mediante el cual se sustituye el artículo 1° del decreto 1.016/01 relacionado con la integración del Instituto Nacional de Tecnología Industrial, estableciendo que el instituto estará dirigido y administra-

do por el Consejo Directivo designado por el Poder Ejecutivo nacional, e integrado por un (1) presidente, un (1) vicepresidente ejecutivo y un (1) vocal; 207 de fecha 4 de febrero de 2003 mediante el cual se transfiere la Dirección Nacional del Antártico y el Instituto Antártico Argentino de la Secretaría de Asuntos Militares del Ministerio de Defensa al ámbito de la Subsecretaría de Política Exterior dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; y 777 de fecha 3 de abril de 2003 mediante el cual se modifica el artículo 3° del Estatuto Orgánico de la Sociedad del Estado Casa de Moneda.

### 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 64/00; 90/01; 401/02; 838/02; 1.045/02; 1.047/02; 2.085/02; 207/03; y 777/03 en consideración han sido decididos en acuerdo general de ministros y refrendados por el señor presidente de la Nación, el señor jefe de Gabinete de Ministros, y los señores ministros, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, párrafo 3.

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

de 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 exigen que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto él sea derogado formalmente por el Congreso.<sup>27</sup>

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado de los decretos 64/00; 90/01; 401/02; 838/02; 1.045/02; 1.047/02; 2.085/02; 207/03; y 777/03.

Mediante el dictado del decreto 64/00 se deroga el decreto 1.215 del 22 de octubre de 1999, restableciendo la vigencia del decreto 53/98 que creó la Administración de Programas Especiales como organismo descentralizado en jurisdicción del entonces Ministerio de Salud y Acción Social.

Es preciso destacar que el precitado decreto 53/98 ha sido derogado por el artículo 14 del decreto 446 de fecha 2 de junio de 2000, el cual en su parte pertinente establece lo siguiente:

“Artículo 14: Suprímese a partir del 1° de enero de 2001 la Administración de Programas Especiales, creada por decreto 53 de fecha 15 de enero de 1998.”

En el mismo orden, el precitado decreto 446/00 fue modificado por el artículo 35 del decreto 486 de fecha 12 de marzo de 2002, mediante el cual se declara la Emergencia Sanitaria Nacional hasta el 31 de diciembre de 2002. El mencionado artículo en su parte pertinente establece lo siguiente:

“Artículo 35: Suspéndense por el lapso que dure la emergencia sanitaria las previsiones de los decretos 446/00, 1.140/00 y 1.305/00 en todo aquello que se oponga al presente.”

<sup>27</sup> Esta posición ha sido sostenida por autores como Bidart Campos, Pérez Hualde y 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.

Es importante destacar que el precitado decreto 486/02 ha sido dictaminado por la Comisión Bicameral de Seguimiento de Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo nacional, ley 25.561, con fecha 6 de mayo de 2003.

En este orden de ideas, la vigencia del precitado decreto 486/02 fue sucesivamente prorrogada mediante la sanción de las leyes 25.072, 26.077 y 26.204, sancionada el pasado 13 de diciembre de 2006, la cual finalmente ha prorrogado la vigencia del precitado decreto 486/02 hasta el 31 de diciembre de 2007.

En los considerandos del decreto 64/00, el Poder Ejecutivo nacional destaca que, por el decreto 53/98 fue creada la Administración de Programas Especiales como organismo descentralizado de la administración pública nacional en jurisdicción del entonces Ministerio de Salud y Acción Social –Secretaría de Política y Regulación de Salud– Subsecretaría de Regulación y Fiscalización, teniendo como objetivo la implementación y la administración de los recursos afectados al apoyo financiero de los agentes de salud y a los planes y programas de salud destinados a los beneficiarios del sistema, conforme la ley 23.661 y sus modificatorias.

Conforme el artículo 3° del referido decreto la dirección y administración de la entidad estaba a cargo de un gerente general y en el artículo 7°, se establecía el organigrama, objetivos, responsabilidad primaria y acciones de la Administración de Programas Especiales.

Posteriormente, el decreto 1.215/99 modifica el decreto 53/98, instaurando un organismo de dirección colegiado, a cargo de un directorio integrado por ocho (8) miembros designados por el Poder Ejecutivo nacional, sustituyendo las atribuciones de la administración y excluyendo del presupuesto de la administración nacional a partir del 1° de enero de 2000, el Fondo Solidario de Redistribución, establecido en la ley 23.61 y sus modificatorias.

El Poder Ejecutivo nacional justifica la adopción de las medidas proyectadas, destacando que al dictar el decreto 1.215/99 no se justificaron acabadamente las razones de necesidad y urgencia requeridas por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Asimismo, el dictado del precitado decreto, derivó en presentaciones ante la justicia realizadas por una asociación sindical de tercer grado con personería jurídica y varias obras sociales sindicales ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia del Trabajo N° 47, expediente 24.627/99, autos “Central de los Trabajadores Argentinos y otros contra Estado nacional y Poder Ejecutivo nacional sobre acción de amparo”, que tuvo sentencia de primera instancia 3.884 de fecha 2 de diciembre de 1999, en la que se decretó la inconstitucionalidad y no aplicabilidad del decreto 1.215/99, sentencia recurrida que no se encontraba firme al momento del dictado del precitado decreto.

No obstante, la disposición contenida en el artículo 72 del decreto 1.215/99 que ordena la exclusión del presupuesto de la administración nacional a partir del 1° de enero de 2000, del Fondo Solidario de Redistribución, la ley de presupuesto para el año 2000 incluyó al referido fondo en sus previsiones.

Conforme los hechos expuestos, el Poder Ejecutivo nacional considera necesario poner fin a la situación de incertidumbre en que se encuentra inmersa la administración de programas especiales en procura de su normal y eficiente desenvolvimiento, derogando el decreto 1.215/99.

Por su parte, mediante el decreto 90/01 se transfirió la AFIP, de la órbita del Ministerio de Economía, al ámbito de la JGM, con la organización y competencias fijadas por el decreto 618/97.

Es preciso destacar que, el artículo 100, inciso 7, de la Constitución Nacional establece que corresponde al jefe de Gabinete de Ministros hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de presupuesto nacional.

La ley 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones y el decreto 618/97 fijan la organización y competencia de la Administración Federal de Ingresos Públicos, estableciendo que el Ministerio de Economía ejercerá la superintendencia general y control de legalidad sobre dicho organismo.

A través del decreto 20/99 se estableció la conformación organizativa y objetivos de las secretarías y subsecretarías que dependen de la Presidencia de la Nación, de la Jefatura de Gabinete de Ministros y de los diferentes ministerios.

Por lo expuesto, corresponde adecuar la normativa legal y reglamentaria citada a los postulados del referido artículo 100, inciso 7, de la Constitución Nacional.

Procede, en consecuencia, asignar a la Jefatura de Gabinete de Ministros la competencia derivada de la aplicación de la aludida norma constitucional, en todo lo atinente a la supervisión operativa de la recaudación tributaria, sin perjuicio de mantener el diseño de la política fiscal, así como también por razones operativas el control de legalidad, en la órbita del Ministerio de Economía.

El Poder Ejecutivo nacional justifica la adopción de la referida medida, entendiéndose que toda vez que la recaudación tributaria constituye uno de los pilares esenciales para la reducción del déficit fiscal, resulta imperioso fortalecer su eficiencia, circunstancia que por su urgencia hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

En otro orden, mediante el decreto 401/02 se modifica la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina, ley 24.144 (ley 25.562) y se restablece la vigencia de la ley 19.130.

De conformidad con las disposiciones de los artículos 3° y 4°, incisos *a)* y *b)*, de la Carta Orgánica

del Banco Central de la República Argentina, aprobada por el artículo 1° de la ley 24.144 y sus modificaciones, es atribución de dicha institución la de regular la cantidad de dinero y de crédito en la economía con el objeto de preservar el valor de la moneda.

A los efectos de llevar a cabo la función de regulación monetaria, el citado banco cuenta con las facultades de otorgar redescuentos y adelantos a las entidades financieras en cuenta por iliquidez transitoria, previstas en el artículo 17, incisos *b)*, *c)* y *f)* de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina, aprobada por el artículo 1° de la ley 24.144 y sus modificaciones, de realizar operaciones de mercado abierto, contempladas en el artículo 18, inciso *a)*, y de exigir los encajes o requisitos de reserva, previstos en el artículo 28 del citado cuerpo legal.

Sin embargo, para poder ejercer en plenitud la función reguladora que le compete al Banco Central de la República Argentina resulta necesario que cuente con la mayor cantidad de instrumentos que le posibiliten inyectar o retirar liquidez en el mercado, como es de práctica habitual en los bancos centrales.

Para ello, resulta menester autorizar al Banco Central de la República Argentina a emitir títulos o bonos, así como certificados de participación en los valores que posee, dejando sin efecto la prohibición establecida en el artículo 19, inciso *i)*, de la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina vigente.

En los considerandos del precitado decreto, el Poder Ejecutivo nacional deja constancia que la situación que viene atravesando el sistema financiero hace conveniente que dicho banco pueda disponer, de considerarlo atendible, que las entidades financieras puedan constituir los requisitos de reserva establecidos en el artículo 28 de la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina, aprobada por el artículo 1° de la ley 24.144 y sus modificaciones, con títulos públicos, valuados a precios de mercado en la proporción que fije dicha autoridad reguladora.

Por otra parte, el artículo 1° del decreto 248 de fecha 6 de febrero de 2002 observó el artículo 5° del proyecto de ley registrado bajo el 25.562.

El mencionado artículo 5° incorporó como inciso *s)* del artículo 14 de la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina, aprobada por el artículo 1° de la ley 24.144 y sus modificaciones, la facultad del directorio de dicha institución de establecer los requisitos mínimos de seguridad que deberán satisfacer las entidades financieras, así como los aei transporte de valores.

Por su parte, el artículo 17 de la ley 25.562 derogó la ley 19.130 que determinaba los requisitos mínimos de seguridad para las entidades financieras.

Atento la observación efectuada al artículo 5° del proyecto la ley 25.562, resulta necesario restablecer la vigencia de la ley 19.130.

Finalmente resulta necesario subsanar el error material deslizado en el segundo párrafo del inciso *b*) del artículo 18 de la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina, texto según el artículo 7° de la ley 25.562, toda vez que se hace referencia a los adelantos previstos en el inciso *b*) del artículo 17, cuando dichos adelantos están previstos en el inciso *c*) del mismo artículo, por lo cual corresponde sustituirlo.

El Poder Ejecutivo nacional fundamenta la adopción de las medidas proyectadas en la crítica situación de emergencia económica y financiera por la que atraviesa el país y la necesidad de contar con normas referentes a la seguridad bancaria, las cuales configuran circunstancias excepcionales que hacen imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Por otra parte, el decreto 838/02 dispone la constitución de tres sociedades anónimas cuyo objeto social será el de operar como entidades financieras, siendo el capital inicial suscrito en un 99 % por el Banco de la Nación Argentina y en un 1 % por la Fundación Banco de la Nación Argentina, las que serán destinatarias de los activos y pasivos privilegiados excluidos según el artículo 35 bis de la Ley de Entidades Financieras, conforme lo disponga el Banco Central de la República Argentina, respecto de los bancos Bisel S.A., Suquía S.A. y Entre Ríos S.A.

En los considerandos del precitado decreto, se destaca que los bancos Bisel S.A., Suquía S.A. y Entre Ríos S.A., mediante nota de fecha 17 de mayo de 2002, se han dirigido a la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias del Banco Central de la República Argentina informando que dichas entidades se encuentran en una situación de iliquidez que no les permite cumplir con sus obligaciones.

En razón de lo precedentemente expuesto, han solicitado la implementación del procedimiento previsto en el artículo 35 bis de la Ley de Entidades Financieras, 21.526, y sus modificatorias.

El Banco Central de la República Argentina ha corroborado la situación de iliquidez de las mencionadas entidades financieras privadas, atento la falta de cobertura de la cámara de compensación por parte de los dos (2) bancos citados en primer término el día 17 de mayo de 2002, lo que motivó su salida de cámara; así como también ha intentado interesar a entidades financieras privadas, a participar en esquemas que permitan encontrar una solución a la situación por la que atraviesan los bancos en cuestión.

No habiéndose obtenido respuesta favorable que posibilite una solución viable a la problemática planteada, el Banco Central de la República Argentina

ha sugerido al Banco de la Nación Argentina que considere la posibilidad de intervenir en un proceso de participación en el marco del artículo 35 bis de la Ley de Entidades Financieras, 21.526, y sus modificatorias.

Por lo expuesto, el Poder Ejecutivo nacional considera que una alternativa posible es el mantenimiento de las unidades económicas constituyendo tres (3) nuevas sociedades anónimas, cuyo capital social sería suscrito en un noventa y nueve por ciento (99 %) por el Banco de la Nación Argentina y en un uno por ciento (1 %) por la Fundación Banco de la Nación Argentina.

Una vez constituidas las sociedades y obtenidas las autorizaciones del Banco Central de la República Argentina, el Banco de la Nación Argentina podrá disponer íntegramente de su participación social, para reestablecer la participación del capital privado en las economías regionales.

El Banco Central de la República Argentina en ejercicio de sus atribuciones propias dispondrá lo necesario para la exclusión de los activos y pasivos a efectos de transferirlos a las nuevas sociedades con el fin de resguardar el crédito y los depósitos.

Dada la retracción de la inversión privada en el sector financiero al momento del dictado del precitado decreto, junto a la necesidad de evitar los efectos negativos que el incumplimiento tendría sobre las plazas en las que actúan y en el resto de la economía nacional, el Poder Ejecutivo nacional considera necesario proceder conforme lo propiciado por el Banco Central de la República Argentina.

Mediante el decreto 1.045/02 se deroga el decreto 1.398/01 por el que se creó la entidad Informática Tributaria Sociedad del Estado.

El precitado decreto encomienda al Ministerio de Economía la adopción de todos los actos jurídicos y procedimientos necesarios para la disolución y liquidación de la citada entidad.

A través del precitado decreto 1.398/01 se creó, en jurisdicción del Ministerio de Economía, la entidad Informática Tributaria Sociedad del Estado, con el objetivo de que la misma se encargara del desarrollo, producción y venta de sistemas informáticos aplicables al área tributaria.

En la práctica y hasta el presente, la Administración Federal de Ingresos Públicos se ha encargado del desarrollo e implementación de los sistemas informáticos necesarios para el cumplimiento de la gestión de recaudación, control y fiscalización de los impuestos y de las obligaciones aduaneras y de los recursos de la seguridad social, que le fuera asignada.

Por lo expuesto, el Poder Ejecutivo nacional considera que resulta conveniente dejar sin efecto la creación de la entidad Informática Tributaria Sociedad del Estado con el fin de maximizar la economía

de recursos que la situación de emergencia económica actual aconseja.

De este modo, la Administración Federal de Ingresos Públicos ostenta la condición de idoneidad necesaria para realizar las tareas que se consideraron convenientes y que fueran asignadas a la entidad creada por el decreto 1.398/01, toda vez que cuenta con el debido desarrollo de las bases informáticas para ejecutarlas.

Mediante el decreto 1.047/02 se proroga, por el término de 60 días, el plazo de presentación de la cuenta de inversión del ejercicio 2001.

Es preciso destacar que la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, en su artículo 95 dispone que la cuenta de inversión debe ser presentada al Congreso Nacional antes del 30 de junio del año siguiente al que corresponda tal documento.

En este orden, la ley 25.401 aprobó el presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2001, cuya ejecución debe producirse hasta el 31 de diciembre de ese año.

El Poder Ejecutivo nacional fundamenta la adopción de la medida proyectada en la crisis económica, social e institucional que afectó a la Nación Argentina en los últimos días del mes de diciembre del año 2001, lo cual impidió la concreción de algunas medidas de carácter presupuestario que dieran el marco legal necesario para la atención de obligaciones a cargo del Estado nacional de ineludible cumplimiento y su respectivo financiamiento.

Asimismo, otro elemento a tener en cuenta fue la demora en la designación de las nuevas autoridades en las entidades y jurisdicciones de la administración nacional y el traspaso ordenado de las ejecuciones realizadas durante el año 2001, a fin de deslindar eventuales responsabilidades.

Los precitados argumentos obligaron a la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía a prorrogar los plazos previstos originalmente para que las entidades del sector público nacional presentaran ante la Contaduría General de la Nación de la Subsecretaría de Presupuesto de la citada Secretaría, la información presupuestaria, contable y financiera necesaria para la elaboración de los distintos estados que integran la cuenta de inversión.

Asimismo, la no sanción oportuna del presupuesto nacional para el ejercicio 2002 obligó, por primera vez desde la sanción de la ley 24.156, a comenzar el ejercicio haciendo uso de la facultad prevista en el artículo 27 de la misma, prorrogando las autorizaciones para gastar previstas para el año 2001.

Consecuentemente, tal situación derivó en una tarea adicional de las dependencias de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, a fin de coordinar las tareas inherentes a la ejecución de la prórroga y su

posterior adecuación a los créditos aprobados por la ley 25.565 para el ejercicio 2002.

Asimismo cuestiones de índole presupuestaria obligaron a reducciones en la nómina del personal contratado de algunas áreas del sector público en general y de la citada Subsecretaría de Presupuesto en particular.

Por todo lo expuesto, se demoró el desarrollo de programas informáticos necesarios para un correcto cierre de la citada cuenta, conforme recomendaciones de la Auditoría General de la Nación, como así también, el cumplimiento de las tareas propias de la Contaduría General de la Nación de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda dependiente del Ministerio de Economía; razón por la cual resulta imprescindible adoptar medidas excepcionales que permitan el ordenado cierre de cuentas que refleje la ejecución, tanto de los recursos como de los gastos, ocurridos durante el ejercicio 2001.

Asimismo, el Poder Ejecutivo nacional destaca que la naturaleza excepcional de la situación planteada con motivo del cierre del ejercicio fiscal 2001, hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Por otra parte, mediante el decreto 2.085/02 se sustituye el artículo 1° del decreto 1.016/01 relacionado con la integración del Instituto Nacional de Tecnología Industrial, estableciendo que el instituto estará dirigido y administrado por un consejo directivo designado por el Poder Ejecutivo nacional, e integrado por un (1) presidente, un (1) vicepresidente ejecutivo y un (1) vocal.

En este sentido, por decreto ley 17.138/57 se creó el Instituto Nacional de Tecnología Industrial, como organismo descentralizado dependiente del ex Ministerio de Comercio e Industria.

El artículo 3° del citado decreto ley establecía que el Instituto Nacional de Tecnología Industrial estaría dirigido y administrado por un consejo directivo, designado por el Poder Ejecutivo nacional e integrado por un (1) presidente y ocho (8) vocales, cuatro (4) de ellos designados a propuesta de las asociaciones representativas de los industriales y uno (1) a propuesta del ex Banco Industrial de la República Argentina.

Mediante el decreto 1.016/2001 se modificó el órgano de conducción del Instituto Nacional de Tecnología Industrial, organismo descentralizado dependiente del Ministerio de la Producción, estableciéndose que será dirigido y administrado por un consejo directivo integrado por un (1) presidente, cargo que será ejercido por el secretario de Industria, Comercio y Minería del Ministerio de la Producción, un (1) vicepresidente ejecutivo designado por el Poder Ejecutivo nacional, y un (1) vocal, cargo que será desempeñado por el subsecretario de

Industria de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería del Ministerio de la Producción.

Atento a las múltiples responsabilidades que corresponden al secretario de Industria, Comercio y Minería y al subsecretario de Industria, no resulta conveniente la acumulación de funciones para la administración del Instituto Nacional de Tecnología Industrial, siendo éste, un organismo descentralizado de la mencionada Secretaría.

Por lo expuesto, resulta imprescindible dinamizar las acciones inherentes al Instituto Nacional de Tecnología Industrial, no sólo como referente tecnológico industrial de la Nación sino como herramienta para la generación de actividades productivas creadoras de empleo.

En tal sentido, es necesario reorganizar el órgano de conducción del Instituto Nacional de Tecnología Industrial, en el marco de las políticas que fije el Poder Ejecutivo nacional.

De este modo, el artículo 1° del decreto 1.016 del 13 de agosto de 2001, quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 1°: El Instituto Nacional de Tecnología Industrial estará dirigido y administrado por un consejo directivo designado por el Poder Ejecutivo nacional.

”El consejo directivo estará integrado por un (1) presidente, un (1) vicepresidente ejecutivo y un (1) vocal”.

En otro orden, mediante el decreto 207/03 se transfiere la Dirección Nacional del Antártico y el Instituto Antártico Argentino de la Secretaría de Asuntos Militares del Ministerio de Defensa al ámbito de la Subsecretaría de Política Exterior dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

Es preciso destacar que, compete al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto entender en la planificación y dirección de la política antártica, así como también en la implementación de los compromisos internacionales, y entender, juntamente con el Ministerio de Defensa, en la planificación, dirección y ejecución de la actividad antártica.

A fin de asegurar la plena coordinación de las actividades antárticas con la política antártica es necesario crear un mecanismo institucional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y el Ministerio de Defensa.

Por ello, resulta imprescindible que el Poder Ejecutivo nacional formule un proceso de modernización y reforma administrativa orientado a dar mayor eficiencia al funcionamiento de la administración pública nacional, eliminando áreas con funciones superpuestas y unificando la decisión en aquellos sectores sustantivos, que fomenten la máxima efi-

ciencia y eficacia en el desarrollo de las actividades del sector público nacional.

A tal fin resulta necesario transferir la Dirección Nacional del Antártico y el Instituto Antártico Argentino de la Secretaría de Asuntos Militares del Ministerio de Defensa al ámbito de la Subsecretaría de Política Exterior dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

Asimismo, resulta conveniente que el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, con la participación de las fuerzas armadas, continúe desempeñando las tareas de apoyo logístico a la actividad antártica argentina.

Asimismo, resulta conveniente y necesario para un eficiente empleo de los medios a utilizar para llevar a cabo el sostén logístico, proceder a la transferencia de los mismos, a la órbita del Ministerio de Defensa.

Por último, mediante el decreto 777/03 se modifica el artículo 3° del estatuto orgánico de la Sociedad del Estado Casa de Moneda.

En los considerandos del precitado decreto, el Poder Ejecutivo nacional deja constancia que, resulta conveniente plasmar en el estatuto societario de la Sociedad del Estado Casa de Moneda, lo prescrito en la resolución de la Secretaría Legal y Administrativa del Ministerio de Economía 127 del 14 de noviembre de 2002, por la cual se ratifican los criterios aprobados por el directorio de la citada sociedad en el acta 674 del 18 de septiembre de 2002, con referencia al objeto social de dicho ente.

A través de la vasta experiencia adquirida durante años de funcionamiento y con el objeto de mantener la posición de liderazgo en materia de impresiones de seguridad, se advierte la necesidad de contemplar expresamente los aportes que significan los avances tecnológicos en materia de comunicaciones e informática, presentando día a día nuevas modalidades en el tratamiento de la información, que incrementan la versatilidad, la calidad y la seguridad de los servicios y productos que constituyen la oferta habitual de Sociedad del Estado Casa de Moneda.

Habiendo cesado las causas que motivaron que dicha sociedad del Estado actuara en la órbita de la Secretaría Legal y Administrativa del Ministerio de Economía, se considera oportuno que la misma regrese al área de la Secretaría de Hacienda del mismo ministerio, en cuya órbita actuaba originariamente.

Es importante aclarar que, dicha reincorporación obedece a que desde la creación de la Sociedad del Estado Casa de Moneda, la Secretaría de Hacienda cumple con las funciones de órgano asambleario según lo establecido en la ley 19.550, representando al Poder Ejecutivo nacional en el ejercicio de dichas funciones, tal como está previsto en el artículo 5° del respectivo estatuto societario.

Asimismo, del estatuto orgánico aprobado por decreto 2.475/77 y normas modificatorias, surge que la Secretaría de Hacienda es quien ratifica la interpretación que efectúe el directorio sobre el objeto de Sociedad del Estado Casa de Moneda, conforme el procedimiento establecido en el artículo 12, inciso y), del referido estatuto.

La Sociedad del Estado Casa de Moneda provee a su personal desde el año 1944, un servicio de comedor y refrigerio que se justifica plenamente por razones de organización de la producción y de seguridad empresaria, habida cuenta de la especial naturaleza de las impresiones que constituyen su objeto principal y de los procedimientos y recaudos adoptados para su protección, por todo lo cual se considera razonable exceptuar a dicha sociedad de lo dispuesto en el artículo 19 del decreto 1.757 de fecha 5 de septiembre de 1990.

En este sentido, mediante el decreto 1.528 de fecha 6 de diciembre de 1999, se convalidó la prestación del citado servicio durante el período comprendido entre el 31 de diciembre de 1990 y el 6 de diciembre de 1999, y dado que tal beneficio ha continuado hasta la actualidad, se hace necesaria una nueva convalidación por el lapso transcurrido desde el 7 de diciembre de 1999.

Las razones de necesidad y urgencia requeridas para habilitar la competencia del Poder Ejecutivo en materia legislativa han sido descritas ut supra y en los considerandos de los decretos 64/00; 90/01; 401/02; 838/02; 1.045/02; 1.047/02; 2.085/02; 207/03; y 777/03.

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

Es preciso destacar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reconocido desde antiguo la existencia de situaciones que demandan una particular celeridad con el fin de no frustrar su solución frente a procesos comúnmente rápidos y difícilmente controlables cuyo remedio requiere el conocimiento de datos o factores acerca de los cuales es natural que la autoridad administrativa posea una más completa información, obtenida merced a su contacto cotidiano e inmediato con la realidad económica y social del país (C.S.J.N. "Fallos", 246:345).

Asimismo, se ha señalado que inmersos en la realidad no sólo de nuestro país, sino en el resto del mundo, debe reconocerse por la índole de los problemas y el tipo de solución que cabe para ellos, difícilmente pueden ser tratados y resueltos con eficacia y rapidez por cuerpos pluripersonales (C.S.J.N., fallo recaído en autos "Peralta, Luis contra Estado nacional de fecha 27 de diciembre de 1990).

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

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

### III. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos en lo que respecta al dictado de los decretos 64/00; 90/01; 401/02; 838/02; 1.045/02; 1.047/02; 2.085/02; 207/03; y 777/03, los requisitos formales y sustanciales establecidos en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de conformidad con los términos del artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez de los decretos de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo nacional 64/00; 90/01; 401/02; 838/02; 1.045/02; 1.047/02; 2.085/02; 207/03; y 777/03.

*Jorge M. Capitanich.*

## II

### Dictamen de minoría (RECHAZO)

*Honorable Cámara:*

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) ha considerado los mensajes del jefe de Gabinete de Ministros; por medio de los cuales se comunican los dictados de los decretos de necesidad y urgencia (DNU) 64/2000, 90/2001, 401/2002, 838/2002, 1.045/2002, 1.047/2002, 2.085/2002, 207/2003, y 777/2003 y se los remite para consideración y dictamen de esta comisión en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y por los artículos 2°, 10 y 19 de la ley 26.122.

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

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

**Proyecto de resolución**

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

1º) Rechazar los decretos de necesidad y urgencia 64/2000, 90/2001, 401/2002, 838/2002, 1.045/2002, 1.047/2002, 2.085/2002, 207/2003, y 777/2003 por falta de adecuación a los requisitos sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado, todo ello de conformidad con lo establecido por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y los artículos 10, 22 y 24 de la ley 26.122.

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

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

Sala de la comisión, 8 de agosto de 2007.

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

**INFORME**

*Honorable Cámara:*

**1. Intervención legal****1.1. La Comisión Bicameral y las Cámaras**

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

La parte final de la norma dice: “...Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso”.

No es frecuente que la Constitución califique de especial a una ley. Alejandro Pérez Hualde<sup>1</sup> señala que: “Cuando la Constitución califica de “especial” a una ley dicho adjetivo no es intrascendente. La noción de ley especial denota [...] la existencia de normas que representan una excepción con respecto a otras de alcance más general. La característica última de la ley especial consiste, pues, en que, si ésta no existiera, su supuesto de hecho quedaría

<sup>1</sup> Decretos de necesidad y urgencia: su ley especial. Punto E: requisitos formales para su emisión. *Derecho constitucional de la reforma de 1994 –II–*, páginas 226 y subsiguientes. Ediciones Depalma, Buenos Aires, noviembre 1995.

automáticamente comprendido en el más amplio de la ley de alcance general...”

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

”Este análisis hace que consideremos de real importancia la calificación que la Carta Magna ha otorgado a esta ley especial ya que será ella la que rija el trámite y el alcance de la intervención del Congreso sin que quepan análisis analógicos de otras normas generales que regulan el procedimiento parlamentario o de sanción de las leyes. La ley a dictarse, en razón de su especialidad, en su contenido estará sujeta únicamente a la Constitución y no a otras leyes de trámites parlamentarios fueran éstas anteriores o posteriores a ella.”

Respecto de la intervención de las Cámaras y la Comisión Bicameral Permanente el artículo 99, inciso 3, en lo pertinente, dispone: “... El jefe de Gabinete de Ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras...”

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

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

El artículo 10 de la ley citada dispone además que: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su ex-

preso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado. Para emitir dictamen, la Comisión Bicameral Permanente puede consultar a las comisiones permanentes competentes en función de la materia.”

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

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

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

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

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

“*Pronunciamiento*. Artículo 22: Las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones. El rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional.” “Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento de forma inmediata”.

En función de lo expuesto esta Comisión Bicameral actúa en el marco de su competencia ejerciendo su control y elevando su despacho,<sup>2</sup> respecto de lo actuado por el Poder Ejecutivo Nacional, para su expreso tratamiento por el plenario de las Cámaras de acuerdo con lo dispuesto por la CN y la ley 26.122.

<sup>2</sup> “La comisión se limita a elevar su despacho que –como señala Bidart Campos– no resulta vinculante para el Congreso”. (Bidart Campos, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, tomo VI, *La reforma constitucional de 1994*, Ediar, Buenos Aires, 1995, página 444).

## 2. Análisis de los DNU

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

### 2.1. Consideraciones generales

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

Sentado ello, y de acuerdo a las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por nuestra Carta Magna, corresponde a esta comisión expedirse en los términos de los artículos 99, inciso 3; y los artículos 2°, 10 y 19 de la ley 26.122.

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

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.

De esta manera el Ejecutivo “usurpa durante cierto tiempo los dominios reservados constitucionalmente al detentador del Poder Legislativo. El Parlamento, por su parte, se priva a sí mismo, con esto renuncia de su participación legítima en la formación y ejecución de la decisión política. Su único control interórgano sobre el gobierno se reduce al derecho nominal de revocar un decreto gubernamental. La disminución del potencial de poder por parte de la asamblea significa una ganancia para el gobierno, pero el papel de líder del Ejecutivo será comprado a costa del principio de la distribución del poder”<sup>3</sup>.

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

<sup>3</sup> Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Barcelona; 1983, página 279.

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

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

Es decir, los “presupuestos de hecho” habilitantes para el dictado de decretos de necesidad y urgencia con carácter general por parte del Poder Ejecutivo deben resultar nítidos y perfilados claramente. De lo contrario, el ejercicio de la potestad legislativa excepcional en tratamiento, significará necesariamente un desborde injustificado.

En consecuencia, si esa “situación fáctica de emergencia” no existe, no hay motivación habilitante ni justificación jurídica del decreto.

Asimismo, si el Congreso está en sesiones, la imposibilidad de lograr mayorías y el consenso requerido para la sanción de ciertas leyes, tal extremo no ha de equipararse a las “circunstancias excepcionales” a que se refiere el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

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

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

Alejandro Pérez Hualde<sup>4</sup> señala que: “La ley especial determinará los alcances en el sentido de

definir la amplitud del control que ejercerá el Congreso sobre el decreto.

”En este caso resulta sumamente claro que se trata de control político absolutamente amplio; abarcará los aspectos de su legitimidad como también de su oportunidad, mérito o conveniencia; incluyendo en su control de legitimidad su adaptación a la Constitución, a los tratados y a las leyes.”

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

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

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

Pérez Hualde<sup>5</sup> al respecto dice: “El Congreso analizará y considerará la norma en todos sus aspectos. Tratará sobre su legitimidad y sobre su conveniencia. La aprobará o la rechazará. Esa aprobación o rechazo será la que completa el acto y pone fin al trámite establecido por la Constitución. No caben pasos posteriores. No hay posibilidad de veto presidencial, ni total ni parcial. El trámite terminó en el Congreso.

”Esto es así porque se trata de un acto complejo que se integra con la voluntad del Ejecutivo –mediante el dictado del decreto de excepción– y la del Legislativo –mediante la aprobación o rechazo de la norma–. Allí se termina el acto; tiene la misma naturaleza que los actos de designación de funcionarios con aprobación del Senado. Se envía el pliego y éste lo aprueba o rechaza y terminó el trámite, el Ejecutivo no puede rechazar o aprobar la decisión del Senado.

”... Se trata de la naturaleza propia del acto complejo que la Constitución reformada ha previsto; naturaleza que hace que el acto se agote en la decisión del Congreso sin que quepa ningún otro trámite.”

## 2.2. Razones formales

Los decretos de necesidad y urgencia 104/98, 621/03, 746/03 remitidos por el jefe de Gabinete de

<sup>4</sup> Obra citada, página 230.

<sup>5</sup> Obra citada, página 230.

Ministros intentan remover los obstáculos que impiden a las provincias y poder actuar conforme a su autonomía en materia presupuestaria.

El decreto de necesidad y urgencia 64/2000. Establece que por el decreto 53/98 fue creada la Administración de Programas Especiales como organismo descentralizado de la administración pública nacional en jurisdicción del entonces Ministerio de Salud y Acción Social, Secretaría de Política y Regulación de Salud, Subsecretaría de Regulación y Fiscalización, teniendo como objetivo la implementación y la administración de los recursos afectados al apoyo financiero de los agentes de salud y a los planes y programas de salud destinados a los beneficiarios del sistema, conforme la ley 23.661 y sus modificatorias.

El decreto de necesidad y urgencia 90/2001. Transfiérese la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), de la órbita del Ministerio de Economía, al ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, con la organización y competencias fijadas por el decreto 618 del 10 de julio de 1997. Lo funda en que el artículo 100, inciso 7, de la Constitución Nacional establece que corresponde al jefe de Gabinete de Ministros hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de presupuesto nacional.

El decreto de necesidad y urgencia 401/2002. Establece que de conformidad a las disposiciones de los artículos 3° y 4°, incisos *a)* y *b)*, de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina, aprobada por el artículo 1° de la ley 24.144 y sus modificaciones, es atribución de dicha institución la de regular la cantidad de dinero y de crédito en la economía con el objeto de preservar el valor de la moneda. Que a efectos de llevar a cabo la función de regulación monetaria, el citado banco cuenta con las facultades de otorgar descuentos y adelantos a las entidades financieras en cuenta por iliquidez transitoria, previstas en el artículo 17 incisos *b)*, *c)* y *f)*, de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina, aprobada por el artículo 1° de la ley 24.144 y sus modificaciones, de realizar operaciones de mercado abierto, contempladas en el artículo 18, inciso *a)*, y de exigir los encajes o requisitos de reserva, previstos en el artículo 28 del citado cuerpo legal.

El decreto de necesidad y urgencia 838/2002. Dispónese la constitución de tres (3) sociedades anónimas, con la participación del Banco de la Nación Argentina, en el marco del artículo 35 bis de la ley 21.526 y sus modificatorias, las que operarán como destinatarias de determinados activos y pasivos de los bancos Bisel S.A., Suquía S.A. y Entre Ríos S.A. Que los bancos Bisel S.A., Suquía S.A. y Entre Ríos S.A., mediante nota de fecha 17 de mayo de 2002, se han dirigido a la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias del Banco Central de la República Argentina informando que dichas entidades se encuentran en una situación de

iliquidez que no les permite cumplir con sus obligaciones.

El decreto de necesidad y urgencia 1.045/2002. Derógase el decreto 1.398 de fecha 4 de noviembre de 2001 por el que se creó la entidad Informática Tributaria Sociedad del Estado. Competencia de la Administración Federal de Ingresos Públicos en las tareas asignadas por el citado decreto. Que a través del decreto citado en el VISTO se creó, en jurisdicción del Ministerio de Economía, la entidad Informática Tributaria Sociedad del Estado, con el objetivo de que la misma se encargara del desarrollo, producción y venta de sistemas informáticos aplicables al área tributaria.

El decreto de necesidad y urgencia 1.047/2002. Prorrógase el plazo de presentación de la cuenta de inversión del ejercicio 2001. Que la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, en su artículo 95 dispone que la cuenta de inversión debe ser presentada al Congreso Nacional antes del 30 de junio del año siguiente al que corresponda tal documento. Que la ley 25.401 aprobó el presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2001, cuya ejecución debe producirse hasta el 31 de diciembre de ese año.

El decreto de necesidad y urgencia 2.085/2002. Modifica el decreto 1.016, del 13 de agosto de 2001, con la finalidad de reorganizar el órgano de conducción del mismo. Que por decreto ley 17.138/57 se creó el Instituto Nacional de Tecnología Industrial, como organismo descentralizado dependiente del ex Ministerio de Comercio e Industria. Que el artículo 3° del citado decreto ley establecía que el Instituto Nacional de Tecnología Industrial estaría dirigido y administrado por un consejo directivo, designado por el Poder Ejecutivo nacional e integrado por un (1) presidente y ocho (8) vocales, cuatro (4) de ellos designados a propuesta de las asociaciones representativas de los industriales y uno (1) a propuesta del ex Banco Industrial de la República Argentina.

El decreto de necesidad y urgencia 207/2003. Transfiéranse al ámbito de la Subsecretaría de Política Exterior dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Dirección Nacional del Antártico y el Instituto Antártico Argentino. Que compete al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto entender en la planificación y dirección de la política antártica, así como también en la implementación de los compromisos internacionales, y entender, juntamente con el Ministerio de Defensa, en la planificación, dirección y ejecución de la actividad antártica.

El decreto de necesidad y urgencia 777/2003. Modifícase el estatuto orgánico de la Sociedad del Estado Casa de Moneda, en relación con su objeto, y se la reincorpora a la órbita de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía. Que resulta conveniente plasmar en el estatuto societario de la So-

ciudad del Estado Casa de Moneda, lo prescrito en la resolución de la Secretaría Legal y Administrativa del Ministerio de Economía 127 del 14 de noviembre de 2002, por la cual se ratifican los criterios aprobados por el directorio de la citada sociedad en el acta 674 del 18 de septiembre de 2002, con referencia al objeto social de dicho ente.

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

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

Gelli,<sup>6</sup> explica que los requisitos formales de los decretos de necesidad y urgencia se exigen al momento de su dictado y con posterioridad a ello. La decisión debe tomarse por el presidente en acuerdo general de ministros, incluido el jefe de Gabinete. Es decir, la determinación de dictar un decreto de urgencia debe estar presidida de una consideración y debate en el seno del Gabinete. La constitución no indica quórum requerido para esa reunión, pero dado el carácter excepcional de la medida el acuerdo general debe incluir a todos los ministros, quienes una vez debatido el asunto están obligados a firmar el decreto.

Alejandro Pérez Hualde<sup>7</sup> al respecto enseña que: “Este acuerdo general de ministros y la refrendata de ellos y del jefe de Gabinete están previstos como requisitos formales ya que no constituyen, en modo alguno, un control del poder. Así lo perciben Sabsay y Onaindia cuando afirman que se trata de controles “semánticos” debido a la falta de independencia de los mismos frente al funcionario a quien les toca controlar.

”El acuerdo general de ministros ha sido interpretado como la necesidad de la simple mayoría de ellos (Así lo hace Julio Rodolfo Comadira, *Los decretos de necesidad y urgencia en la reforma constitucional*, en revista “La Ley” del 24-3-95, página 5) y también como necesidad de unanimidad del cuerpo ministerial. (Así opinan Roberto Dromi y Eduardo Menem, *La constitución reformada. Comentada, in-*

*terpretada y concordada*. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994, página 340). Nosotros coincidimos con la segunda posición por las siguientes razones: 1) la excepcionalidad y restricción del trámite, y 2) porque así ha sido interpretado de hecho en las normas dictadas con posterioridad a la reforma como es el caso del decreto 290/95.

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

El mismo autor<sup>8</sup> nos advierte que: “La Comisión Bicameral Permanente debe estar facultada a rechazar *in limine* el decreto que fue presentado después de vencido el plazo que el jefe de Gabinete tiene para hacerlo. También podría rechazarlo si no consta el acuerdo general de ministros a través de las respectivas refrendatas”.

Además señala: “La Comisión Bicameral Permanente debe verificar que el decreto haya sido publicado en el Boletín Oficial”.

De lo expuesto surgen claramente cuáles son los requisitos a dilucidar en el DNU para su procedencia formal, y qué deberá tener en consideración la Comisión Bicameral Permanente para su dictamen.

Desde ya anticipamos que los decretos, 64 dictado por el Poder Ejecutivo nacional el 18 de enero y publicado en el Boletín Oficial el 20 de enero de 2000, bajo el número 29.319, página 1, y 90 dictado por el Poder Ejecutivo nacional el 25 de enero y publicado en el Boletín Oficial el 29 de enero de 2001, bajo el número 29.576, página 10; y 401 dictado por el Poder Ejecutivo nacional, el 28 de febrero y publicado en el Boletín Oficial el 5 de marzo de 2002, bajo el número 29.851, página 3; ... dictado por el Poder Ejecutivo nacional el ... de enero y publicado en el Boletín Oficial el ... de enero de 2000, bajo el número 29.319, página 1, y 883 dictado por el Poder Ejecutivo nacional el 21 de mayo de ... y publicado en el Boletín Oficial el 23 mayo de 2002, bajo el número 29.904, página 2; y 1.045 dictado por el Poder Ejecutivo nacional, el 19 de junio de ... y publicado en el Boletín Oficial el 20 de junio de 2002, bajo el número 29.851, página 3; 1.047 dictado por el Poder Ejecutivo nacional el 19 de junio de ... y publicado en el Boletín Oficial el 20 de junio de 2002, bajo el número 29.924, página 2; y 2.085 dictado por el Poder Ejecutivo nacional el 18 de octubre de ... y publicado en el Boletín Oficial el 20 de octubre de 2001, bajo el número 30.009, página ...; y 207 dictado por

<sup>6</sup> Gelli, María Angélica: *Constitución de la Nación Argentina –Comentada y concordada–*, “La Ley”, Buenos Aires, página 299.

<sup>7</sup> Decretos de necesidad y urgencia: su ley especial. Punto E: requisitos formales para su emisión. *Derecho constitucional de la reforma de 1994 –II–*, páginas 226 y subsiguientes. Ediciones Depalma, Buenos Aires, noviembre 1995.

<sup>8</sup> Alejandro Pérez Hualde, obra citada, página 229.

el Poder Ejecutivo nacional, el 4 de febrero y publicado en el Boletín Oficial el 14 de febrero de 2003, bajo el número 30.090, página 4; 777 dictado por el Poder Ejecutivo nacional el 3 de abril de ... y publicado en el Boletín Oficial el 4 de abril de 2003, bajo el número 30.124, página 1.

No contienen vicios formales que violen las disposiciones legales vigentes e invaliden su procedencia. Veamos:

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

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

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

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

### 2.3. Razones sustanciales

Del citado artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional surge un principio general que es la prohibición del dictado de este tipo de decretos y una excepción, la cual analizaremos a continuación:

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

– *Excepción*: "Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros".

La norma nos habla de "estado de necesidad". Entendemos que se refiere a aquél caracterizado por un perfil fáctico (urgente necesidad) y por otro de carácter institucional (imposibilidad de recurrir a los trámites ordinarios para la sanción de las leyes).

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

Sostiene Bidart Campos<sup>9</sup> que 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.

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

Resulta necesario destacar que la sola imposibilidad política, en tanto derivación de la carencia, por el gobierno de quórum o mayorías propias para imponer su criterio, no puede por eso ser la razón justificante del empleo del decreto, porque debe concurrir siempre la necesidad de resolver, con urgencia y eficazmente la situación planteada.<sup>10</sup>

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

En tal sentido sostiene Midón<sup>11</sup> que "no es sólo la inactividad legislativa la que justifica que el Ejecutivo asuma roles concrecionales, así, en circunstancias reputadas como normales, es decir durante el receso de ambas Cámaras, el órgano legislativo registra las intermitencias propias de su funcionamiento y a nadie que esté en su sano juicio se le ocurre que ese intervalo, por sí solo, autoriza la producción de decretos de necesidad y urgencia".

Sometiendo a esta prueba (test) de constitucionalidad a los DNU 64/2000, 90/2001, 401/2002, 838/2002, 1.045/2002, 1.047/2002, 2.085/2002, 207/2003 y 777/2003 remitidos a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración, advertimos que no reúnen los requisitos sustanciales exigidos por la norma reglamentaria.

A nuestro entender los fundamentos expresados en los DNU, que resultan objeto del presente análisis, no resultan suficientes para justificar una circunstancia excepcional que habilite el dictado de este tipo de normas. Debido a que de los considerandos de los mismos no surge una situación de grave riesgo social que configura un presupuesto habilitante para el dictado de este tipo de normas.

Del propio carácter excepcional de los decretos surge que el análisis su utilización debe realizarse con un carácter restrictivo, toda vez que una interpretación amplia lesionaría el principio de división de poderes.

<sup>9</sup> Bidart Campos, Germán, *Los decretos de necesidad y urgencia*. "La Ley" 27-2-01.

<sup>10</sup> ...

<sup>11</sup> ...

Como fundamento de la medida se deben descartar los criterios de mera conveniencia, ajenos a circunstancias de extremas de necesidad, puesto que la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto.

Asimismo, véase que de los fundamentos invocados, se advierte que se intenta justificar el uso de una facultad excepcional –dictado de decretos de necesidad y urgencia– con argumentos que no cumplimentan los requisitos para la legítima utilización de dicha facultad.

Respecto al DNU 64/2000 expresa: Derógase el decreto 1.215 del 22 de octubre de 1999 y restablécese la vigencia del decreto 53 del 15 de enero de 1998. Sustitúyase el artículo 4° del decreto 53/98 por el siguiente: “El gerente general será designado por el Poder Ejecutivo nacional a propuesta del Ministerio de Salud y los dos (2) gerentes, uno (1) por el Ministerio de Salud y otro por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos. Déjase sin efecto toda otra norma que se oponga al presente decreto”.

A nuestro entender los fundamentos expresados con anterioridad, no resultan suficientes para fundamentar una circunstancia excepcional que habilite el dictado de este tipo de normas.

Así el DNU 90/01 expresa: Transfiérese la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), de la órbita del Ministerio de Economía, al ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, con la organización y competencias fijadas por el decreto 618 del 10 de julio de 1997. Establécese que en los artículos 1°, 2°, 4°, 6° y 13, último párrafo, del decreto 618/97, donde dice “Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos”, debe entenderse “Jefatura de Gabinete de Ministros”. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2°, establécese que el Ministerio de Economía ejercerá el control de legalidad sobre la Administración Federal de Ingresos Públicos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2° del decreto 618/97, conservando asimismo las facultades previstas en los artículos 7° y 8° del mencionado decreto.

A nuestro entender los fundamentos expresados con anterioridad, no resultan adecuados para fundamentar una circunstancia excepcional que habilite el dictado de este tipo de normas por carecer de motivación explícita y suficiente.

Por su parte, el DNU 401/02 dice: “Incorpórase como inciso *i*) del artículo 18 de la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina, aprobada por el artículo 1° de la ley 24.144 y sus modificaciones, el siguiente texto:

”Emitir títulos o bonos, así como certificados de participación en los valores que posea”. Derógase el inciso *i*) del artículo 19 de la carta orgánica del Banco Central de la República Ar-

gentina, aprobada por el artículo 1° de la ley 24.144 y sus modificaciones.

Agrégase como último párrafo del artículo 28 de la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina, aprobada por el artículo 1° de la ley 24.144 y sus modificaciones, el siguiente texto:

“Atendiendo a circunstancias generales, el Banco Central de la República Argentina podrá disponer que la integración de los requisitos de reserva se realice parcialmente con títulos públicos valuados a precios de mercado”.

A nuestro entender los fundamentos expresados con anterioridad, no resultan suficientes para fundamentar una circunstancia excepcional que habilite el dictado de este tipo de normas, ya que si bien establece cuáles son los bienes que desea preservar el acto legislativo, no hay una absoluta imposibilidad de conjurar la necesidad a través de mecanismos extraordinarios.

Por su parte, el DNU 838/02 dice: Dispónese la constitución de tres (3) sociedades anónimas, cuyo objeto social será el de operar como entidades financieras en los términos de la Ley de Entidades Financieras 21.526, y sus modificatorias, siendo el capital inicial suscrito en un noventa y nueve por ciento (99 %) por el Banco de la Nación Argentina y en un uno por ciento (1%) por la Fundación Banco de la Nación Argentina, las que, a partir de la fecha del presente decreto serán destinatarias de los activos y pasivos privilegiados excluidos según el procedimiento previsto en el artículo 35 bis de la Ley de Entidades Financieras, 21.526, y sus modificatorias, conforme lo disponga el Banco Central de la República Argentina, respecto de los bancos Bisel S.A., Suquía S.A. y Entre Ríos S.A.

Dispónese que el Banco de la Nación Argentina deberá realizar lo necesario a fin de administrar, estabilizar y proceder a la venta de su participación accionaria en las sociedades anónimas cuya creación se dispone mediante el presente decreto, en el menor tiempo posible, conforme las disposiciones vigentes en la materia.

A nuestro entender los fundamentos expresados con anterioridad, no resultan suficientes para fundamentar una circunstancia excepcional que habilite el dictado de este tipo de normas ya que carece de motivación explícita y suficiente denotando falta de excepcionalidad y necesidad.

Por su parte, el DNU 1.045/02 dice: Derógase el decreto 1.398 de fecha 4 de noviembre de 2001.

Encomiéndase al Ministerio de Economía la adopción de todos los actos jurídicos y procedimientos necesarios para la disolución y liquidación de la entidad Informática Tributaria Sociedad del Estado.

La Administración Federal de Ingresos Públicos tendrá a su cargo la realización de las tareas que le fueran asignadas a la entidad creada por el decreto 1.398/01, que por el artículo 1° del presente se deroga.

A nuestro entender los fundamentos expresados con anterioridad, no resultan adecuados para fundamentar una circunstancia excepcional que habilite el dictado de este tipo de normas por carecer de motivación explícita y suficiente.

Por su parte, el DNU 1.047/02 dice: Prorrógase, por esta única vez, y por el término de sesenta (60) días, el plazo de presentación de la cuenta de inversión del ejercicio 2001. Que la crisis económica, social e institucional que afectó a la Nación Argentina en los últimos días del mes de diciembre del año 2001, impidió la concreción de algunas medidas de carácter presupuestario que dieran el marco legal necesario para la atención de obligaciones a cargo del Estado nacional de ineludible cumplimiento y su respectivo financiamiento.

A nuestro entender los fundamentos expresados con anterioridad, no resultan suficientes para fundamentar una circunstancia excepcional que habilite el dictado de este tipo de normas.

Por su parte, el DNU 2.085/02 dice: Sustitúyese el artículo 1° del decreto 1.016 del 13 de agosto de 2001, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“El Instituto Nacional de Tecnología Industrial estará dirigido y administrado por un consejo directivo designado por el Poder Ejecutivo nacional.

”El consejo directivo estará integrado por un (1) presidente, un (1) vicepresidente ejecutivo y un (1) vocal”.

A nuestro entender los fundamentos expresados con anterioridad, no resultan suficientes para fundamentar una circunstancia excepcional que habilite el dictado de este tipo de normas. Debe quedar en claro que los estados de necesidad no son situaciones para operar desde la legalidad.

Por su parte, el DNU 207/03 dice: Transfíranse la Dirección Nacional del Antártico y el Instituto Antártico Argentino de la Secretaría de Asuntos Militares del Ministerio de Defensa al ámbito de la Subsecretaría de Política Exterior dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

En el plazo de treinta (30) días corridos contados a partir de la publicación del presente, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y el Ministerio de Defensa establecerán conjuntamente un mecanismo institucional que tendrá como objeto una adecuada coordinación entre las carteras de Estado, para la implementación de la actividad logística antártica en consonancia con los objetivos de la política nacional antártica.

A nuestro entender los fundamentos expresados con anterioridad, no resultan suficientes para fundamentar una circunstancia excepcional que habilite el dictado de este tipo de normas.

Por su parte, el DNU 777/03 dice: Sustitúyese el artículo 3° del estatuto orgánico de la Sociedad del

Estado Casa de Moneda, aprobado por decreto 2.475 de fecha 19 de agosto de 1977 y normas modificatorias, el cual queda redactado en la siguiente forma:

“Tiene por objeto dedicarse a la fabricación de dinero circulante, especies valoradas, instrumentos de control y recaudación y documentos especiales o generales de todo tipo y especie que le requiera el Estado nacional.

”Subsidiariamente y en la medida que no interfiera en la actividad mencionada en el párrafo precedente, atender necesidades similares del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de las provincias y sus municipios y de los Estados extranjeros y realizar toda clase de impresos para entes oficiales y privados, nacionales o extranjeros.”

A nuestro entender los fundamentos expresados con anterioridad, no resultan suficientes para fundamentar una circunstancia excepcional que habilite el dictado de este tipo de normas.

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

En tal sentido, Murillas hace referencia a un comentario efectuado por Bidart Campos a la causa “Rivero” en el que sostuvo “...los decretos de necesidad y urgencia en el texto de la actual Constitución reformada, son de rigidísima y rigurosa excepcionalidad y se exige para su dictado la concurrencia de condiciones muy severas... por cuanto a la voluntad del presidente y su ministro debe seguir el referendo del jefe de Gabinete y, finalmente, el control por parte de la Comisión Bicameral Permanente creada por la Constitución. Concluyendo que en lo sucesivo, el Poder Ejecutivo deberá abstenerse de adoptar *per se* disposiciones de carácter legislativo. Es decir que, hasta tanto no se den en su totalidad todos los pasos indicados, el dictado de tales decretos padecen de un vicio de nulidad absoluta e insanable, resultando correcta la declaración de su inconstitucionalidad”.<sup>12</sup>

Por ello, y aun cuando se admitan restricciones como respuesta a la crisis que se intenta paliar, las medidas deben necesariamente reconocer el vallado de la justicia y la equidad, por lo que los medios elegidos no pueden desvirtuar la esencia de las relaciones jurídicas establecidas bajo un régimen anterior.

Como fundamento de la medida se deben descartar los criterios de mera conveniencia, ajenos a cir-

<sup>12</sup> Bidart Campos, Germán, “Actualmente los decretos de necesidad y urgencia están constitucionalmente prohibidos”. Ed. 24/5/1995, cit. por Murillas, Rodolfo J.: Comisión Bicameral Permanente ¿Prescindible o imprescindible? El artículo 99 inciso 3, párrafo 4° Constitución Nacional, página 2.

cunstances de extrema 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.

Pérez Hualde<sup>13</sup> al respecto nos señala: "...impone que no sólo se encuentren impedidos los trámites ordinarios sino todos los posibles; exige la virtual parálisis institucional; exige el verdadero estado de necesidad, la crisis política entendida como la falta de respuesta absoluta del Poder Legislativo ante una necesidad imperiosa de intervención.

"Una cosa son los hechos graves que amenazan a la comunidad en modo inminente y que son los que habilitan el ejercicio del poder de policía de emergencia por parte del Congreso y otro muy distinto el hecho de la parálisis institucional que aqueja al Poder Legislativo y le impide tomar las decisiones que las circunstancias exigen. La crisis habilitante para el dictado del decreto de necesidad y urgencia es estrictamente institucional y es distinta de aquella de naturaleza financiera, natural, económica, etcétera, que ineludible y concomitantemente, se presenta en los hechos.

"De confundirse los supuestos que pueden servir de causa habilitante para el dictado de estas normas de excepción se convertirá el decreto de necesidad y urgencia en un verdadero medio normal y ordinario a disposición del gobernante de turno."

En concordancia con el criterio anteriormente expuesto, Susana Cayuso<sup>14</sup> indica que la delegación legislativa, los decretos de necesidad y urgencia y la promulgación parcial de las leyes (artículos 76, 99, inciso 3; y 80, Constitución Nacional) son instrumentos de gobierno que por su naturaleza, por el órgano político habilitado para su implementación y por las consecuencias que su ejercicio produce en la salud de la República, exigen recurrir a una estricta y exigente interpretación constitucional a los efectos de someterlos a un procedimiento de control real a partir del cual, y por aplicación del texto constitucional, se garantice el carácter excepcional con el que fueron concebidos y, al mismo tiempo, se revalorice la función del Congreso de la Nación en su condición de órgano de control.

Para algunos autores españoles,<sup>15</sup> según el caso, debe distinguirse si el rechazo por el Congreso se produce por desacuerdo con el contenido, lo que es perfectamente válido, o si se produce porque el decreto no se ajustó a las exigencias que la Consti-

tución contempla para su validez, o si trasgredió los límites que dicha normativa reconoce.

En esta materia debe adoptarse un criterio restrictivo para no desnaturalizar estos reglamentos y evitar de ese modo que la asunción extraordinaria de estas facultades termine convirtiéndose en una usurpación de las competencias de otro poder.

Finalmente diremos que la ausencia de fundamentación impide el control de constitucionalidad que cabe ejercer también al Poder Judicial, tal como lo expusiera en el seno de la Convención Constituyente el convencional Ortiz Pellegrini<sup>16</sup>: "Concluyo diciendo que la Corte Suprema de Justicia de la Nación podrá ejercer el control jurisdiccional en los requisitos sustantivos que mencioné recién; en el procedimiento, valga la tautología, de la etapa procedimental para ver si se han cumplido todos los requisitos. Si falta alguno, la pena será la nulidad".

### 3. Conclusión

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

El Poder Ejecutivo nacional ha sancionado decretos de necesidad y urgencia en lugar de recurrir al trámite ordinario de las leyes, y que además reforman y suspenden una ley. Como es de público y notorio conocimiento, el Congreso se encontraba en funciones y no ocurría ningún acontecimiento excepcional alguno para justificar el dictado de estas medidas.

La doctora Argibay en el fallo "Massa"<sup>17</sup> sostuvo que "cualquier disposición de carácter legislativo emitida por el Poder Ejecutivo debe reputarse prima facie inconstitucional, presunción esta que sólo puede ser abatida por quien demuestre que se han reunido las condiciones para aplicar la única excepción admitida en la Constitución a la prohibición general antes sentada, a saber, la descrita en los dos párrafos siguientes del artículo 99, inciso 3 (considerando 3° de su voto).

Es necesario resaltar que a nuestro entender las circunstancias anteriormente mencionadas no se encuentran configuradas para ser presupuesto habilitante para su dictado.

Si bien es cierto que nuestra Carta Magna prevé los mecanismos que se deben utilizar para poder paliar una situación de emergencia, no lo es menos, tal como afirma Midón, "que por encima de tales proyectos la creativa riqueza de los detentadores de turno dio vida propia a institutos que a contra-

<sup>13</sup> Alejandro Pérez Hualde, ob. cit., página 209.

<sup>14</sup> Cayuso, Susana. "La delegación legislativa, los decretos de necesidad y urgencia y la promulgación parcial. Control político real o aparente", LL 21/7/2006, p. 1.

<sup>15</sup> Santaolalla Marchetti, citado por P. Hualde en la ob. cit. p. 209.

<sup>16</sup> ...

<sup>17</sup> CSJN. M. 2771. XLI. "Massa, Juan Agustín c/Poder Ejecutivo nacional - dto. 1.570/01 y otros s/amparo ley 16.986", sentencia del 27/12/2006.

pelo de la Ley Fundamental marcaron a fuego la vida de la Nación”.<sup>18</sup>

El mismo autor concluye sosteniendo que “en un país donde la tradición cultural no se ha caracterizado precisamente por el respeto a la ley, resulta más que obvio constatar que las situaciones extraordinarias rebasaron los planes constitucionales. No en vano somos parte de un país donde todo o casi todo es emergencia. Con semejante alcance convivimos con naturalidad en un clima donde es frecuente que los poderes públicos apelen a calificativos como los de emergencia agropecuaria, educativa, provisional, sanitaria, forestal, financiera, etcétera, para mentar al estado de crisis por el que atraviesa alguno de esos sectores de la vida nacional...”.

Por ello resulta de suma importancia tener en cuenta que se está haciendo uso de una atribución excepcional por lo cual ha de realizarse sobre dichos decretos un control restrictivo de dicha facultad, para que no se configure un abuso de la potestad legislativa.

Esta Comisión Bicameral no puede convalidar esta anomalía.

La convalidación por esta comisión de los decretos sometidos a examen importa convalidar un avasallamiento a las facultades que el constituyente otorgó al Poder Legislativo.

Recordemos que nos encontramos frente a un acto complejo que requiere de la voluntad de dos órganos: el Poder Ejecutivo que lo dicta y el Poder Legislativo que tiene a su cargo el examen y control del decreto. A este último, como órgano de control, le compete pronunciarse sobre la concurrencia de los extremos que habilitan el ejercicio de esta facultad excepcional del Poder Ejecutivo: mérito, oportunidad y conveniencia de su contenido, y es quien ratificará o no la normativa dictada.

Bidart Campos<sup>19</sup> establecía que “de estar el Congreso en funciones y presentarse una situación súbita que demande la sanción de una ley, el Parlamento tendrá que reunirse y actuar en consecuencia. De estar en receso deberá ser convocado por el Poder Ejecutivo a extraordinarias, tal como la Constitución argentina lo prevé”. Ninguna de estas circunstancias se presentaban al momento del dictado del decreto sometido a consideración.

Para repeler una situación de peligro como la que crea todo estado de necesidad, hay generalmente una vasta gama de alternativas. Al momento de elegir la que se juzga apropiada ella debe ser lo sufi-

cientemente idónea para conseguir el fin buscado y a la vez adecuadamente racional para repeler los daños con que amenaza la emergencia.<sup>20</sup>

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

La ley especial 26.122 en su artículo 10 lo fijó precisamente al disponer: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado”.

El Congreso de la Nación debe rechazar estos decretos.

Para Loewenstein la separación de poderes se traduce como la necesidad de distribución y control recíproco del poder político, adjudicando las funciones que al Estado competen en distintos órganos; por lo cual, modernamente, sólo cabe hablar de separación de funciones.<sup>21</sup>

El mismo autor cita una frase de Thomas Jefferson, para quien: “El despotismo electivo no fue el gobierno por el que nosotros luchamos; nosotros luchamos por un gobierno que no estuviese fundado sólo en los principios de la libertad, sino por uno en el que los poderes gubernamentales estuviesen de tal manera divididos y equilibrados entre las diferentes autoridades, que ningún poder pudiese traspasar sus límites legales sin ser eficazmente controlado y restringido por los otros”.

La Corte Suprema de Justicia en un antiguo “fallo”<sup>22</sup> sostuvo: “Siendo un principio fundamental de nuestro sistema político la división del gobierno en tres grandes departamentos, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, independientes y soberanos en su esfera, se sigue forzosamente que las atribuciones de cada uno le son peculiares y exclusivas; pues el uso concurrente o común de ellas harían necesariamente desaparecer la línea de separación entre los tres altos poderes políticos, y destruiría la base de nuestra forma de gobierno”.

El Congreso tiene la posibilidad de controlar un acto emanado del Poder Ejecutivo que, de no llevarlo a cabo, estaría omitiendo el mandato que le confirió el constituyente en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

<sup>18</sup> Midón, Mario A. R., *Decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional y los ordenamientos provinciales*. Ed. La Ley, 2001. Buenos Aires, página 40.

<sup>19</sup> Bidart Campos, Germán; *Tratado fundamental de derecho constitucional argentino*, Ediar, 1989, t. II, página 85.

<sup>20</sup> Midón, Mario A. R., *Decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional y los ordenamientos provinciales*. Ed. La Ley, 2001. Buenos Aires, página 49.

<sup>21</sup> Karl Loewenstein, ob. cit. páginas 55 y 131.

<sup>22</sup> “Fallos”, 1:32.

Nuestro máximo tribunal en el fallo “Verrocchi”<sup>23</sup> sostuvo las condiciones bajo las cuales puede ejercer el Poder Ejecutivo nacional la facultad excepcional de dictar decretos de necesidad y urgencia; entre las exigencias materiales hace referencia a la existencia de un estado de necesidad que quedaría configurado por la imposibilidad del Congreso de dictar normas o ante una situación de urgencia tal que torne necesario una solución inmediata. Por otra parte establece que es necesario que de los considerandos del decreto surja una motivación fáctica que permita realizar el control de razonabilidad.

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

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

### III

#### Dictamen de minoría

(RECHAZO)

*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:

1) 64, del 18 de enero de 2000 (B.O. 20-1-00), por medio del cual se deroga el decreto 1.215/99, restableciendo la vigencia de su similar 53/98 por el que fue creada la Administración de Programas Especiales como organismo descentralizado de la administración pública nacional en jurisdicción del entonces Ministerio de Salud y Acción Social, Secretaría de Política y Regulación de Salud, Subsecretaría de Regulación y Fiscalización y modificando la designación de los gerentes, prevista en el artículo 4°.

2) 90, del 25 de enero de 2001 (B.O. 29-1-01), por medio del cual se transfiere la Administración Fe-

deral de Ingresos Públicos (AFIP), de la órbita del Ministerio de Economía, al ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, con la organización y competencias fijadas por el decreto 618, del 10 de julio de 1997.

3) 401, del 28 de febrero de 2002 (B.O. 5-3-02), por medio del cual se modifica la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina (BCRA), ley 24.144 y su modificatoria 25.562, y se restablece la vigencia de la ley 19.130.

4) 838, del 21 de mayo de 2002 (B.O. 23-5-02), por medio del cual se dispone la constitución de tres (3) sociedades anónimas, con la participación del 99 % del Banco de la Nación Argentina y del 1 % de la Fundación del Banco de la Nación Argentina, en el marco del artículo 35 bis de la ley 21.526 y sus modificatorias, las que operarán como destinatarias de determinados activos y pasivos de los bancos Bisel S.A., Suquía S.A. y Entre Ríos S.A.

5) 1.045, del 19 de junio de 2002 (B.O. 20-6-02), por medio del cual se deroga el decreto 1.398, del 4 de noviembre de 2001, por el que se creó la entidad Informática Tributaria Sociedad del Estado. Asimismo se establece la competencia de la Administración Federal de Ingresos Públicos en las tareas asignadas por el citado decreto.

6) 1.047, del 19 de junio de 2002 (B.O. 20-6-02), por medio del cual se prorroga el plazo de presentación de la cuenta de inversión del ejercicio 2001.

7) 2.085, del 18 de octubre (B.O. 22-10-02), por medio del cual se modifica el decreto 1.016/2001 el cual modificó el órgano de conducción del Instituto Nacional de Tecnología Industrial, organismo descentralizado dependiente del Ministerio de la Producción creado por el decreto ley 17.138/57, estableciéndose que será dirigido y administrado por un consejo directivo integrado por un (1) presidente, cargo que será ejercido por el secretario de Industria, Comercio y Minería del Ministerio de la Producción, un (1) vicepresidente ejecutivo designado por el Poder Ejecutivo nacional, y un (1) vocal, cargo que será desempeñado por el subsecretario de Industria de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería del Ministerio de la Producción.

8) 207, del 4 de febrero de 2003 (B.O. 14-2-03), por medio del cual se transfieren al ámbito de la Subsecretaría de Política Exterior dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, la Dirección Nacional del Antártico y el Instituto Antártico Argentino. Asimismo se establece la participación y la responsabilidad primaria en la planificación, dirección y ejecución de la actividad logística antártica, del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, dependiente del Ministerio de Defensa de conformidad con la política antártica definida, en cuanto a las funciones de apoyo.

<sup>23</sup> CSJN, “Fallos”, 322:1726, “Verrocchi, Ezio Daniel / Poder Ejecutivo nacional, Administración Nacional de Aduana s/acción de amparo”, sentencia del 19/8/1999.

9) 777, del 3 de abril de 2003 (B.O. 4-4-03), por medio del cual se modifica el estatuto orgánico de la Sociedad del Estado Casa de Moneda, en relación con su objeto, y se la reincorpora a la órbita de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía.

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, 8 de agosto de 2007.

*Pablo G. Tonelli.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

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

1) 64, del 18 de enero de 2000 (B.O. 20-1-00), por medio del cual se deroga el decreto 1.215/99, restableciendo la vigencia de su similar 53/98 por el que fue creada la Administración de Programas Especiales como organismo descentralizado de la administración pública nacional en jurisdicción del entonces Ministerio de Salud y Acción Social, Secretaría de Política y Regulación de Salud, Subsecretaría de Regulación y Fiscalización y modificando la designación de los gerentes, prevista en el artículo 4°.

2) 90, del 25 de enero de 2001 (B.O. 29-1-01), por medio del cual se transfiere la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), de la órbita del Ministerio de Economía, al ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, con la organización y competencias fijadas por el decreto 618, del 10 de julio de 1997.

3) 401, del 28 de febrero de 2002 (B.O. 5-3-02), por medio del cual se modifica la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina (BCRA), ley 24.144 y su modificatoria 25.562, y se restablece la vigencia de la ley 19.130.

4) 589, del 10 de abril de 2002 (B.O. 12-4-02), por medio del cual se modifica el decreto 30, del 24 de diciembre de 2001, por el que se estableció que el parque automotor de propiedad del Estado nacional asignado a funcionarios y empleados del Poder Ejecutivo nacional quedaría desafectado del servicio.

5) 838, del 21 de mayo de 2002 (B.O. 23-5-02), por medio del cual se dispone la constitución de tres (3) sociedades anónimas, con la participación del 99 % del Banco de la Nación Argentina y del 1 % de la Fundación del Banco de la Nación Argentina, en el marco del artículo 35 bis de la ley 21.526 y sus modificatorias, las que operarán como destinatarias de determinados activos y pasivos de los bancos Bisel S.A., Suquía S.A. y Entre Ríos S.A.

6) 1.045, del 19 de junio de 2002 (B.O. 20-6-02), por medio del cual se deroga el decreto 1.398, del 4 de noviembre de 2001, por el que se creó la entidad

Informática Tributaria Sociedad del Estado. Asimismo se establece la competencia de la Administración Federal de Ingresos Públicos en las tareas asignadas por el citado decreto.

7) 1.047, del 19 de junio de 2002 (B.O. 20-6-02), por medio del cual se prorroga el plazo de presentación de la cuenta de inversión del ejercicio 2001.

8) 2.085, del 18 de octubre (B.O. 22-10-02), por medio del cual se modifica el decreto 1.016/2001 el cual modificó el órgano de conducción del Instituto Nacional de Tecnología Industrial, organismo descentralizado dependiente del Ministerio de la Producción creado por el decreto ley 17.138/57, estableciéndose que será dirigido y administrado por un consejo directivo integrado por un (1) presidente, cargo que será ejercido por el secretario de Industria, Comercio y Minería del Ministerio de la Producción, un (1) vicepresidente ejecutivo designado por el Poder Ejecutivo nacional, y un (1) vocal, cargo que será desempeñado por el subsecretario de Industria de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería del Ministerio de la Producción.

9) 207, del 4 de febrero de 2003 (B.O. 14-2-03), por medio del cual se transfieren al ámbito de la Subsecretaría de Política Exterior dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, la Dirección Nacional del Antártico y el Instituto Antártico Argentino. Asimismo se establece la participación y la responsabilidad primaria en la planificación, dirección y ejecución de la actividad logística antártica, del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, dependiente del Ministerio de Defensa de conformidad con la política antártica definida, en cuanto a las funciones de apoyo.

10) 777, del 3 de abril de 2003 (B.O. 4-4-03), por medio del cual se modifica el estatuto orgánico de la Sociedad del Estado Casa de Moneda, en relación con su objeto, y se la reincorpora a la órbita de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía.

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

### 1. Criterio rector

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

El principio es consecuencia, claro está, de la división de poderes que es inherente al carácter de República que la Constitución le asignó a nuestra Nación y a la existencia de un Congreso encargado de legislar (artículos 1º, 44 y concordantes). Teoría o doctrina de la división de poderes, que es la “más conforme a la naturaleza de las cosas”, la “más propia para el cumplimiento de los fines de todo gobierno”, y “la mejor manera de defender y garantizar contra las tentativas de la tiranía los derechos y libertades de los hombres” a juicio de Joaquín V. González (*Manual de la Constitución argentina*, página 310, 26ª edición, Angel Estrada y Cía., Buenos Aires, 1971). E indispensable a juicio de la Corte Suprema de Justicia, que muy poco después de instalada expresó que “si la división de poderes no está plenamente asegurada, la forma republicana de gobierno es una ficción” (caso “Ramón Ríos y otros”, 1863, “Fallos”, 1-32).

Pero el principio de que el presidente no puede legislar admite, sin embargo, una excepción prevista en el siguiente párrafo del mismo artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional. Se prevé en esa norma, en efecto, que “solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá (el Poder Ejecutivo) dictar decretos de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”.

De manera tal que tenemos un principio rector –de acuerdo con el cual al Poder Ejecutivo le está vedado emitir disposiciones de carácter legislativo– y una excepción en caso de circunstancias excepcionales que hagan imposible seguir el trámite ordinario de las leyes. En consecuencia, fluye del texto constitucional que corresponde aplicar un criterio restrictivo cuando se trata de juzgar la validez de decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo (CSJ, “Fallos”, 322-1726, considerando 7º; en igual sentido: Gregorio Badeni, *Tratado de derecho constitucional*, tomo II, página 1259, Editorial “La Ley”, Avellaneda, 2004).

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

## 2. *Circunstancias justificantes*

Como quedó dicho antes, para que la excepcional atribución del Poder Ejecutivo de emitir dis-

posiciones con contenido legislativo pueda ser legítimamente ejercida es necesario que existan “circunstancias excepcionales” que requieran pronto remedio y que sea “imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes”.

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

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

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

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

Pero poco tiempo después, al resolver el caso “Verocchi” (19-8-1999), el tribunal volvió sobre sus pasos y se mostró dispuesto a examinar si el Poder Ejecutivo había actuado para remediar una situación de hecho constitutiva de un estado de emergencia, es decir si estaba fácticamente justificada la emisión de un decreto de necesidad y urgencia. Y con toda claridad dijo la Corte en ese caso que “para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley

mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes” (“Fallos”, 322-1726, considerando 9°).

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

El criterio fue reiterado al menos en tres casos posteriores. En “Risolia de Ocampo” expresó la Corte Suprema que “el fundamento de los decretos de necesidad y urgencia es la necesidad de poner fin o remediar situaciones de gravedad que obligan a intervenir en el orden patrimonial, fijando plazos, concediendo esperas, como una forma de hacer posible el cumplimiento de las obligaciones, a la vez que atenuar su gravitación negativa sobre el orden económico e institucional y la sociedad en su conjunto”; con el agregado de que “uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestionado en el *sub lite* es que éste tenga la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos” (2-8-2000, “Fallos”, 323-1934).

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

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

### 3. Primera conclusión

Lo hasta aquí expuesto permite sintetizar una primera conclusión acerca de en qué situaciones o bajo

qué circunstancias –de acuerdo con la doctrina de la Corte Suprema de Justicia– puede el presidente de la Nación dictar decretos de necesidad y urgencia.

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

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

### 4. Los decretos bajo examen

Los decretos 64/00, 90/01, 401/02, 589/02, 838/02, 1.045/02, 1.047/02, 2.085/02, 207/03 y 777/03 bajo análisis de esta comisión bicameral se dictaron con propósitos variados y diferentes, tales como disponer la vigencia de un organismo en el área del Ministerio de Salud y Acción Social; la transferencia de la AFIP del ámbito del Ministerio de Economía al de la Jefatura de Gabinete de Ministros; la modificación de la carta orgánica del BCRA; la desafectación del parque automotor asignado a los funcionarios públicos nacionales; la constitución de sociedades anónimas para operar como entidades financieras de propiedad del Banco de la Nación para ser destinatarias de los activos de bancos en liquidación por el Banco Central; la disolución de la entidad Informática Tributaria Sociedad del Estado; la prórroga del plazo de presentación de la cuenta de inversión al Congreso del ejercicio fiscal 2001; la designación de un nuevo órgano de administración para el INTI; la transferencia de la Dirección Nacional del Antártico y el Instituto Antártico Argentino del ámbito del Ministerio de Defensa al de Relaciones Exteriores y por último la modificación del estatuto orgánico de la Sociedad del Estado Casa de Moneda, tal como fuera detallado en el inicio del presente informe, adonde me remito.

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

ingresado junto con el mensaje del jefe de Gabinete. Esta circunstancia perjudica sensiblemente la labor de esta comisión, ya que, además, la publicación de los mencionados decretos en el sitio de Internet del Ministerio de Economía (“Infoleg”) no incluye la publicidad de las planillas, como habitualmente sucede.

De todas maneras surge del texto de los decretos, que ellos fueron dictados entre enero de 2000 y 2001; febrero, abril, mayo, junio y octubre de 2002 y entre febrero y abril de 2003, sin que mediara ningún obstáculo que impidiera el tratamiento de las iniciativas antes mencionadas por parte del Poder Legislativo.

En efecto, el decreto 64/01 se dictó el 18 de enero de 2001. Se trata de un decreto que restablece la vigencia de un organismo en el área del Ministerio de Salud y Acción Social. Si bien es cierto que la norma se dictó durante el receso del Congreso, no lo es menos que el 13 de diciembre de 1999 el Poder Ejecutivo había dictado el decreto 15/99 convocando al Congreso de la Nación a sesiones extraordinarias a partir del 13 de diciembre de 1999 y hasta el 29 de febrero del 2000. Con lo cual, es evidente que se contaba con la posibilidad concreta de que el Congreso se avocara al tratamiento de esta cuestión (conf. artículos 63 y 99, inciso 9, CN).

Por su parte, el decreto 90/01 se dictó el 25-1-01 con el propósito de traspasar a la AFIP de la órbita del Ministerio de Economía a la Jefatura de Gabinete de Ministros argumentándose que, entre otras razones, siendo el jefe de Gabinete el responsable de la recaudación de impuestos por imperio constitucional (artículo 100, inciso 7), dicho organismo recaudatorio debería estar bajo su jurisdicción.

De todas maneras y como es evidente, la permanencia de la AFIP en el ámbito del Ministerio de Economía en nada impedía, hasta ese momento, el cumplimiento de su rol fundamental, esto es la recaudación de los impuestos de la Nación. En esa fecha el Poder Ejecutivo no había prorrogado las sesiones extraordinarias puesto que las mismas habían terminado el 22 de diciembre de 2000, de acuerdo con la convocatoria dispuesta por decreto 1.133/00, del 29-11-00, abarcando el período 1º-12-00 al 22-12-00. Sin embargo el Poder Ejecutivo dictó 4 decretos más, a saber: el 1.137, del 30-11-00; el 1.144, del 6-12-00; el 1.191, del 15-12-00; y el 1.200, del 21-12-00. Entre los 5 decretos mencionados se incluyeron 30 temas, situación que expresa la voluntad del Poder Ejecutivo de no ser limitativo con la necesidad de incorporar materias a tratar por el Congreso de la Nación en el marco de las sesiones extraordinarias. Bien podría haberse incluido el tema del cual se ocupa el decreto 90/01.

Por otra parte se trata de una materia asociada al tema presupuestario razón por la cual también podría haberse incluido en el proyecto de ley de presupuesto para la administración pública nacional

para el ejercicio 2001, aprobado por ley 25.401 sancionada el 12 de diciembre de 2000. Su ausencia denota que el Poder Ejecutivo no tuvo hasta ese momento la intención de hacerlo. Por último se trata de una modificación que de ninguna manera constituye un hecho súbito, urgente y extraordinario.

La Constitución Nacional había sido modificada en 1994, año desde el cual se sabía que la recaudación de los impuestos debía estar bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete. Sin embargo casi 7 años después sobreviene el hecho urgente y extraordinario como para no ser tratado por el Congreso y tratado mediante decreto de necesidad y urgencia. Por lo tanto la circunstancia puntual de que el Congreso no estuviera en actividad, no acredita la necesidad y la urgencia para el dictado del mencionado decreto.

Por su parte, los decretos 401, 589, 838, 1.045, 1.047 y 2.085 se dictaron entre los meses de abril y octubre del año 2002 y el 777 en abril de 2003. Los mismos dispusieron modificaciones a leyes sobre la organización del BCRA, la Ley de Administración Financiera y de los sistemas de control de sector público nacional, o comprometen el patrimonio del Banco de la Nación Argentina, o regulan cuestiones de administración como el organismo directivo del INTI o disponen la disolución de una sociedad del Estado o el cambio del estatuto orgánico de la Casa de Moneda. Todos actos que deberían haber sido aprobados por ley, ya que al momento de su dictado el Congreso funcionaba sin obstáculos en el marco de las sesiones ordinarias (artículo 63 de la Constitución Nacional).

Por último, el decreto 207/03 fue dictado el 4-2-03 y se refiere a la transferencia de dos organismos antárticos de la órbita del Ministerio de Defensa al de Relaciones Exteriores. Similar al caso del decreto 90/01, el decreto bajo análisis fue dictado 15 días antes de que el Poder Ejecutivo convocara al Congreso para sesiones extraordinarias mediante el decreto 208, del 19 de febrero de 2003. Se trata de una materia que debió ser abordada mediante una ley y aunque al momento del dictado del decreto el Congreso no se hallaba en período ordinario ni de sesiones ordinarias prorrogadas, en nada cambiaba la situación de la Dirección del Antártico y del Instituto Antártico si al momento de dictar el citado decreto, se hubiera anticipado el llamado a sesiones extraordinarias para incluir dicho traspaso de jurisdicción en el temario de las mismas. Sobre todo cuando se trata de un tema tan sensible, regulado por diversos tratados internacionales. Pero esta situación no es nueva para las autoridades del Estado. Por lo tanto tampoco aquí se advierte un hecho súbito, urgente y de excepción.

A partir de estos datos es muy difícil encontrar causas súbitas, urgentes, imprevistas e imposterables que hubieran justificado la emisión de los decretos indicados precedentemente, porque el

Congreso se hallaba en pleno período de sesiones ordinarias (artículo 63 de la Constitución Nacional) o bien, se encontraba en período de sesiones extraordinarias (conf. artículos 63 y 99, inciso 9°, CN).

En este punto recuerdo que, de acuerdo con la interpretación de la Corte Suprema, para que proceda la emisión de un decreto de necesidad y urgencia es preciso que “sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal” (“Verrocchi”, “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 28-3-2007, sobre el RDL 5/2002).

Las decisiones deberían haber sido adoptadas mediante leyes, en sentido formal y material, dado que se trató de modificaciones a distintas normas de jerarquía legal (artículo 31 de la Constitución Nacional).

##### 5. Conclusión

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

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

validez a los decretos bajo análisis, dada la falta de cumplimiento de los recaudos sustanciales.

Por otra parte, cabe recordar que durante el período en que se dictaron los decretos bajo análisis, existía un conjunto de leyes sobre delegación de facultades y de emergencia pública. En efecto, leyes tales como la 25.148 de delegación de facultades [artículo 2°, inciso f)]; la 25.414 de delegación de facultades [artículo 1°, título I, punto f)] o la 25.561 de emergencia pública (artículo 1°, inciso 1°) delegaron sucesivamente al Poder Ejecutivo amplias facultades para emitir disposiciones de rango legislativo en materias determinadas de administración y de emergencia pública. Resulta llamativo que el presidente haya prescindido de ejercer esas atribuciones y haya optado por emitir decretos de necesidad y urgencia que, en el caso, están claramente fuera de la previsión constitucional.

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

Todo lo contrario; tal como lo ha resuelto la Corte Suprema “no es procedente que frente a una delegación (...) el Poder Ejecutivo ejerza facultades excepcionales, concebidas para ser desempeñadas en defecto de la actuación del Poder Legislativo y no en forma concurrente con él” (CSJ, “Fallos”, 326-417, considerando 30). Porque una vez producida la delegación, el presidente ya no tiene obstáculos para actuar. En lo sucesivo, no puede alegar que no es posible esperar a que se complete el trámite 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 (argumentos artículos 973, 976, 977 y concordantes del Código Civil). Y en tercer lugar, que en el caso específico de la delegación legislativa, utilizar otra vía normativa podría erigirse como un mecanismo espurio para burlar las bases o política legislativa que el Congreso fija en toda norma de delegación (conforme artículo 76 de la Constitución Nacional), y eludir así el necesario control a cargo del propio Poder Legislativo o el Poder Judicial.

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

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

Por todas las razones expuestas, se aconseja el rechazo de los decretos de necesidad y urgencia números 64/00, 90/01, 401, 589, 838, 1.045, 1.047 y 2.085 de 2002, 207 y 777 de 2003, bajo análisis.

*Pablo G. Tonelli.*

#### ANTECEDENTES

1

#### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 18 de enero de 2000.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de comunicarle el dictado del decreto 64 del 18 de enero de 2000 que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 65

FERNANDO DE LA RÚA.

*Rodolfo H. Terragno. – Federico T. M. Storani.*

Buenos Aires, 18 de enero de 2000.

VISTO el decreto 53 de fecha 15 de enero de 1998 y su modificatorio 1.215 de fecha 22 de octubre de 1999; y

CONSIDERANDO:

Que por el decreto 53/98 fue creada la Administración de Programas Especiales como organismo descentralizado de la administración pública nacional en jurisdicción del entonces Ministerio de

Salud y Acción Social –Secretaría de Política y Regulación de Salud–, Subsecretaría de Regulación y Fiscalización, teniendo como objetivo la implementación y la administración de los recursos afectados al apoyo financiero de los agentes de salud y a los planes y programas de salud destinados a los beneficiarios del sistema, conforme la ley 23.661 y sus modificatorias.

Que conforme el artículo 3º del referido decreto la dirección y administración de la entidad estaba a cargo de un gerente general y en el artículo 7º se establecía el organigrama, objetivos, responsabilidad primaria y acciones de la Administración de Programas Especiales.

Que posteriormente el decreto 1.215/99 modifica el decreto 53/98, instaurando un organismo de dirección colegiado, a cargo de un directorio integrado por ocho (8) miembros designados por el Poder Ejecutivo nacional, sustituyendo las atribuciones de la administración y excluyendo del presupuesto de la administración nacional a partir del 1º de enero de 2000, el Fondo Solidario de Redistribución establecido en la ley 23.661 y sus modificatorias.

Que asimismo en el decreto 1.215/99 no se justificaron acabadamente las razones de necesidad y urgencia requeridas por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Que el dictado del decreto referido en el considerando anterior, derivó en presentaciones ante la Justicia realizadas por una asociación sindical de tercer grado con personería jurídica y varias obras sociales sindicales ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia del Trabajo N° 47, expediente 24.627/99, autos “Central de los Trabajadores Argentinos y otros contra Estado nacional y Poder Ejecutivo nacional sobre acción de amparo”, que tuvo sentencia de primera instancia 3.884 de fecha 2 de diciembre de 1999, en la que se decretó la inconstitucionalidad y no aplicabilidad del decreto 1.215/99, sentencia recurrida que no se encuentra firme.

Que el artículo 7º del decreto 1.215/99 ordena la exclusión del presupuesto de la administración nacional a partir del 1º de enero de 2000, del Fondo Solidario de Redistribución.

Que no obstante, la ley de presupuesto para el año 2000 incluyó al referido fondo en sus previsiones.

Que conforme los hechos expuestos, resulta conveniente poner fin a la situación de incertidumbre en que se encuentra inmersa la Administración de Programas Especiales en procura de su normal y eficiente desenvolvimiento.

Que en consecuencia corresponde que se derogue el decreto 1.215/99.

Que sin perjuicio de la plena vigencia del decreto 53/98 del 15 de enero de 1998, deviene procedente la modificación de su artículo 4º proponiendo que el gerente general sea designado por el Poder Eje-

cutivo nacional, y los gerentes, uno (1) por el Ministerio de Salud y el otro por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos.

Que se propicia el nombramiento de uno de los gerentes por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos atento el carácter de la entidad de que se trata.

Que resulta imperiosa la adopción de la presente medida, por configurar una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Salud ha tomado la intervención de su competencia.

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

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Derógase el decreto 1.215 del 22 de octubre de 1999 y restablécese la vigencia del decreto 53 del 15 de enero de 1998.

Art. 2° – Sustitúyase el artículo 4° del decreto 53/98 por el siguiente: “El gerente general será designado por el Poder Ejecutivo nacional a propuesta del Ministerio de Salud y los dos (2) gerentes, uno (1) por el Ministerio de Salud y otro por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos.

Art. 3° – Déjase sin efecto toda otra norma que se oponga al presente decreto.

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

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

Decreto 64

FERNANDO DE LA RÚA.

*Rodolfo H. Terragno. – Héctor J. Lombardo. – Alberto Flamarique. – Juan J. Llach. – José L. Machinea. – Ricardo H. López Murphy. – Ricardo Gil Lavedra. – Nicolás V. Gallo. – Rosa Graciela C. de Fernández Meijide. – Adalberto Rodríguez Giavarini. – Federico T. M. Storani.*

2

### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 25 de enero de 2001.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de comunicarle el dictado del decreto 90

del 25 de enero de 2001 que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 91

FERNANDO DE LA RÚA.

*Chrystian G. Colombo. – José L. Machinea.*

Buenos Aires, 25 de enero de 2001.

VISTO el artículo 100, inciso 7, de la Constitución Nacional, la ley 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones y los decretos 618 del 10 de julio de 1997 y 20 del 13 de diciembre de 1999; y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 100, inciso 7, de la Constitución Nacional establece que corresponde al jefe de Gabinete de Ministros hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de presupuesto nacional.

Que la ley 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones y el decreto 618/97 fijan la organización y competencia de la Administración Federal de Ingresos Públicos, estableciendo que el Ministerio de Economía ejercerá la superintendencia general y control de legalidad sobre dicho organismo.

Que a través del decreto 20/99 se estableció la conformación organizativa y objetivos de las secretarías y subsecretarías que dependen de la Presidencia de la Nación, de la Jefatura de Gabinete de Ministros y de los diferentes ministerios.

Que corresponde adecuar la normativa legal y reglamentaria citada a los postulados del referido artículo 100, inciso 7, de la Constitución Nacional.

Que procede, en consecuencia, asignar a la Jefatura de Gabinete de Ministros la competencia derivada de la aplicación de la aludida norma constitucional, en todo lo atinente a la supervisión operativa de la recaudación tributaria, sin perjuicio de mantener el diseño de la política fiscal, así como también por razones operativas el control de legalidad, en la órbita del Ministerio de Economía.

Que toda vez que la recaudación tributaria constituye uno de los pilares esenciales para la reducción del déficit fiscal, resulta imperioso fortalecer su eficiencia, circunstancia que por su urgencia hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

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

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Transfiérese la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), de la órbita del

Ministerio de Economía, al ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, con la organización y competencias fijadas por el decreto 618 del 10 de julio de 1997.

Art. 2° – Establécese que en los artículos 1°, 2°, 4°, 6° y 13, último párrafo, del decreto 618/97, donde dice “Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos”, debe entenderse “Jefatura de Gabinete de Ministros”.

Art. 3° – Establécese que en los artículos 3°, 101 y 128, último párrafo, de la ley 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones, donde dice “Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos”, debe entenderse “Jefatura de Gabinete de Ministros”.

Art. 4° – Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2°, establécese que el Ministerio de Economía ejercerá el control de legalidad sobre la Administración Federal de Ingresos Públicos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2° del decreto 618/97, conservando asimismo las facultades previstas en los artículos 7° y 8° del mencionado decreto.

Art. 5° – El Ministerio de Economía mantendrá la atribución prevista en el primer párrafo del artículo 193 de la ley 11.683 (texto ordenado en 1998 y sus modificaciones), para apelar las sentencias del Tribunal Fiscal de la Nación.

Art. 6° – Facúltase al jefe de Gabinete de Ministros, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos precedentes, a delegar en el ministro de Economía aquellas funciones que estime conveniente, pudiendo este último subdelegarlas.

Art. 7° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Art. 8° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 90

FERNANDO DE LA RÚA.

*Chrystian G. Colombo. – José L. Machinea. – Rosa G. C. de Fernández Mejjide. – Adalberto Rodríguez Giavarini. – Ricardo H. López Murphy. – Héctor J. Lombardo. – Jorge E. de la Rúa. – Patricia Bullrich. – Federico T. M. Storani. – Hugo Juri Fernández.*

3

### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 28 de febrero de 2002.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad comunicando el dictado del decreto 401 del 28 de febrero de 2002.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 402

EDUARDO A. DUHALDE.

*Jorge M. Capitanich. – Jorge L. Remes Lenicov.*

Buenos Aires, 28 de febrero de 2002.

VISTO el expediente 321-000122/2002 del registro del ex Ministerio de Economía; y

CONSIDERANDO:

Que de conformidad a las disposiciones de los artículos 3° y 4°, incisos *a)* y *b)* de la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina, aprobada por el artículo 1° de la ley 24.144 y sus modificaciones, es atribución de dicha institución la de regular la cantidad de dinero y de crédito en la economía con el objeto de preservar el valor de la moneda.

Que a efectos de llevar a cabo la función de regulación monetaria, el citado Banco cuenta con las facultades de otorgar redescuentos y adelantos a las entidades financieras en cuenta por iliquidez transitoria, previstas en el artículo 17, incisos *b)*, *c)* y *f)* de la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina, aprobada por el artículo 1° de la ley 24.144 y sus modificaciones, de realizar operaciones de mercado abierto, contempladas en el artículo 18, inciso *a)* y de exigir los encajes o requisitos de reserva, previstos en el artículo 28 del citado cuerpo legal.

Que, sin embargo, para poder ejercer en plenitud la función reguladora que le compete al Banco Central de la República Argentina resulta necesario que cuente con la mayor cantidad de instrumentos que le posibiliten inyectar o retirar liquidez en el mercado, como es de práctica habitual en los bancos centrales.

Que, para ello, resulta menester autorizar al Banco Central de la República Argentina a emitir títulos o bonos, así como certificados de participación en los valores que posee, dejando sin efecto la prohibición establecida en el artículo 19, inciso *i)* de la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina vigente.

Que la situación que viene atravesando el sistema financiero hace conveniente que dicho Banco pueda disponer, de considerarlo atendible, que las entidades financieras puedan constituir los requisitos de reserva establecidos en el artículo 28 de la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina, aprobada por el artículo 1° de la ley 24.144 y sus modificaciones, con títulos públicos, valuados a precios de mercado en la proporción que fije dicha autoridad reguladora.

Que, por otra parte, el artículo 1° del decreto 248 de fecha 6 de febrero de 2002 observó el artículo 5° del proyecto de ley registrado bajo el 25.562.

Que el mencionado artículo 5° incorporó como inciso *s)* del artículo 14 de la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina, aprobada por el artículo 1° de la ley 24.144 y sus modificaciones, la facultad del directorio de dicha institución de establecer los requisitos mínimos de seguridad que deberán satisfacer las entidades financieras, así como los del transporte de valores.

Que el artículo 17 de la ley 25.562 derogó la ley 19.130 que determinaba los requisitos mínimos de seguridad para las entidades financieras.

Que atento la observación efectuada al artículo 5° del proyecto de la ley 25.562, resulta necesario restablecer la vigencia de la ley 19.130.

Que, finalmente resulta necesario subsanar el error material deslizado en el segundo párrafo del inciso *b)* del artículo 18 de la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina, texto según el artículo 7° de la ley 25.562, toda vez que se hace referencia a los adelantos previstos en el inciso *b)* del artículo 17, cuando dichos adelantos están previstos en el inciso *c)* del mismo artículo, por lo cual corresponde sustituirlo.

Que la crítica situación de emergencia económica y financiera por la que atraviesa el país y la necesidad de contar con normas referentes a la seguridad bancaria, configuran circunstancias excepcionales que hacen imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

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

Que el presente decreto se dicta en uso de las atribuciones conferidas 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° – Incorporase como inciso *i)* del artículo 18 de la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina, aprobada por el artículo 1° de la ley 24.144 y sus modificaciones, el siguiente texto:

*i)* Emitir títulos o bonos, así como certificados de participación en los valores que posea.

Art. 2° – Derógase el inciso *i)* del artículo 19 de la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina, aprobada por el artículo 1° de la ley 24.144 y sus modificaciones.

Art. 3° – Agrégase como último párrafo del artículo 28 de la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina, aprobada por el artículo 1° de la ley 24.144 y sus modificaciones, el siguiente texto:

Atendiendo a circunstancias generales, el Banco Central de la República Argentina podrá disponer que la integración de los requisitos de reserva se realice parcialmente con títulos públicos valuados a precios de mercado.

Art. 4° – Restablécese la vigencia de la ley 19.130.

Art. 5° – Sustitúyese el segundo párrafo del inci-

so *b)* del artículo 18 de la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina, aprobada por el artículo 1° de la ley 24.144 y sus modificaciones, por el siguiente:

Los bienes objeto de las garantías constituidas a favor del banco, por los adelantos previstos en el inciso *c)* del artículo 17 y por las operaciones derivadas de convenios internacionales en materia de pagos y créditos recíprocos, podrán ser objeto de cobro o ejecución, por sí o encomendando su gestión a las personas o entes mencionados en el párrafo precedente.

Art. 6° – El presente decreto entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 7° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 8° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 401

EDUARDO A. DUHALDE.

*Jorge M. Capitanich. – Rodolfo Gabrielli. – Carlos F. Ruckauf. – Jorge L. Remes Lenicov. – José H. Jaunarena. – José I. de Mendiguren. – Jorge R. Vanossi. – Alfredo N. Atanasof. – María N. Doga. – Ginés M. González García. – Graciela Giannettasio.*

4

#### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 21 de mayo de 2002.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad comunicando el dictado del decreto 838 del 21 de mayo de 2002.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 839

JUAN C. MAQUEDA.

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

Buenos Aires, 21 de mayo de 2002.

Visto la Ley de Entidades Financieras, 21.526, y sus modificatorias; y

CONSIDERANDO:

Que los bancos Bisel S.A., Suquía S.A. y Entre Ríos S.A., mediante nota de fecha 17 de mayo de 2002, se han dirigido a la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias del Banco Central de la República Argentina informando que dichas entidades se encuentran en una situación de iliquidez que no les permite cumplir con sus obligaciones.

Que en razón de lo precedentemente expuesto, han solicitado la implementación del procedimiento previsto en el artículo 35 bis de la Ley de Entidades Financieras, 21.526, y sus modificatorias.

Que el Banco Central de la República Argentina ha corroborado la situación de iliquidez de las mencionadas entidades financieras privadas, atento la falta de cobertura de la cámara de compensación por parte de los dos (2) bancos citados en primer término el día 17 de mayo de 2002, lo que motivara su salida de cámara.

Que el Banco Central de la República Argentina ha intentado interesar a entidades financieras privadas, a participar en esquemas que permitan encontrar una solución a la situación por la que atraviesan los bancos en cuestión.

Que no habiéndose obtenido respuesta favorable que posibilite una solución viable a la problemática planteada, el Banco Central de la República Argentina ha sugerido al Banco de la Nación Argentina que considere la posibilidad de intervenir en un proceso de participación en el marco del artículo 35 bis de la Ley de Entidades Financieras, 21.526, y sus modificatorias.

Que una alternativa posible es el mantenimiento de las unidades económicas constituyendo tres (3) nuevas sociedades anónimas, cuyo capital social sería suscrito en un noventa y nueve por ciento (99 %) por el Banco de la Nación Argentina y en un uno por ciento (1 %) por la Fundación Banco de la Nación Argentina.

Que una vez constituidas las sociedades y obtenidas las autorizaciones del Banco Central de la República Argentina, el Banco de la Nación Argentina podrá disponer íntegramente de su participación social, para reestablecer la participación del capital privado en las economías regionales.

Que el Banco Central de la República Argentina en ejercicio de sus atribuciones propias dispondrá lo necesario para la exclusión de los activos y pasivos a efectos de transferirlos a las nuevas sociedades con el fin de resguardar el crédito y los depósitos.

Que dada la retracción actual de la inversión privada en el sector financiero, junto a la necesidad de evitar los efectos negativos que el incumplimiento tendría sobre las plazas en las que actúan y en el resto de la economía nacional, resulta conveniente proceder conforme lo propiciado por el Banco Central de la República Argentina.

Que el Poder Ejecutivo nacional tiene en cuenta lo dispuesto por la ley 25.561 que declara la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria.

Que, en el caso, se evidencian circunstancias excepcionales que hacen imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

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

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

Por ello,

*El presidente provisorio del Senado de la Nación en ejercicio del Poder Ejecutivo en acuerdo general de ministros*

DECRETA:

Artículo 1° – Dispónese la constitución de tres (3) sociedades anónimas, cuyo objeto social será el de operar como entidades financieras en los términos de la Ley de Entidades Financieras 21.526 y sus modificatorias, siendo el capital inicial suscrito en un noventa y nueve por ciento (99 %) por el Banco de la Nación Argentina y en un uno por ciento (1 %) por la Fundación Banco de la Nación Argentina, las que a partir de la fecha del presente decreto serán destinatarias de los activos y pasivos privilegiados excluidos según el procedimiento previsto en el artículo 35 bis de la Ley de Entidades Financieras, 21.526, y sus modificatorias, conforme lo disponga el Banco Central de la República Argentina, respecto de los bancos Bisel S.A., Suquía S.A. y Entre Ríos S.A.

Art. 2° – Autorízase al Banco de la Nación Argentina a integrar las sociedades anónimas enunciadas en el artículo precedente.

Art. 3° – Encomiéndase al Ministerio de Economía la elaboración del acta constitutiva y de los estatutos sociales respectivos elevándolos a escritura pública ante la Escribanía General del Gobierno de la Nación.

Art. 4° – Dispónese que el Banco de la Nación Argentina deberá realizar lo necesario a fin de administrar, estabilizar y proceder a la venta de su participación accionaria en las sociedades anónimas cuya creación se dispone mediante el presente decreto, en el menor tiempo posible, conforme las disposiciones vigentes en la materia.

Art. 5° – Instrúyese a la Inspección General de Justicia dependiente de la Subsecretaría de Justicia y Asuntos Legislativos de la Secretaría de Justicia y Asuntos Legislativos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, para conferir las autorizaciones y efectuar las inscripciones correspondientes.

Art. 6° – Autorízase al Banco de la Nación Argentina en los términos del artículo 183 de la Ley de Sociedades, a realizar, en calidad de administrador de las sociedades creadas, todos los actos necesarios para el cumplimiento de su objeto social, durante el período que demande la culminación del trámite de constitución y autorización de las sociedades, incluidos los necesarios para atender los pasivos que se transfieren en virtud de la

aplicación del artículo 35 bis de la Ley de Entidades Financieras, 21.526, y sus modificatorias.

Art. 7° – El Estado nacional mantendrá al Banco de la Nación Argentina indemne de toda pérdida o gasto generado por la totalidad de las medidas dispuestas en el presente decreto y por las eventuales consecuencias de la transferencia de activos y pasivos prevista en el artículo 1°.

Art. 8° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 9° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 838

JUAN C. MAQUEDA.

*Alfredo N. Atanasof. – Jorge R. Matzkin.  
– Jorge R. Vanossi. – María N. Doga. –  
Graciela Giannettasio. – Ginés M.  
González García. – Graciela Camaño.  
– José H. Jaunarena.*

5

#### **Mensaje del Poder Ejecutivo**

Buenos Aires, 19 de junio de 2002.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad comunicando el dictado del decreto 1.045 del 19 de junio de 2002.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 1.046

EDUARDO A. DUHALDE.

*Alfredo N. Atanasof. – Roberto Lavagna.*

Buenos Aires, 19 de junio de 2002.

VISTO el expediente 251.356/02 del registro de la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y el decreto 1.398 de fecha 4 de noviembre de 2001; y

CONSIDERANDO:

Que a través del decreto citado en el VISTO se creó, en jurisdicción del Ministerio de Economía, la entidad Informática Tributaria Sociedad del Estado, con el objetivo de que la misma se encargara del desarrollo, producción y venta de sistemas informáticos aplicables al área tributaria.

Que, en la práctica y hasta el presente, la Administración Federal de Ingresos Públicos se ha encargado del desarrollo e implementación de los sistemas informáticos necesarios para el cumplimiento de la gestión de recaudación, control y fiscalización

de los impuestos y de las obligaciones aduaneras y de los recursos de la seguridad social, que le fuera asignada.

Que en las actuales circunstancias resulta conveniente dejar sin efecto la creación de la entidad Informática Tributaria Sociedad del Estado con el fin de maximizar la economía de recursos que la situación de emergencia económica actual aconseja.

Que la Administración Federal de Ingresos Públicos ostenta la condición de idoneidad necesaria para realizar las tareas que se consideraron convenientes y que fueran asignadas a la entidad creada por el decreto 1.398/01, toda vez que cuenta con el debido desarrollo de las bases informáticas para ejecutarlas.

Que las razones de urgencia originadas en el actual estado de emergencia económica hacen imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

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

Que el Poder Ejecutivo nacional resulta competente para dictar el presente acto, de conformidad con lo dispuesto 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° – Derógase el decreto 1.398 de fecha 4 de noviembre de 2001.

Art. 2° – Encomiéndase al Ministerio de Economía la adopción de todos los actos jurídicos y procedimientos necesarios para la disolución y liquidación de la entidad Informática Tributaria Sociedad del Estado.

Art. 3° – La Administración Federal de Ingresos Públicos tendrá a su cargo la realización de las tareas que le fueran asignadas a la entidad creada por el decreto 1.398/01, que por el artículo 1° del presente se deroga.

Art. 4° – El presente decreto entrará en vigencia a partir del día de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 5° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 6° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 1.045

EDUARDO A. DUHALDE.

*Alfredo N. Atanasof. – Roberto Lavagna.  
– Jorge R. Vanossi. – Graciela Camaño.  
– Graciela Giannettasio. – María N.  
Doga. – José H. Jaunarena. – Jorge R.  
Matzkin. – Ginés M. González García.*

6

**Mensaje del Poder Ejecutivo**

Buenos Aires, 19 de junio de 2002.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad comunicando el dictado del decreto 1.047 del 19 de junio de 2002.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 1.048

EDUARDO A. DUHALDE.

*Alfredo N. Atanasof. – Roberto Lavagna.*

Buenos Aires, 19 de junio de 2002.

VISTO las leyes 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional y sus modificatorias, 25.401 de presupuesto de la administración nacional del ejercicio 2001, 25.565 de presupuesto de la administración nacional del ejercicio 2002 y el decreto 139 de fecha 17 de enero de 2002; y

CONSIDERANDO:

Que la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, en su artículo 95 dispone que la cuenta de inversión debe ser presentada al Congreso Nacional antes del 30 de junio del año siguiente al que corresponda tal documento.

Que la ley 25.401 aprobó el presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2001, cuya ejecución debe producirse hasta el 31 de diciembre de ese año.

Que la crisis económica, social e institucional que afectó a la Nación Argentina en los últimos días del mes de diciembre del año 2001, impidió la concreción de algunas medidas de carácter presupuestario que dieran el marco legal necesario para la atención de obligaciones a cargo del Estado nacional de ineludible cumplimiento y su respectivo financiamiento.

Que, además de los inconvenientes también surgidos de la situación planteada en el considerando anterior, otro elemento a tener en cuenta fue la demora en la designación de las nuevas autoridades en las entidades y jurisdicciones de la administración nacional y el traspaso ordenado de las ejecuciones realizadas durante el año 2001, a fin de deslindar eventuales responsabilidades.

Que, a fin de proceder a cerrar la ejecución de créditos en partidas presupuestarias de algunas jurisdicciones y entidades, y de los beneficios previsionales a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social, el Poder Ejecutivo nacional dictó el decreto 139 de fecha 17 de enero de 2002, medida similar a la presente.

Que los argumentos antes expresados obligaron a la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía a prorrogar los plazos previstos originalmente para que las entidades del sector público nacional presentaran ante la Contaduría General de la Nación de la Subsecretaría de Presupuesto de la citada secretaría, la información presupuestaria, contable y financiera necesaria para la elaboración de los distintos estados que integran la cuenta de inversión.

Que la no sanción oportuna del presupuesto nacional para el ejercicio 2002 obligó, por primera vez desde la sanción de la ley 24.156, a comenzar el ejercicio haciendo uso de la facultad prevista en el artículo 27 de la misma, prorrogando las autorizaciones para gastar previstas para el año 2001.

Que tal situación derivó en una tarea adicional de las dependencias de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, a fin de coordinar las tareas inherentes a la ejecución de la prórroga y su posterior adecuación a los créditos aprobados por la ley 25.565 para el ejercicio 2002.

Que asimismo cuestiones de índole presupuestario obligaron a reducciones en la nómina del personal contratado de algunas áreas del sector público en general y de la citada Subsecretaría de Presupuesto en particular.

Que las situaciones indicadas precedentemente demoraron el desarrollo de programas informáticos necesarios para un correcto cierre de la citada cuenta, conforme recomendaciones de la Auditoría General de la Nación, así como también, el cumplimiento de las tareas propias de la Contaduría General de la Nación de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda dependiente del Ministerio de Economía.

Que, atento lo descrito anteriormente, resulta imprescindible adoptar medidas excepcionales que permitan el ordenado cierre de cuentas que refleje la ejecución, tanto de los recursos como de los gastos ocurridos durante el ejercicio 2001.

Que en función de ello, no resulta posible al Poder Ejecutivo nacional elevar al Honorable Congreso Nacional en tiempo y forma la cuenta de inversión del ejercicio 2001.

Que la naturaleza excepcional de la situación planteada con motivo del cierre del ejercicio fiscal 2001, hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

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

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

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Prorrógase, por esta única vez, y por el término de sesenta (60) días, el plazo de presentación de la cuenta de inversión del ejercicio 2001.

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

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

Decreto 1.047

EDUARDO A. DUHALDE.

*Alfredo N. Atanasof. – Roberto Lavagna.  
– José H. Jaunarena. – Jorge R.  
Vanossi. – Graciela Giannettasio. –  
Jorge R. Matzkin. – Graciela Camaño.  
– María N. Doga. – Ginés M. González  
García.*

7

#### **Mensaje del Poder Ejecutivo**

Buenos Aires, 18 de octubre de 2002.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad comunicando el dictado del decreto 2.085 del 18 de octubre de 2002.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 2.086

EDUARDO A. DUHALDE.

*Alfredo N. Atanasof. – Aníbal D.  
Fernández.*

Buenos Aires, 18 de octubre de 2002.

VISTO el expediente S01:0250217/2002 del registro del Ministerio de la Producción, y el decreto ley 17.138 del 27 de diciembre de 1957, ratificado por la ley 14.467, el decreto 1.016/2001; y

CONSIDERANDO:

Que por decreto ley 17.138/57 se creó el Instituto Nacional de Tecnología Industrial, como organismo descentralizado dependiente del ex Ministerio de Comercio e Industria.

Que el artículo 3° del citado decreto ley establecía que el Instituto Nacional de Tecnología Industrial estaría dirigido y administrado por un consejo directivo, designado por el Poder Ejecutivo nacional e integrado por un (1) presidente y ocho (8) vocales, cuatro (4) de ellos designados a propuesta de las asociaciones representativas de los indus-

triales y uno (1) a propuesta del ex Banco Industrial de la República Argentina.

Que por decreto 1.016/2001 se modificó el órgano de conducción del Instituto Nacional de Tecnología Industrial, organismo descentralizado dependiente del Ministerio de la Producción, estableciéndose que será dirigido y administrado por un consejo directivo integrado por un (1) presidente, cargo que será ejercido por el secretario de Industria, Comercio y Minería del Ministerio de la Producción, un (1) vicepresidente ejecutivo designado por el Poder Ejecutivo nacional, y un (1) vocal, cargo que será desempeñado por el subsecretario de Industria de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería del Ministerio de la Producción.

Que atento a las múltiples responsabilidades que corresponden al secretario de Industria, Comercio y Minería y al subsecretario de Industria, no resulta conveniente la acumulación de funciones para la administración del Instituto Nacional de Tecnología Industrial, siendo éste un organismo descentralizado de la mencionada secretaría.

Que de lo expuesto, resulta imprescindible dinamizar las acciones inherentes al Instituto Nacional de Tecnología Industrial, no sólo como referente tecnológico industrial de la Nación sino como herramienta para la generación de actividades productivas creadoras de empleo.

Que en tal sentido, es necesario reorganizar el órgano de conducción del Instituto Nacional de Tecnología Industrial, en el marco de las políticas que fije el Poder Ejecutivo nacional.

Que median circunstancias excepcionales que hacen imposible seguir el trámite ordinario previsto por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que la presente medida se dicta en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 99, incisos 1 y 3 de la Constitución Nacional.

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Sustitúyese el artículo 1° del decreto 1.016 del 13 de agosto de 2001, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 1°: El Instituto Nacional de Tecnología Industrial estará dirigido y administrado por un consejo directivo designado por el Poder Ejecutivo nacional.

El consejo directivo estará integrado por un (1) presidente, un (1) vicepresidente ejecutivo y un (1) vocal.

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

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

Decreto 2.085

EDUARDO A. DUHALDE.

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

8

### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 13 de febrero de 2003.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de comunicarle el dictado del decreto 207 del 4 de febrero de 2003, que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 262

EDUARDO A. DUHALDE.

*Alfredo N. Atanasof. – Roberto Lavagna. – Carlos F. Ruckauf. – José H. Jaunarena.*

Buenos Aires, 4 de febrero de 2003.

VISTO el Tratado Antártico aprobado por la ley 15.802, al Protocolo el Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente y sus anexos I, II, III y IV aprobado por la ley 24.216, el anexo V al Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente aprobado por la ley 25.260, la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos aprobada por la ley 22.584, y la Convención para la Conservación de las Focas Antárticas aprobada por la ley 21.676, la ley 18.513, la ley de ministerios 22.520 (texto ordenado por decreto 438/92) y sus modificatorios y los decretos 357 del 21 de febrero de 2002 y 2.316 de fecha 5 de noviembre de 1990; y

CONSIDERANDO:

Que compete al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto entender en la planificación y dirección de la política antártica, así como también en la implementación de los compromisos internacionales, y entender, juntamente con el Ministerio de Defensa, en la planificación, dirección y ejecución de la actividad antártica.

Que a fin de asegurar la plena coordinación de las actividades antárticas con la política antártica es necesario crear un mecanismo institucional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y el Ministerio de Defensa.

Que resulta imprescindible que el Poder Ejecutivo Nacional formule un proceso de modernización y reforma administrativa orientado a dar mayor eficiencia al funcionamiento de la administración pública nacional, eliminando áreas con funciones superpuestas y unificando la decisión en aquellos sectores sustantivos, que fomenten la máxima eficiencia y eficacia en el desarrollo de las actividades del sector público nacional.

Que a tal fin es necesario transferir la Dirección Nacional del Antártico y el Instituto Antártico Argentino de la Secretaría de Asuntos Militares del Ministerio de Defensa al ámbito de la Subsecretaría de Política Exterior dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

Que resulta conveniente que el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, con la participación de las fuerzas armadas, continúe desempeñando las tareas de apoyo logístico a la actividad antártica argentina.

Que asimismo, resulta conveniente y necesario para un eficiente empleo de los medios a utilizar para llevar a cabo el sostén logístico, proceder a la transferencia de los mismos, a la órbita del Ministerio de Defensa.

Que los servicios jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y del Ministerio de Defensa han tomado la intervención que les compete, expidiéndose favorablemente.

Que la situación precedentemente descrita configura una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

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

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Transfiérense la Dirección Nacional del Antártico y el Instituto Antártico Argentino de la Secretaría de Asuntos Militares del Ministerio de Defensa al ámbito de la Subsecretaría de Política Exterior dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

Art. 2° – En el plazo de treinta (30) días corridos contados a partir de la publicación del presente, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y el Ministerio de Defensa establecerán juntamente un mecanismo institucional que tendrá como objeto una adecuada coordinación entre las carteras de Estado, para la implementación

de la actividad logística antártica en consonancia con los objetivos de la política nacional antártica.

Art. 3° – Establécese que las transferencias dispuestas por el artículo 1° del presente decreto deberán ser implementadas en un plazo no mayor a los noventa (90) días corridos contados a partir de la publicación del presente e incluye, el programa 19 (desarrollo del Plan Antártico) de la jurisdicción 45 con todos sus créditos, las competencias, los cargos, dotación de personal, bienes patrimoniales y unidades organizativas dependientes, asignados oportunamente a la Dirección Nacional del Antártico y al Instituto Antártico Argentino de la Secretaría de Asuntos Militares del Ministerio de Defensa.

Art. 4° – El personal que se transfiere por el artículo 3° de la presente medida detallado en el anexo I\*, mantendrá sus niveles y grado de revista vigentes. Ratifícanse el nivel de función ejecutiva asignado por la Subsecretaría de Gestión Pública dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía al cargo de conducción de la unidad organizativa correspondiente, dependiente de la Dirección Nacional del Antártico.

Art. 5° – Establécese que las transferencias dispuestas por los artículos 1° y 3° del presente decreto no incluyen los créditos presupuestarios y bienes patrimoniales destinados a las tareas de sostén logístico de la actividad antártica.

Art. 6° – Transfírense los medios aéreos y marítimos que se utilizan para el sostén logístico, de la órbita de la Dirección Nacional del Antártico al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas dependiente del Ministerio de Defensa, detallados en el anexo II\*, para su posterior consignación a las respectivas fuerzas armadas.

Art. 7° – Establécese que el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, con la participación de las fuerzas armadas, tendrá, en el ámbito del Ministerio de Defensa, la responsabilidad primaria en la planificación, dirección y ejecución de la actividad logística antártica, de conformidad con la política antártica definida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, así como también en el alistamiento, mantenimiento, modernización y operación de los medios aéreos, navales y terrestres destinados al sostén logístico de la actividad antártica argentina.

Art. 8° – En un plazo de treinta (30) días corridos contados a partir de la publicación del presente, los

ministerios de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y de Defensa deberán elevar para su aprobación la modificación de sus respectivas estructuras organizativas en concordancia con lo establecido en el presente decreto.

Art. 9° – Hasta tanto se efectúen las modificaciones presupuestarias que correspondan, el gasto que demande el cumplimiento de la presente medida será atendido con cargo a los créditos correspondientes al programa 19 (desarrollo del Plan Antártico) de la jurisdicción 45 Ministerio de Defensa.

Art. 10. – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 11. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 207

EDUARDO A. DUHALDE.

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

9

### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 3 de abril de 2003.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad comunicando el dictado del decreto 777 del 3 de abril de 2003.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 778

EDUARDO A. DUHALDE.

*Alfredo N. Atanasof. – Roberto Lavagna.*

Buenos Aires, 3 de abril de 2003.

VISTO el expediente 19.989/2002 del registro de la Sociedad del Estado Casa de Moneda, actuante en el ámbito de la Subsecretaría de Administración y Normalización Patrimonial de la Secretaría Legal y Administrativa del Ministerio de Economía, la ley 21.622 de creación de dicha sociedad del Estado, el decreto 2.475 del 19 de agosto de 1977, aprobatorio de su estatuto orgánico, y sus decretos modificatorios 1.725 del 19 de julio de 1979, 1.425 del 16 de julio de 1980 y 935 del 19 de octubre de 2000, el

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

artículo 19 del decreto 1.757 de fecha 5 de septiembre de 1990; y

CONSIDERANDO:

Que resulta conveniente plasmar en el estatuto societario de la Sociedad del Estado Casa de Moneda, lo prescrito en la resolución de la Secretaría Legal y Administrativa del Ministerio de Economía 127 del 14 de noviembre de 2002, por la cual se ratifican los criterios aprobados por el directorio de la citada sociedad en el acta 674 del 18 de septiembre de 2002, con referencia al objeto social de dicho ente.

Que, a través de la vasta experiencia adquirida durante años de funcionamiento y con el objeto de mantener la posición de liderazgo en materia de impresiones de seguridad, se advierte la necesidad de contemplar expresamente los aportes que significan los avances tecnológicos en materia de comunicaciones e informática, presentando día a día nuevas modalidades en el tratamiento de la información, que incrementan la versatilidad, la calidad y la seguridad de los servicios y productos que constituyen la oferta habitual de Sociedad del Estado Casa de Moneda.

Que, habiendo cesado las causas que motivaron que dicha Sociedad del Estado actuara en la órbita de la Secretaría Legal y Administrativa del Ministerio de Economía, se considera oportuno que la misma regrese al área de la Secretaría de Hacienda del mismo Ministerio, en cuya órbita actuaba originariamente.

Que esa reincorporación obedece a que desde la creación de la Sociedad del Estado Casa de Moneda, la Secretaría de Hacienda cumple con las funciones de órgano asambleario según lo establecido en la ley 19.550, representando al Poder Ejecutivo nacional en el ejercicio de dichas funciones, tal como está previsto en el artículo 5° del respectivo estatuto societario.

Que, asimismo, del estatuto orgánico aprobado por decreto 2.475/77 y normas modificatorias, surge que la Secretaría de Hacienda es quien ratifica la interpretación que efectúe el directorio sobre el objeto de Sociedad del Estado Casa de Moneda, conforme el procedimiento establecido en el artículo 12, inciso y) del referido estatuto.

Que la Sociedad del Estado Casa de Moneda provee a su personal desde el año 1944, un servicio de comedor y refrigerio que se justifica plenamente por razones de organización de la producción y de seguridad empresarial, habida cuenta de la especial naturaleza de las impresiones que constituyen su objeto principal y de los procedimientos y recaudos adoptados para su protección, por todo lo cual se considera razonable exceptuar a dicha Sociedad de lo dispuesto en el artículo 19 del decreto 1.757 de fecha 5 de septiembre de 1990.

Que, por decreto 1.528 de fecha 6 de diciembre de 1999, se convalidó la prestación del citado servicio durante el período comprendido entre el 31 de diciembre de 1990 y el 6 de diciembre de 1999, y dado que tal beneficio ha continuado hasta la actualidad, se hace necesaria una nueva convalidación por el lapso transcurrido desde el 7 de diciembre de 1999.

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

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

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

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Sustitúyese el artículo 3° del estatuto orgánico de la Sociedad del Estado Casa de Moneda, aprobado por decreto 2.475 de fecha 19 de agosto de 1977 y normas modificatorias, el cual queda redactado en la siguiente forma:

Artículo 3°: Tiene por objeto dedicarse a la fabricación de dinero circulante, especies valoradas, instrumentos de control y recaudación y documentos especiales o generales de todo tipo y especie que le requiera el Estado nacional.

Subsidiariamente y en la medida que no interfiera en la actividad mencionada en el párrafo precedente, atender necesidades similares del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de las provincias y sus municipios y de los estados extranjeros y realizar toda clase de impresos para entes oficiales y privados, nacionales o extranjeros.

Llevar a cabo todo tipo de actividad relacionada directa o indirectamente con las artes gráficas y con la evolución de las respectivas tecnologías, tales como captura y proceso digital de datos, imágenes, códigos, sonidos y microchips, diseño y desarrollo de software, implementación de seguridad digital, teleproceso de información, impresión y/o grabación de bases de datos, importación, exportación y transmisión de los servicios relacionados con éstos.

Art. 2° – Reincorpórase la Sociedad del Estado Casa de Moneda a la órbita de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, dejándose sin efecto toda normativa legal o reglamentaria que se oponga a lo dispuesto precedentemente.

Art. 3° – Exceptúase a la Sociedad del Estado Casa de Moneda de lo establecido en el artículo 19 del decreto 1.757 de fecha 5 de septiembre de 1990.

Art. 4° – Convalídase la prestación del servicio de comedor y refrigerio, efectuada por la Sociedad del Estado Casa de Moneda desde el 7 de diciembre de 1999 hasta la fecha de entrada en vigencia del presente decreto.

Art. 5° – El presente decreto entrará en vigencia a partir la fecha de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 6° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

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

Decreto 777

EDUARDO A. DUHALDE.

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