

SESIONES ORDINARIAS
2007
ORDEN DEL DIA N° 3266

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

Impreso el día: 29 de noviembre de 2007

Término del artículo 113: 10 de diciembre de 2007

SUMARIO: **Declaración** de validez de los decretos 968, de fecha 18 de septiembre de 1997; 464 de fecha 29 de abril de 1998; 701 de fecha 12 de junio de 1998; 258 de fecha 19 de marzo de 1999; 59 de fecha 9 de enero de 2002; 2.690 de fecha 27 de diciembre de 2002; y 971 de fecha 25 de abril de 2003.

1. (14-P.E.-1998.)
2. (27-P.E.-1998.)
3. (10-P.E.-1999.)
4. (83-P.E.-2001.)
5. (157-P.E.-2002.)
6. (20-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 968 de fecha 18 de septiembre de 1997 mediante el cual se establece un régimen excepcional y transitorio que faculta al servicio aduanero a proceder a la subasta de la mercadería que se encuentre sometida al trámite de despacho de oficio a fin de disponer de las mismas en forma rápida para evitar perjuicios económicos; 464 de fecha 29 de abril de 1998 mediante el cual se autoriza al servicio aduanero a ordenar la

venta de la mercadería en subasta, previa verificación, valoración y clasificación de oficio de la misma –por sí o por terceros– cuando se cumplan los requisitos establecidos en los incisos *a)* a *e)* de este decreto. También se podrán subastar los bienes sometidos a procesos judiciales o administrativos siempre que no mediare oposición expresa del juez interviniente o funcionario administrativo competente. El precio neto que se obtuviera de la subasta se destinará a satisfacer las necesidades emergentes de la catástrofe meteorológica que afecta a las provincias argentinas; 701 de fecha 12 de junio de 1998 mediante el cual se prorroga la vigencia del decreto 968/97 (venta de mercaderías en depósitos de la Aduana) por un plazo de 240 días, que se computarán desde el 23 de junio de 1998; 258 de fecha 19 de marzo de 1999 mediante el cual se sustituye el artículo 15 y derogan los artículos 15 bis y 15 ter de la ley 22.091, sustituidos o incorporados por la ley 23.993, que reimplantó en el ámbito de la ANA, a favor de los denunciantes y aprehensores, una participación en el producido que se obtenga por la venta de mercaderías objeto de comiso y por la aplicación de multas, excepto las automáticas; 59 de fecha 9 de enero de 2002 mediante el cual se reducen los plazos previstos por el artículo 417 y siguientes de la ley 22.415 y sus modificatorias –Código Aduanero–, a cuyo vencimiento sin que se haya solicitado alguna de las destinaciones autorizadas, se dispondrá la venta o afectación de la mercadería. Se regulan aspectos procedimentales referidos al tratamiento de mercaderías en calidad de rezago; 2.690 de fecha 27 de diciembre de 2002 mediante el cual se modifican los artículos 94 a 98 del Código Aduanero en lo relacionado con el Registro de Importadores y Exportadores; y 971 de fecha 25 de abril de 2003 mediante el cual se modifican los artículos 94, 96, 97 y 98 de la ley 22.415 –Código Aduanero–.

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

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Artículo 1° – Declarar la validez de los decretos 968 de fecha 18 de septiembre de 1997; 464 de fecha 29 de abril de 1998; 701 de fecha 12 de junio de 1998; 258 de fecha 19 de marzo de 1999; 59 de fecha 9 de enero de 2002; 2.690 de fecha 27 de diciembre de 2002; y 971 de fecha 25 de abril de 2003 mediante el cual se modifican los artículos 94, 96, 97 y 98 de la ley 22.415 –Código Aduanero–.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 7 de noviembre de 2007.

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

INFORME

I. Antecedentes

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

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

Gregorio Badeni¹ señala: “...Las funciones del órgano ejecutivo han aumentado en los sistemas democrático-constitucionales como consecuencia de la ampliación de la actividad estatal. Y, si bien esa tendencia se refleja en todos los órganos gubernamentales, su proyección resulta mucho más significativa en el Poder Ejecutivo debido a que su fun-

ción no se limita a la simple ejecución de las leyes, sino que se extiende, en forma global, a la gestión y administración de los asuntos públicos, y a la determinación del plan de gobierno...”.

En este orden de ideas, el citado constitucionalista destaca: “...La expansión de las funciones ejecutivas no configura, necesariamente, una corrupción constitucional por cuanto ella puede ser convalidada mediante una interpretación dinámica y razonable de la ley fundamental...”²

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

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

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

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

² Badeni, Gregorio, obra citada.

³ Badeni, Gregorio, obra citada.

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

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

⁵ Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, “La Ley”, 2004-A, 1144.

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

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

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

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

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

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

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

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

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

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

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

”13. Refrendar 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 5°, precisa que ella estará integrada por ocho (8) diputados y (8) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras.

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

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

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

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho –la necesidad urgente– habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico

que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.⁶

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

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

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

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

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

Entre sus antecedentes más antiguos, se detecta la presencia de estos instrumentos en la Carta de 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 exis-

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

tencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.⁷

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

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

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

“... una situación de grave riesgo social que pudiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado —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

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

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

⁹ “La Ley”, 1991-C, 158.

los puntos de política económica involucrados; b) porque ha mediado una situación de grave riesgo social, frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas del tipo de las instrumentadas en el decreto, cuya eficacia no parece concebible por medios distintos a los arbitrados (considerando 24).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En cambio, en el caso “Verrochi”¹² cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) 770/96 y 771/96 emitidos por el 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 PEN.

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

¹¹ “La Ley” 1997-E:884.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fayt agregó que “en el caso concreto que nos ocupa, el Congreso Nacional, haciéndose cargo de

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

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

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

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

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

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

Conforme la terminología utilizada por la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA),

los reglamentos se denominan también actos de alcance o contenido general.

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

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

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

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

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

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

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

Por su parte, el dictado de reglamentos autónomos o independientes corresponde, en principio, al Poder Ejecutivo de acuerdo a la distribución de fun-

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

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

¹⁷ Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

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

ciones que realiza la Constitución Nacional, la cual, en su artículo 99, inciso 1, le atribuye responsabilidad política por la administración general del país.

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

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

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

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

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

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

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

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

²² En este orden de ideas, Ekmekdjian se encuentra entre quienes defienden la inconstitucionalidad de los llamados reglamentos de necesidad y urgencia, fundando su postura en la afectación del principio de división de poderes, y olvidando conforme al criterio de esta comisión el verdadero origen de la teoría de frenos y contrapesos elaborado por Montesquieu y adoptada por nuestra Constitución histórica de 1853/60. En este sentido, y compartiendo la exposición de Cassagne “...la atribución de la potestad reglamentaria al Ejecutivo responde a los principios de equilibrio, que están en la base de la teoría de Montesquieu, permitiendo su ejercicio no sólo para reglamentar las leyes del Congreso, sino también para dictar normas generales en determinadas situaciones que derivan tanto de sus propias

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

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

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

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

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

²⁴ Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

versias, con independencia de los otros dos poderes...”²⁵

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

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

II. Objeto

Se somete a dictamen de esta Comisión los decretos del Poder Ejecutivo nacional 968 de fecha 18 de septiembre de 1997 mediante el cual se establece un régimen excepcional y transitorio que faculta al servicio aduanero a proceder a la subasta de la mercadería que se encuentre sometida al trámite de despacho de oficio a fin de disponer de las mismas en forma rápida para evitar perjuicios económicos; 464 de fecha 29 de abril de 1998 mediante el cual se autoriza al servicio aduanero a ordenar la venta de la mercadería en subasta, previa verificación, valoración y clasificación de oficio de la misma –por sí o por terceros– cuando se cumplan los requisitos establecidos en los incisos *a)* a *e)* de este decreto. También se podrán subastar los bienes sometidos a procesos judiciales o administrativos siempre que no mediare oposición expresa del juez interviniente o funcionario administrativo competente. El precio neto que se obtuviera de la subasta se destinará a

satisfacer las necesidades emergentes de la catástrofe meteorológica que afecta a las provincias argentinas; 701 de fecha 12 de junio de 1998 mediante el cual se prorroga la vigencia del decreto 968/97 (venta de mercaderías en depósitos de la Aduana) por un plazo de 240 días, que se computarán desde el 23 de junio de 1998; 258 de fecha 19 de marzo de 1999 mediante el cual se sustituye el artículo 15 y derogan los artículos 15 bis y 15 ter de la ley 22.091, sustituidos o incorporados por la ley 23.993, que reimplantó en el ámbito de la ANA, a favor de los denunciadores y aprehensores, una participación en el producido que se obtenga por la venta de mercaderías objeto de comiso y por la aplicación de multas, excepto las automáticas; 59 de fecha 9 de enero de 2002 mediante el cual se reducen los plazos previstos por el artículo 417 y siguientes de la ley 22.415 y sus modificatorias –Código Aduanero–, a cuyo vencimiento sin que se haya solicitado alguna de las destinaciones autorizadas, se dispondrá la venta o afectación de la mercadería. Se regulan aspectos procedimentales referidos al tratamiento de mercaderías en calidad de rezago; 2.690 de fecha 27 de diciembre de 2002 mediante el cual se modifican los artículos 94 a 98 del Código Aduanero en lo relacionado con el Registro de Importadores y Exportadores; y 971 de fecha 25 de abril de 2003 mediante el cual se modifican los artículos 94, 96, 97 y 98 de la ley 22.415 –Código Aduanero–.

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.

²⁵ Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

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

Los decretos 968/97; 464/98; 701/98; 258/99; 59/02; 2.690/02; y 971/03 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.²⁷

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado de los decretos 968/97; 464/98; 701/98; 258/99; 59/02; 2.690/02; y 971/03.

Mediante el decreto 968/97, el Poder Ejecutivo nacional establece un régimen excepcional y transitorio que faculta al servicio aduanero a proceder a la subasta de la mercadería que se encuentre sometida el trámite de despacho de oficio.

De este modo, el Poder Ejecutivo nacional justifica la adopción de las medidas proyectadas en la finalidad de disponer de las mismas en forma rápida para evitar perjuicios económicos.

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

Asimismo, a través de precitado decreto el Poder Ejecutivo nacional decide suspender mientras dure su vigencia, la aplicación del artículo 418 del Código Aduanero.

En los considerandos del precitado decreto, el Poder Ejecutivo nacional destaca que el artículo 417 y siguientes del Código Aduanero establecen un procedimiento de publicaciones que insume como mínimo un plazo de aproximadamente noventa (90) días para que el servicio aduanero pueda disponer la venta de la mercadería o su afectación a un organismo o repartición nacional, en el marco del artículo 435 de dicho Código.

En el mismo orden de ideas, mediante el decreto 701/98 el Poder Ejecutivo nacional decide prorrogar la vigencia del decreto 968/97 por un plazo de 240 días, que se computarán desde el 23 de junio de 1998.

Es preciso destacar que el Poder Ejecutivo nacional justifica la adopción de las medidas proyectadas en el incremento del tráfico internacional de mercaderías en el último quinquenio, lo cual ha tornado contraproducente la aplicación de las normas procedimentales contenidas en los artículos 417 y siguientes del Código Aduanero.

Por su parte, mediante el decreto 464/98, el Poder Ejecutivo autoriza al servicio aduanero a ordenar la venta de la mercadería en pública subasta, previa verificación, valoración y clasificación de oficio de la misma –por sí o a través de terceros– cuando se cumplan los requisitos establecidos en los incisos a) a e) de este decreto. Asimismo, se podrán subastar los bienes sometidos a procesos judiciales o administrativos siempre que no mediare oposición expresa del juez interviniente o funcionario administrativo competente. Es preciso aclarar que el precio neto que se obtuviera de la subasta se destinará a satisfacer las necesidades emergentes de la catástrofe meteorológica que afectaba al momento del dictado del precitado decreto a las provincias argentinas.

En otro orden, mediante el decreto 258/99 se sustituye el artículo 15 y deroga los artículos 15 bis y 15 ter de la ley 22.091, sustituidos o incorporados por la ley 23.993, que reimplantó en el ámbito de la ANA, a favor de los denunciantes y aprehensores, una participación en el producido que se obtenga por la venta de mercaderías objeto de comiso y por la aplicación de multas, excepto las automáticas.

En el mismo sentido, mediante el decreto 59/02 se reducen los plazos previstos por el artículo 417 y siguientes de la ley 22.415 y sus modificatorias –Código Aduanero–, a cuyo vencimiento, sin que se haya solicitado alguna de las destinaciones autorizadas, se dispondrá la venta o afectación de la mercadería; asimismo, se regulan aspectos procedimentales referidos al tratamiento de mercaderías en calidad de rezago.

Por último, mediante el decreto 2.690/02 se modifican los artículos 94, 95, 96, 97 y 98 del Código Aduanero en lo relacionado con el Registro de Importadores y Exportadores, los cuales resultan posteriormente modificados por el Poder Ejecutivo nacional mediante el dictado del decreto 971/03.

III. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos en lo que respecta al dictado de los decretos 968/97, 464/98, 701/98, 258/99, 59/02, 2.690/02 y 971/03 los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado, y de conformidad con los términos del artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez de los decretos de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo nacional 968/97, 464/98, 701/98, 258/99, 59/02, 2.690/02 y 971/03.

Jorge M. Capitanich.

II

Dictamen de minoría

RECHAZO

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (ley 26.122) ha considerado los mensajes 969 del 18-9-1997, 465 del 29-4-1998, 702 del 12-6-1998, 259 del 19-3-1999, 61 del 9-1-2002, 2.691 del 27-12-2002 y 972 del 25-4-2003 del jefe de Gabinete de Ministros por medio de los cuales se comunican los dictados de los decretos de necesidad y urgencia (DNU) 968/1997, 464/1998, 701/1998, 258/1999, 59/2002, 2.690/2002 y 971/2003 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 2º, 10 y 19 de la ley 26.122.

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

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

1. Rechazar los decretos de necesidad y urgencia 968/1997, 464/1998, 701/1998, 258/1999, 59/2002, 2.690/2002 y 971/2003 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.

2. 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, 7 de noviembre de 2007.

Oscar R. Aguad. – Luis R. 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”

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

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

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

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

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

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

“*Pronunciamiento.* Artículo 22: Las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones. El 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,¹ respecto de lo actuado por el Poder Ejecutivo nacional, para su expreso tratamiento por el plenario de las Cámaras de acuerdo con lo dispuesto por la CN y la ley 26.122.

2. Análisis de los DNU.

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

2.1. Consideraciones generales.

2.1.1. En primer lugar es preciso destacar que los decretos han sido dictados invocando el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional; y que de acuerdo a las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por nuestra Carta Magna, corresponde a esta comisión expedirse de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, CN y los artículos 2º, 10 y 19 de la ley 26.122.

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

Textualmente el artículo 99 dice: “El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: ... 3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros ”

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 repuesta del Poder Legislativo ante una necesidad súbita e imperiosa de su intervención.

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

Las razones que justifican el dictado de un reglamento de esta especie (necesidad y urgencia) deben existir, simultáneamente, en una situación que se caracteriza por: *a)* una necesidad que coloque al gobernante ante la decisión extrema de emitir normas para superar una grave crisis o situación que afecte la subsistencia y continuidad del Estado; o de grave riesgo social; en tal sentido, la emisión del acto ha de ser inevitable o imprescindible y su no dictado ser susceptible de generar consecuencia de muy difícil, si no imposible, reparación ulterior; *b)* una proporcionalidad adecuada entre la finalidad perseguida y las medidas que prescribe el reglamento; y *c)* la premura con que deben dictarse las normas para evitar o prevenir graves riesgos comunitarios.²

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 invada materias vedadas, se darán las circunstancias habilitantes o la permisión constitucional, restando –lógicamente– el mesurado análisis de cada previsión contenida en el “decreto” para observar si el mentado “instrumento” legal aprueba o no el llamado “test de razonabilidad”, como cualquier otro decreto ordinario del Poder Ejecutivo o ley sancionada por el Congreso.

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

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

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

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.”

Midón señala que “verificar si un decreto de necesidad y urgencia satisface el test de razonabilidad

es una operación lógica que para el operador de la Constitución (Poder Judicial y/o Congreso) debe principiar por el examen de la necesidad del acto, o sea la comprobación objetiva de que concurre el hecho habilitante tipificado por la Ley Fundamental. Esto es, la existencia de necesidad, mas la urgencia, más los acontecimientos que impiden la deliberación del Congreso.”³

2.2. Razones formales.

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

DNU 968//1997, publicado en el Boletín Oficial del 26 de septiembre de 1997, bajo el número 28.739, página 1, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; establece un régimen excepcional para el tratamiento de mercaderías en condición de rezago sometidas a despacho de oficio. Condiciones. Facultades a la Administración Federal de Ingresos Públicos para disponer la afectación de las mismas. Vigencia. Suspensión transitoria del artículo 418 del Código Aduanero, ley 22.415.

DNU 464/1998, publicado en el Boletín Oficial del 4 de mayo de 1998, bajo el número 28.889, página 3, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; establece que el servicio aduanero ordenará la venta de la mercadería, en pública subasta, previa verificación, valoración y clasificación de oficio de la misma –por sí o a través de terceros–, cuando: *a)* No se solicitare para ella, dentro del plazo correspondiente alguna destinación aduanera; *b)* Hubiere vencido el plazo de permanencia de una mercadería sometida a destinación suspensiva de depósito de almacenamiento o en depósito fiscal de exportación; *c)* Hubiere vencido el plazo de quince (15) días desde que quedare firme el acto por el cual se hubiera denegado una solicitud de destinación respecto de mercadería de importación y no se hubiere presentado una nueva solicitud de destinación autorizada; *d)* La mercadería hubiere arribado, cierta o presuntamente, al territorio aduanero, como consecuencia de naufragio, echazón, accidente u otro siniestro acaecido durante su transporte; *e)* En el depósito o en cualquier otro lugar de la zona primaria aduanera se hallare mercadería respecto de la cual se desconociere su titular (artículo 1°); en las mismas condiciones definidas en el artículo 19 el Servicio Aduanero subastará todos los bienes sometidos a procesos judiciales o administrativos que se encuentran bajo la custodia del mismo siempre que no mediare oposición expresa del juez interviniente o funcionario administrativo competente, manifestada dentro de los diez (10) días de la publicación del presente. La oposición sólo podrá ser fundada

² Cassagné, J. Carlos: *La configuración de la potestad reglamentaria*. “La Ley” 2004-A, 1144, página 15.

³ Midón, Mario A. R.: *Decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional y los ordenamientos provinciales*. “La Ley”. 2001. Buenos Aires, página 44.

en la necesidad de asegurar las pruebas pendientes en los procesos respectivos (artículo 2°); que el precio neto que se obtuviera de la subasta se destinará a satisfacer las necesidades emergentes de la catástrofe meteorológica que afecta a las provincias argentinas, a cuyo fin el Poder Ejecutivo nacional habilitará una cuenta especial en el Banco de la Nación Argentina, en la cual se depositarán los fondos producidos por la subasta. Exime a las mercaderías afectadas, del pago de los tributos que gravaren su importación para consumo, así como también de las tasas por servicio de estadística o comprobación de destino que correspondan (artículo 3°), y que si a resultas de los procesos judiciales o administrativos existieren terceros que tuvieren derecho a disponer de la mercadería y ésta hubiere sido subastada podrán reclamar la indemnización correspondiente al Estado nacional, la que no podrá exceder el precio obtenido en la subasta (artículo 4°).

DNU 701/1998, publicado en el Boletín Oficial del 18 de junio de 1998, bajo el número 28.919, página 7, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; proroga la vigencia del decreto 968 del 18 de septiembre de 1997 por un plazo de doscientos cuarenta (240) días que se computarán desde el 23 de junio de 1998.

DNU 258/1999, publicado en el Boletín Oficial del 26 de marzo de 1999, bajo el número 29.114, página 1, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; sustituye el artículo 15 de la ley 22.091, sustituido por el artículo 2° de la ley 23.993, por el siguiente: "Artículo 15: El producido de lo que se obtuviere por la venta de mercaderías objeto de comiso y por la aplicación de todo tipo de multas, excepto las automáticas, con arreglo a lo dispuesto en la legislación aduanera, se distribuirá, previa deducción de los importes correspondientes a los honorarios de los profesionales fiscales judicialmente regulados, del siguiente modo: a) El veinticinco por ciento (25 %) se destinará a rentas generales; b) El cincuenta por ciento (50 %) se destinará a una cuenta que se denominará 'Productividad, eficiencia y fiscalización' y se distribuirá entre todo el personal del servicio aduanero de acuerdo al régimen que determine la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos; c) El veinticinco por ciento (25 %) se destinará a la fuerza de seguridad actuante en el procedimiento, con asignación a la cuenta que exista en cada una de ellas para usos de carácter institucional. Si hubiese intervenido más de una fuerza de seguridad, este porcentaje se repartirá por partes iguales entre las fuerzas intervinientes. Si, por el contrario, no hubiese intervenido alguna fuerza de seguridad, este porcentaje se destinará a rentas generales" (artículo 1°); deroga los artículos 15 bis y 15 ter de la ley 22.091, incorporados por el artículo 3° de la ley 23.993 (artículo 2°), y establece que el presente decreto será

de aplicación a partir de la fecha de su publicación en el Boletín Oficial y alcanzará a todos los procesos judiciales y procedimientos administrativos en los que, a ese momento, no hubiere recaído sentencia o resolución definitiva pasada en autoridad de cosa juzgada (artículo 3°).

DNU 59/2002, publicado en el Boletín Oficial del 11 de enero de 2002, bajo el número 29.814, página 7, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; establece que el servicio aduanero procederá a anunciar la existencia y situación jurídica de la mercadería durante un (1) día en el Boletín Oficial, indicando el número, marca y envase u otras características suficientes para su individualización en las situaciones previstas por el artículo 417 de la ley 22.415 y sus modificatorias -Código Aduanero- (artículo 1°); que el servicio aduanero dispondrá la venta de la mercadería una vez transcurridos diez (10) días corridos desde la publicación referida en el artículo anterior, cuando no se hubiese solicitado una destinación autorizada (artículo 2°); que, cuando se tratare de alimentos, artículos para la higiene personal, ropa de cama y de vestir y calzado, todas ellas mercaderías básicas y de primera necesidad y medicamentos, el servicio aduanero los pondrá a disposición de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación para que sean afectados para su utilización por algún organismo o repartición nacional, provincial o municipal, cuando las condiciones de emergencia social del lugar lo aconsejen, con las formalidades prescritas en la reglamentación del presente que oportunamente se dicte (artículo 3°); que cuando se trate de mercadería que por su naturaleza resulte apta para el debido cumplimiento de las actividades específicas asignadas a los diversos organismos del Estado nacional, el servicio aduanero las pondrá a disposición de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación para que sea afectada para su utilización por la repartición correspondiente (artículo 4°); que se exima a las mercaderías afectadas conforme a los artículos 3° y 4° del pago de los tributos que gravaren su importación para consumo, así como del pago de las tasas de estadística o comprobación de destino que correspondan (artículo 5°), y que lo prescrito en los artículos 1° y 2° no será de aplicación para aquellas mercaderías cuya publicación ya se haya concretado (artículo 6°).

DNU 2.690/2002, publicado en el Boletín Oficial del 31 de diciembre de 2002, bajo el número 30.058, página 2, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; incorpora como artículos 94, 95 y 96 de la ley 22.415 - Requisitos y Registro de Importadores y Exportadores. Establece, con el propósito de fortalecer el accionar contra la evasión fiscal y el contrabando, los recaudos que deberán cumplir los mismos, a los efectos de reforzar el control de las respectivas matrículas, asegurando la intangibilidad de la renta fiscal por las responsabilidades penales o tributarias en que, eventualmente, puedan incurrir los inscri-

tos en dicho registro. Modificación de los artículos 97 y 98 de la ley 22.415 –Código Aduanero–. Dero-ga el artículo 29 del decreto 2.284/91.

DNU 971/2003, publicado en el Boletín Oficial del 28 de abril de 2003, bajo el número 30.138, página 1, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; modifica los artículos 94, 96, 97 y 98 del mismo con la finali-dad de flexibilizar los requisitos exigidos para la inscrip-ción en el Registro de Importadores y Exporta-dores para los sujetos incluidos en regímenes específicos a efectos de dinamizar el comercio exter-ior.

2.2.1. De acuerdo con el artículo 10 de la citada ley 26.122 (“...El dictamen debe pronunciarse expre-samente sobre la adecuación del decreto a los re-quisitos formales y sustanciales establecidos cons-titucionalmente para su dictado...”) es menester analizar si el DNU transcrito cumple con los requi-sitos formales y sustanciales para su emisión exigi-dos por la norma constitucional.

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

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.⁴

Los decretos de necesidad y urgencia objeto de análisis, desde el punto de vista formal, reúnen y cumplimentan a nuestro entender los requisitos exi-gidos por la CN y la ley especial para su acepta-ción. A saber:

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

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

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

– La comisión bicameral ha verificado que los DNU han sido publicados en el Boletín Oficial.

3.3. Razones sustanciales.

Del citado artículo, 99 inciso 3, de la Constitución Nacional surge un principio general y una excep-ción, los cuales analizaremos a continuación:

– Principio general: “...El Poder Ejecutivo no po-drá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legis-lativo...”.

– 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 régi-men de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que de-berán refrendarlos juntamente con el jefe de Gabi-nete 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”.

Concretamente, la “necesidad y la urgencia” de-ben estar suficientemente fundadas y responder a circunstancias excepcionales, partiendo del princi-pio sacramental de que las leyes deben ser dicta-das por el Poder Legislativo.

Resulta necesario destacar que la sola imposibi-lidad política, en tanto derivación de la carencia, por el gobierno de quórum o mayorías propias para im-poner su criterio, no puede, por eso ser la razón jus-tificante del empleo del decreto, porque debe con-currir siempre la necesidad de resolver, con urgencia y eficazmente la situación planteada.⁵

Resumiendo, para que el presidente pueda hacer uso de esta atribución exclusiva y excepcional que posee para dictar DNU deben reunirse primeramen-te los siguientes requisitos: 1) concurrencia de cir-cunstancias excepcionales que hicieren imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la san-ción 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 ex-presamente prohibidas por el texto constitucional.

Sometiendo a esta prueba (*test*) de constitucio-nalidad a los 968/1997, 464/1998, 701/1998, 258/1999, 59/2002, 2.690/2002 y 971/2003 remitidos a la comi-sión bicameral permanente para su consideración, advertimos que no reúnen los requisitos sustancia-les exigidos por la norma reglamentaria.

Asimismo, véase que de los fundamentos invo-cados se advierte que se intenta justificar el uso de una facultad excepcional –dictado de decretos de

⁴ Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina. –Comentada y concordada–*, “La Ley”, Buenos Aires, 2001, página 299.

⁵ Quiroga Lavié, Humberto, *Decretos de necesi-dad y urgencia en la reforma de la Constitución Nacional*, “La Ley” 1994-D, páginas 876/881.

necesidad y urgencia— con argumentos que no cumplimentan los requisitos para la legítima utilización de dicha facultad.

En efecto, el abuso de la potestad reglamentaria por parte del Poder Ejecutivo constituye una de las mayores fuentes de distorsión del principio de separación de poderes.

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

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.

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.

3. Conclusión

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

La interpretación constitucional armónica determina que la inclusión del artículo 99, inciso 3, deba ser encuadrada en un contexto de principios y valores que hacen al sentido y naturaleza de un Estado constitucional democrático y de derecho.

Tratándose de una facultad excepcional, y atento el avance del Ejecutivo sobre el Legislativo y el impacto que el ejercicio de tal facultad irroga sobre derechos fundamentales, la misma debe ser ejercida en el marco constitucional en que ha sido otorgada y sujeta a un estricto control tanto político como jurisdiccional.⁶

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

A nuestro entender, tal como lo expresábamos con anterioridad, el texto de los decretos en cuestión no evidencia circunstancias excepcionales que configuren un presupuesto habilitante para el dictado de este tipo de normas.

En menester recordar que las justificaciones de un decreto de necesidad y urgencia son imprescindibles para el posterior análisis de constitucionalidad que debe realizarse sobre el mismo.

⁶ Cayuso, Susana. *Los decretos de necesidad y urgencia. Texto constitucional vs. praxis constitucional*. “La Ley” 2005-D, 961, página 3.

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 contralor, 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.

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 suficientemente idónea para conseguir el fin buscado y a la vez adecuadamente racional para repeler los daños con que amenaza la emergencia.⁷

El doctor Vázquez, en el fallo “San Luis”⁸ explica que “esta Corte ha precisado que, después de la reforma constitucional del año 1994, para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de circunstancias tales como: 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 sede del Congreso Nacional, o 2) que la situación que requiere 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”.

El Congreso de la Nación debe rechazar estos decretos.

Por ello, toda vez que los decretos de necesidad y urgencia sometidos a examen no cumplen los requisitos sustanciales exigidos por la norma de apli-

⁷ Midón, Mario A. R. *Decretos de necesidad y urgencia...*, obra citada, página 49.

⁸ CSJN. “Fallos” 326:417. “Provincia de San Luis c/Estado nacional s/amparo”, sentencia del 5/3/2003.

cación, 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. – Luis P. Naidenoff.

III

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –ley 26.122– ha considerado los decretos de necesidad y urgencia que se detallan a continuación y que se analizan de manera conjunta en virtud de que así lo ha resuelto esta comisión en lo referido a los decretos de necesidad y urgencia emitidos con anterioridad a la sanción de la ley 26.122:

1) 968, del 18 de septiembre de 1997 (B.O. 26/9/97), por medio del cual el Poder Ejecutivo establece una medida de excepción a la ley 22.415 (Código Aduanero) para el tratamiento de mercaderías en condición de rezago sometidas a despacho de oficio. Se establecen además las condiciones que debe cumplir la mercadería para que proceda dicha excepción, como también establece las facultades que se otorgan a la Administración Federal de Ingresos Públicos para disponer la afectación de las mismas. Durante el período de vigencia de 180 días desde la publicación los destinos pueden ser el Ministerio de Educación, el de Salud, del Interior, de Defensa y la SIDE. Se establece, además, que las mercaderías objeto del decreto estarán exentas del pago de los tributos que gravaren su importación para el consumo.

2) 464, del 29 de abril de 1998 (B.O. 4/5/98), por medio del cual el Poder Ejecutivo establece condiciones para la pública subasta de mercaderías en los casos de bienes sometidos a procesos judiciales o administrativos. Establece además los plazos para la presentación de oposiciones. El producido de la venta de tales bienes bajo la modalidad establecido por el presente decreto se destinará a satisfacer las necesidades emergentes de la catástrofe meteorológica que afecta a las provincias argentinas. Por la misma norma se exige a las mercaderías afectadas del pago de los tributos que gravaren su importación para consumo, así como también de las tasas por servicio de estadística o comprobación de destino que correspondan.

3) 701, del 12 de junio de 1998 (B.O. 18/6/98), por medio del cual el Poder Ejecutivo proroga la vigencia del decreto 968/97, que estableció un régimen excepcional para el tratamiento de mercaderías en condición de rezago sometidas a despacho de oficio.

4) 258, del 19 de marzo de 1999 (B.O. 26/03/99), por medio del cual el Poder Ejecutivo dispone la modificación del artículo 15 de la ley 22.091 (de au-

tarquía de la Administración Nacional de Aduanas), sustituido por el artículo 2° de la ley 23.993 en relación al producido de lo que se obtuviere por la venta de mercaderías objeto de comiso y por la aplicación de todo tipo de multas, excepto las automáticas.

5) 59, del 9 de enero de 2002 (B.O. 11/1/02), por medio del cual el Poder Ejecutivo adopta medidas provisionales para la afectación de mercaderías básicas y de primera necesidad y medicamentos que se encuentren en calidad de rezago atento a que se hace necesario reducir los plazos previstos por el artículo 417 y siguientes de la ley 22.415 y sus modificatorias –Código Aduanero– debido a diversas circunstancias que han provocado una situación de gravedad social en varias provincias del territorio nacional. Por la misma norma se exime a las mercaderías afectadas del pago de los tributos que gravaren su importación para consumo, así como también de las tasas por servicio de estadística o comprobación de destino que correspondan.

6) 2.690, del 27 de diciembre de 2002 (B.O. 31/12/02), por medio del cual el Poder Ejecutivo establece las condiciones de inscripción al Registro de Importadores y Exportadores. Asimismo se establecen, con el propósito de fortalecer el accionar contra la evasión fiscal y el contrabando, los recaudos que deberán cumplir los mismos, a los efectos de reforzar el control de las respectivas matrículas, asegurando la intangibilidad de la renta fiscal por las responsabilidades penales o tributarias en que, eventualmente, puedan incurrir los inscritos en dicho registro. Para ello propicia la modificación de los artículos 94, 95, 96, 97 y 98 de la ley 22.415 y la derogación del artículo 29 del decreto 2.284/91 (desregulación económica del comercio interno de bienes y servicios y del comercio exterior; reforma fiscal).

7) 971, del 25 de abril de 2003 (B.O. 28/4/03), por medio del cual el Poder Ejecutivo modifica los artículos 94, 96, 97 y 98 del Código Aduanero, ley 22.415, con la finalidad de flexibilizar los requisitos exigidos para la inscripción en el Registro de Importadores y Exportadores para los sujetos incluidos en regímenes específicos a efectos de dinamizar el comercio exterior.

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.

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

Sala de la comisión, 7 de noviembre de 2007.

Pablo G. Tonelli.

INFORME

Honorable Cámara:

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de someter a su consideración el presen-

te dictamen respecto de los decretos de necesidad y urgencia:

1) 968, del 18 de septiembre de 1997 (B.O. 26/9/97), por medio del cual el Poder Ejecutivo establece una medida de excepción a la ley 22.415 (Código Aduanero) para el tratamiento de mercaderías en condición de rezago sometidas a despacho de oficio. Se establecen además las condiciones que debe cumplir la mercadería para que proceda dicha excepción, como también establece las facultades que se otorgan a la Administración Federal de Ingresos Públicos para disponer la afectación de las mismas. Durante el período de vigencia de 180 días desde la publicación los destinos pueden ser el Ministerio de Educación, el de Salud, del Interior, de Defensa y la SIDE. Se establece, además, que las mercaderías objeto del decreto estarán exentas del pago de los tributos que gravaren su importación para el consumo.

2) 464, del 29 de abril de 1998 (B.O. 4/5/98), por medio del cual el Poder Ejecutivo establece condiciones para la pública subasta de mercaderías en los casos de bienes sometidos a procesos judiciales o administrativos. Establece además los plazos para la presentación de oposiciones. El producido de la venta de tales bienes bajo la modalidad establecido por el presente decreto se destinará a satisfacer las necesidades emergentes de la catástrofe meteorológica que afecta a las provincias argentinas. Por la misma norma se exime a las mercaderías afectadas del pago de los tributos que gravaren su importación para consumo, así como también de las tasas por servicio de estadística o comprobación de destino que correspondan.

3) 701, del 12 de junio de 1998 (B.O. 18/6/98), por medio del cual el Poder Ejecutivo prorroga la vigencia del decreto 968/97, que estableció un régimen excepcional para el tratamiento de mercaderías en condición de rezago sometidas a despacho de oficio.

4) 258, del 19 de marzo de 1999 (B.O. 26/03/99), por medio del cual el Poder Ejecutivo dispone la modificación del artículo 15 de la ley 22.091 (de autarquía de la Administración Nacional de Aduanas), sustituido por el artículo 2° de la ley 23.993 en relación al producido de lo que se obtuviere por la venta de mercaderías objeto de comiso y por la aplicación de todo tipo de multas, excepto las automáticas.

5) 59, del 9 de enero de 2002 (B.O. 11/1/02), por medio del cual el Poder Ejecutivo adopta medidas provisorias para la afectación de mercaderías básicas y de primera necesidad y medicamentos que se encuentren en calidad de rezago atento a que se hace necesario reducir los plazos previstos por el artículo 417 y siguientes de la ley 22.415 y sus modificatorias –Código Aduanero– debido a diversas circunstancias que han provocado una situación de gravedad social en varias provincias del territorio

nacional. Por la misma norma se exime a las mercaderías afectadas del pago de los tributos que gravaren su importación para consumo, así como también de las tasas por servicio de estadística o comprobación de destino que correspondan.

6) 2.690, del 27 de diciembre de 2002 (B.O. 31/12/02), por medio del cual el Poder Ejecutivo establece las condiciones de inscripción al Registro de Importadores y Exportadores. Asimismo se establecen, con el propósito de fortalecer el accionar contra la evasión fiscal y el contrabando, los recaudos que deberán cumplir los mismos, a los efectos de reforzar el control de las respectivas matrículas, asegurando la intangibilidad de la renta fiscal por las responsabilidades penales o tributarias en que, eventualmente, puedan incurrir los inscritos en dicho registro. Para ello propicia la modificación de los artículos 94, 95, 96, 97 y 98 de la ley 22.415 y la derogación del artículo 29 del decreto 2.284/91 (desregulación económica del comercio interno de bienes y servicios y del comercio exterior; reforma fiscal).

7) 971, del 25 de abril de 2003 (B.O. 28/4/03), por medio del cual el Poder Ejecutivo modifica los artículos 94, 96, 97 y 98 del Código Aduanero, ley 22.415, con la finalidad de flexibilizar los requisitos exigidos para la inscripción en el Registro de Importadores y Exportadores para los sujetos incluidos en regímenes específicos a efectos de dinamizar el comercio exterior.

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

1. Criterio rector

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

El principio es consecuencia, claro está, de la división de poderes que es inherente al carácter de república que la Constitución le asignó a nuestra Nación y a la existencia de un Congreso encargado de legislar (artículos 1°, 44 y concordantes). Teoría o doctrina la de división de poderes que es la “más conforme a la naturaleza de las cosas”, la “más propia para el cumplimiento de los fines de todo gobierno” y “la mejor manera de defender y garantizar contra las tentativas de la tiranía los derechos y li-

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

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

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

2. Requisitos formales. Materias vedadas

El citado artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional establece, además de los requisitos sustanciales, determinados recaudos formales para que se justifique la emisión de un decreto de necesidad y urgencia por parte del presidente de la Nación.

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

del decreto, lo que constituye un segundo recaudo formal.

El tercer recaudo se trata de la prohibición de que se trate de regular “materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos” (artículo 99, inciso 3, tercer párrafo, de la Constitución Nacional). Este recaudo tiene por objeto asegurar el principio de reserva legal en materias especialmente sensibles, tales como la libertad y el patrimonio de los individuos, motivo por el cual la prohibición debe interpretarse de manera amplia (conforma Gelli, *Constitución de la Nación Argentina*, 3ª edición, página 835).

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

3. Circunstancias justificantes

En caso de que se encuentren satisfechos los requisitos recién mencionados, es necesario analizar si existen en el caso “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 que circunstancia excepcional “los graves defectos que afectan a nuestro sistema aeroportuario”.

Pero poco tiempo después, al resolver el caso “Verrocchi” (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 requisi-

tos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestionado en el *sublite* es que éste tenga la finalidad de proteger los intereses 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” (1º/11/2003, “Fallos” 326-3180). Y en “Leguizamón Romero”, del 7 de diciembre de 2004 (“Fallos” 327-5559), la Corte reiteró que para que sea procedente la emisión de un decreto de necesidad y urgencia por parte del Poder Ejecutivo es necesario que exista un “grave trastorno que amenace la existencia, seguridad o el orden público o económico”.

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

4. Primera conclusión

Lo hasta aquí expuesto permite sintetizar una primera conclusión acerca de en qué situaciones o bajo qué circunstancias –de acuerdo con la doctrina de la Corte Suprema de Justicia– puede el presidente de la Nación dictar decretos de necesidad y urgencia.

En primer lugar, deben cumplirse los requisitos formales y no invadir las materias prohibidas, expresamente reservadas al Congreso. Por su parte, 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.

5. Los decretos bajo examen

Los decretos 968/97, 464/98, 701 y 258/98, 59 y 2.690/02 y 971/03 fueron dictados por el Poder Eje-

cutivo con motivo de producir modificaciones al Código Aduanero, ley 22.415, tal como ya fue detallado en el inicio del presente informe, adonde me remito.

Lo primero que debe señalarse es que, aparentemente, el jefe de Gabinete se ha limitado a enviar al Congreso sólo el texto de los decretos sin haber adjuntado todos los antecedentes del caso, como hubiera correspondido. Digo aparentemente porque no he recibido otro antecedente más que los mencionados, pero no puedo descartar que ellos hayan ingresado junto con el mensaje del jefe de Gabinete. Esta circunstancia perjudica sensiblemente la labor de esta comisión, ya que, además, la publicación de los mencionados decretos en el sitio de Internet del Ministerio de Economía (“Infoleg”) no incluye la publicidad de las planillas, como habitualmente sucede.

En el caso de los decretos 968/97, 464/98 y 59/02 bajo análisis de esta comisión bicameral, la consideración acerca de su posible validez no puede superar la primera etapa de análisis acerca de los recaudos constitucionales previstos en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

En efecto, tal como se dijo antes, los decretos señalados dispusieron, entre otras medidas, que ciertas mercaderías estuvieran completamente “exentas del pago de los tributos que gravaren su importación para el consumo”.

Se trata, como se aprecia, de un decreto que regula directamente sobre “materia tributaria”, la cual se encuentra expresamente excluida de las materias que pueden ser objeto de un decreto de necesidad y urgencia, conforme el texto del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional. Por lo tanto, dada la claridad de la prohibición –que no prevé excepción alguna– y la indiscutible sustancia de la materia resuelta en el decreto bajo análisis, no cabe otra posibilidad más que pronunciarse en contra de la validez de la norma.

Desde otra óptica, y considerando ahora todos los decretos bajo examen, surge que fueron dictados en septiembre de 1997, abril y junio de 1998, marzo de 1999, enero y diciembre de 2002 y abril de 2003, sin que mediara ningún obstáculo que impidiera el tratamiento de las iniciativas antes mencionadas por parte del Poder Legislativo.

Los decretos 968/97, 464/98, 701/98, 258/99 y 971/03 fueron dictados cuando el Congreso se encontraba en período de sesiones ordinarias (artículo 63 de la Constitución Nacional).

Por su parte, los decretos 59, de enero de 2002, y 2690, de diciembre de 2002, fueron dictados fuera del período de sesiones ordinarias. Sin embargo, para esas fechas el Poder Ejecutivo convocó a sesiones extraordinarias. En efecto: en el primer caso él las convocó desde el 6/12/01 al 21/12/01, por medio del decreto 1.579/01, y fueron prorrogadas has-

ta el 28/2/02 por medio del decreto 1.642/01. En el caso del decreto 2.690/02, el Poder Ejecutivo convocó a sesiones extraordinarias desde el 1° de diciembre al 31 de diciembre de 2002 por medio del decreto 2.417/02 del 27/11/02.

A partir de ese dato, es muy difícil encontrar, para todos los casos señalados, una causa súbita, urgente, imprevista e impostergable que hubiera 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 (conforme 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 es imposible seguir el trámite previsto en la Constitución para la sanción de las leyes. Sólo ha expresado esa imposibilidad como una petición de principio, sin fundamento alguno. Este vicio quita toda legitimidad a las medidas bajo examen, porque, tal como se lo ha reconocido en el derecho español –fuente de nuestro derecho en este punto– que “la utilización de fórmulas rituales de una marcada abstracción” en el dictado de decretos de necesidad y urgencia impide “todo contraste con la realidad” y hace “prácticamente imposible el control constitucional” (Superior Tribunal Constitucional de España, en pleno, sentencia del 28/3/2007, sobre el RDL 5/2002).

Las decisiones deberían haber sido adoptadas mediante leyes, en sentido formal y material, dado que se trató de modificaciones a la ley 22.415 y modificatorias (artículo 75, incisos 1, 2, 8, 13, de la Constitución Nacional).

6. Conclusión

La conclusión, luego del precedente análisis, es que el Poder Ejecutivo dictó los decretos de necesidad y urgencia bajo análisis sin que estuvieran reunidas las condiciones 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).

Si se encuentran cumplidos, en cambio, ciertos recaudos formales previstos en la Constitución Na-

cional, 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. Pero el cumplimiento de estos recaudos formales es insuficiente para dotar de validez a los decretos bajo análisis, dado que no se respetó la prohibición de legislar sobre materia tributaria y no se dieron los demás recaudos sustanciales.

Por todas las razones expuestas se aconseja el rechazo de los decretos de necesidad y urgencia 968/97, 464/98, 701 y 258/98, 59 y 2.690/02 y 971/03 bajo análisis.

Pablo G. Tonelli.

ANTECEDENTES

1

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 29 de abril de 1998.

Al Honorable Congreso de la Nación:

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de comunicarle los artículos 1º, 2º, 3º, primer párrafo, 4º y 5º del decreto 464 del 29 de abril de 1998 que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 465

CARLOS S. MENEM.

Jorge A. Rodríguez. – Roque B. Fernández.

Buenos Aires, 29 de abril de 1998.

VISTO Y CONSIDERANDO:

Que circunstancias extraordinarias han provocado una situación de catástrofe hídrica en varias provincias del territorio nacional.

Que en la emergencia todos los organismos del Estado federal deben coadyuvar al logro de soluciones que permitan paliar, primero en forma transitoria y luego con carácter estructural, las graves consecuencias que ha producido el meteoro.

Que los daños registrados resultan de incalculable magnitud, lo que aconseja disponer de recursos financieros excedentes a los ya previstos para sortear los efectos de la crisis.

Que en tal sentido la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, custodia bienes sobre los cuales los particulares no han ejercido en tiempo oportuno sus derechos.

Que las mercaderías o su producido luego de la realización de la pública subasta permitirán al Po-

der Ejecutivo nacional afrontar en forma parcial los requerimientos para asistir a los afectados, complementando los recursos ya previstos.

Que igual criterio debe seguirse con aquellas mercaderías sometidas a procesos judiciales o administrativos, en tanto la realización de dichos bienes no afecte las medidas probatorias pertinentes tendientes a la búsqueda de la verdad material de los hechos, a cuyo fin los jueces intervinientes y funcionarios competentes podrán oponerse en forma expresa en el plazo que se establece en el presente y con el solo fundamento antes indicado.

Que las circunstancias anteriormente descritas muestran la extrema urgencia que tiene el gobierno nacional de contar con el instrumento normativo adecuado para que la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, colabore en la superación de la situación de emergencia descrita.

Que en tanto la medida propiciada se limita a regular aspectos procedimentales referidos al tratamiento de mercaderías no se contraría lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, tercer párrafo, de la Constitución Nacional.

Que el Servicio Jurídico Permanente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos ha tomado la debida intervención, opinando que la medida propiciada resulta legalmente viable.

Que existiendo circunstancias excepcionales y razones de necesidad y urgencia el presente se dicta de acuerdo con la facultad conferida por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y los artículos 66, 765 y 771 del Código Aduanero.

Por ello,

El presidente de la Nación Argentina en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1º – El Servicio Aduanero ordenará la venta de la mercadería, en pública subasta, previa verificación, valoración y clasificación de oficio de la misma –por sí o a través de terceros–, cuando:

- a) No se solicitare para ella, dentro del plazo correspondiente, alguna destinación aduanera;
- b) Hubiere vencido el plazo de permanencia de una mercadería sometida a destinación suspensiva de depósito de almacenamiento o en depósito fiscal de exportación;
- c) Hubiere vencido el plazo de quince (15) días desde que quedare firme el acto por el cual se hubiera denegado una solicitud de destinación respecto de mercadería de importación y no se hubiere presentado una nueva solicitud de destinación autorizada;

- d) La mercadería hubiere arribado, cierta o presuntamente, al territorio aduanero como consecuencia de naufragio, echazón, accidente u otro siniestro acaecido durante su transporte;
- e) En el depósito o en cualquier otro lugar de la zona primaria aduanera se hallare mercadería respecto de la cual se desconociere su titular.

Art. 2° – En las mismas condiciones definidas en el artículo 1° el servicio aduanero subastará todos los bienes sometidos a procesos judiciales o administrativos que se encuentran bajo la custodia del mismo siempre que no mediare oposición expresa del juez interviniente o funcionario administrativo competente, manifestada dentro de los diez (10) días de la publicación del presente. La oposición sólo podrá ser fundada en la necesidad de asegurar las pruebas pendientes en los procesos respectivos.

Art. 3° – El precio neto que se obtuviera de la subasta se destinará a satisfacer las necesidades emergentes de la catástrofe meteorológica que afecta a las provincias argentinas, a cuyo fin el Poder Ejecutivo nacional habilitará una cuenta especial en el Banco de la Nación Argentina, en la cual se depositarán los fondos producidos por la subasta.

Exímese a las mercaderías afectadas del pago de los tributos que gravaren su importación para consumo, así como también de las tasas por servicio de estadística o comprobación de destino que correspondan.

Art. 4° – Si a resultas de los procesos judiciales o administrativos existieren terceros que tuvieren derecho a disponer de la mercadería y ésta hubiere sido subastada, podrán reclamar la indemnización correspondiente al Estado nacional, la que no podrá exceder el precio obtenido en la subasta.

Art. 5° – El presente decreto regirá desde el día siguiente de su publicación en el Boletín oficial y mantendrá su vigencia hasta tanto el Poder Ejecutivo nacional declare que han cesado las causas que motivan su dictado.

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 464

CARLOS S. MENEM.

Jorge A. Rodríguez. – Roque B. Fernández. – Antonio E. González. – Susana B. Decibe. – Jorge Domínguez. – Guido J. Di Tella. – Carlos V. Corach. – Raúl E. Granillo Ocampo. – Alberto J. Mazza.

2

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 18 de septiembre de 1997.

Al Honorable Congreso de la Nación:

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de comunicarle el dictado del decreto 968 del 18 de septiembre de 1997, que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 969

CARLOS S. MENEM.

Jorge A. Rodríguez. – Roque B. Fernández.

Buenos Aires, 18 de septiembre de 1997.

VISTO el expediente EAAA 406.977/97 del registro de la ex Administración Nacional de Aduanas, y

CONSIDERANDO:

Que el plazo de permanencia de las mercaderías en el régimen de depósito provisorio de importación debe asegurar la integridad y estado de las mismas, así como impedir cualquier ilícito que pudiera cometerse a su respecto.

Que para cumplir con tal finalidad resulta necesario dotar al servicio aduanero de la correspondiente facultad para iniciar el despacho de oficio de la mercadería en forma inmediata al vencimiento del plazo establecido por el Código Aduanero para que el importador solicite una destinación autorizada.

Que el artículo 417 y siguientes del mencionado ordenamiento establecen un procedimiento de publicaciones que insume como mínimo un plazo de aproximadamente noventa (90) días para que el servicio aduanero pueda disponer la venta de la mercadería o su afectación a un organismo o repartición nacional, en el marco del artículo 435 de dicho código.

Que la citada publicación tiene el carácter de advertencia conforme surge de la exposición de motivos de la ley 22.415 al expresar: “En el primer grupo se ubican aquellos en los que se ha considerado conveniente, con carácter previo a la comercialización, una publicación de advertencia respecto de la situación de la mercadería a fin de que quien se considere con derecho a ella solicite alguna de las destinaciones aduaneras autorizadas”.

Que dada la situación de emergencia imperante en la actualidad a raíz de la existencia de numerosas mercaderías sometidas al trámite de despacho de oficio y la necesidad de adoptar a su respecto un procedimiento ágil que permita disponer de las mismas en forma rápida a los efectos de evitar perjuicios económicos y daños mayores, se torna im-

prescindible la creación de un régimen excepcional y transitorio que faculte al servicio aduanero a proceder a la subasta de la mercadería que éste encuadrada en el referido trámite sin necesidad de realizar las publicaciones respectivas y aguardar la expiración de los plazos pertinentes.

Que en las aduanas del área metropolitana y del interior del país se encuentran almacenadas en el régimen de depósito provisorio de importación mercaderías perecederas, constituidas por alimentos, bebidas y otros productos que contienen como especificación de consumo una fecha de vencimiento para su uso humano, que torna excesivos los plazos procedimentales para su declaración de rezago.

Que para los restantes productos depositados, tales como los textiles, químicos y bienes de capital, las condiciones de almacenamiento resultan inadecuadas por su obsolescencia, provocando en consecuencia un deterioro acelerado que excede la normal degradación por el transcurso del tiempo.

Que el incremento del tráfico internacional de mercaderías en el último quinquenio ha tornado contraproducente la aplicación de las normas procedimentales contenidas en los artículos 417 y siguientes del Código Aduanero por cuanto dicho plexo fue instituido para una realidad económica distinta, caracterizada por el aislamiento internacional y el escaso movimiento de bienes y servicios.

Que para el almacenamiento de mercadería de rezagos la Dirección General de Aduanas cuenta con depósitos de terceros cuyos contratos de locación resultan imposibles de renovar, por haber dispuesto los titulares del dominio otros usos de los mismos, aparejando tal situación una disminución de la posibilidad de almacenaje del orden de las tres cuartas partes de la capacidad instalada.

Que las circunstancias anteriormente descritas muestran la extrema urgencia que tiene el gobierno nacional de contar con el instrumento normativo adecuado para que la Administración Federal de Ingresos Públicos ejerza a la mayor brevedad posible las funciones que el Código Aduanero le atribuye, el cual no puede alcanzarse mediante el trámite parlamentario habitual.

Que, en tanto, la medida propiciada se limita a regular aspectos procedimentales referidos al tratamiento de mercadería en condición de rezago, no se contraría lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, tercer párrafo, de la Constitución Nacional.

Que, asimismo, resulta necesario autorizar la afectación a la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación a fin de su distribución en forma gratuita entre los sectores más desprotegidos de la población de aquellas mercaderías que, encontrándose sometidas al procedimiento de despacho de oficio contemplado en los artículos 417 a 428 del Código Aduanero, poseen una naturaleza y un valor económico tales que no justifican y hasta impi-

den cumplir con el trámite de la subasta con el que concluye dicho procedimiento.

Que en los mismos supuestos y por las mismas razones resulta también necesario autorizar la afectación de ciertas mercaderías para que éstas sean utilizadas por el Ministerio de Cultura y Educación a los fines de su distribución entre los establecimientos educativos más necesitados o por los ministerios del Interior y de Defensa y por la Secretaría de Inteligencia de Estado de la Presidencia de la Nación, según los casos, cuando dichos productos resulten necesarios para la modernización de las técnicas y procedimientos destinados al cumplimiento de las funciones asignadas a esos organismos.

Que este procedimiento asegurará que la venta en pública subasta de las mercaderías se produzca en forma casi inmediata a su arribo al territorio aduanero, con la consiguiente recaudación tributaria, o en su caso, la rápida afectación de las mismas a los fines previstos en el presente régimen.

Que existiendo circunstancias excepcionales y razones de necesidad y urgencia, el presente se dicta de acuerdo con la facultad conferida por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Por ello,

El presidente de la Nación Argentina en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1° – El servicio aduanero ordenará la venta de la mercadería, previa verificación, clasificación y valoración de oficio de la misma, cuando:

- a) Quien tuviere derecho a disponer de ella no hubiere solicitado una destinación autorizada al vencimiento de los plazos a los que se refieren los artículos 217, 222 y 291 del Código Aduanero;
- b) En el depósito o en cualquier otro lugar de la zona primaria aduanera se hallare mercadería respecto de la cual se desconociere su titular y quien tuviere derecho a disponer de la misma no hubiere solicitado una destinación autorizada dentro del plazo de treinta y un (31) días contados a partir de la fecha de su ingreso al depósito o a la zona primaria aduanera;
- c) La mercadería hubiere arribado cierta o presuntamente al territorio aduanero como consecuencia de naufragio, echazón, accidente u otro siniestro acaecido durante su transporte, de conformidad con lo previsto en los artículos 180 y 184 del Código Aduanero, y quien tuviere derecho a disponer de la misma no hubiere solicitado una destinación autorizada dentro del plazo de treinta y un (31) días corridos contados a partir de la fecha de su ingreso al depósito;

- d) Hubiere vencido el plazo para solicitar una destinación aduanera de exportación, definitiva o suspensiva, o la restitución a plaza, según correspondiere, de la mercadería sometida al régimen de depósito provisorio de exportación, de conformidad con lo previsto en el artículo 399 del Código Aduanero;
- e) No se solicitare dentro de los plazos correspondientes establecidos en los artículos 65 y 66 del decreto 1.001, de fecha 21 de mayo de 1982, alguna destinación aduanera para la mercadería que, en carácter de equipaje acompañado o no acompañado, hubiere ingresado a depósito de conformidad con lo previsto en los artículos 501 y 502 del Código Aduanero;
- f) No se solicitare dentro del plazo establecido en el artículo 77 del decreto 1.001 de fecha 21 de mayo de 1982 alguna destinación aduanera para la mercadería que, hallándose sometida al régimen de franquicia diplomática, hubiere ingresado a depósito provisorio de conformidad con el artículo 541 del Código Aduanero.

Art. 2° –

- a) La Administración Federal de Ingresos Públicos dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos podrá disponer la afectación de las mercaderías que se encuentren en algunos de los supuestos contemplados en el artículo anterior, de acuerdo con lo establecido y bajo las condiciones previstas en los siguientes apartados:
 - I. Cuando se tratare de alimentos, artículos para la higiene personal y del hogar, ropa de cama y de vestir, todos ellos básicos y de primera necesidad, y medicamentos, la afectación podrá disponerse para que estas mercaderías sean utilizadas por parte de la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación a fin de su distribución entre los sectores más desprotegidos de la población, plasmándose la entrega de las mismas a los destinatarios finales por conducto de los gobiernos provinciales, las municipalidades y/o las comisiones dependientes del gobierno nacional que tengan competencia en la materia.
 - II. Cuando se tratare de artículos escolares, la afectación podrá disponerse para que estas mercaderías sean utilizadas por parte del Ministerio de Cultura y Educación a fin de su distribución entre los establecimientos educativos que más necesitados se encuentren de las mismas.

III. Cuando se tratare de productos que por su naturaleza resulten necesarios para la modernización de las técnicas y procedimientos destinados al cumplimiento de las funciones asignadas a los ministerios del Interior y de Defensa y a la Secretaría de Inteligencia de Estado de la Presidencia de la Nación, la afectación podrá disponerse para que estas mercaderías sean utilizadas a tales fines por los organismos ya citados;

- b) Las mercaderías que resulten afectadas en virtud de la norma del inciso anterior estarán exentas del pago de los tributos que gravaren su importación para el consumo;
- c) Facúltase a la Secretaría de Desarrollo Social, a la Secretaría de Inteligencia de Estado, ambas de la Presidencia de la Nación, y a los ministerios de Cultura y Educación, del Interior y de Defensa para que, por resolución conjunta de cada uno de ellos con el titular de la Administración Federal de Ingresos Públicos y previo inventario por parte de esta última decidan las modalidades de entrega de las mercaderías, la que se formalizará por escrito, donde conste la naturaleza, especie, calidad, cantidad y valor de las mismas, debiendo afectarse la documentación aduanera que las ampare al momento de dicha entrega;
- d) Las mercaderías que se entreguen deberán afectarse a los destinos y finalidades precisados en los apartados I, II y III del inciso a) del presente artículo, quedando terminantemente prohibido transferir bajo cualquier título o causa la propiedad, posesión, uso o tenencia de las mismas, aunque sea a sujetos o instituciones que podrían ser beneficiarios de este régimen.

Art. 3° – Quienes tuvieren derecho a disponer de las mercaderías que se encontraren en zona primaria aduanera a la fecha de vigencia del presente decreto y para las cuales se hubiere producido el vencimiento del plazo indicado para su destinación en los artículos 217 y 222 del Código Aduanero, sin haber sido objeto de anuncio en el boletín de la repartición aduanera o que de haberse ello concretado aún no hubiere vencido el plazo de sesenta (60) días de la tercera publicación, deberán hacer valer tales derechos en un plazo de treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente al de la publicación de este decreto en el Boletín Oficial, siendo de aplicación, en su defecto, lo establecido en el artículo 1° del presente decreto, no admitiéndose posteriormente reclamo alguno por los derechos que hubieren dejado de ejercer.

Art. 4° – Lo dispuesto en el artículo anterior será también de aplicación a las mercaderías para las cua-

les hubiere vencido el plazo de sesenta (60) días corridos contados a partir de la fecha de la última de las publicaciones que dispone el artículo 418 del Código Aduanero, si en el plazo de cinco (5) días hábiles contados desde el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial no se sometiera la mercadería a una destinación autorizada.

Art. 5° – El presente decreto regirá desde el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial y tendrá una vigencia de ciento ochenta (180) días.

Art. 6° – Durante la vigencia del presente decreto no será aplicable la norma prevista en el artículo 418 del Código Aduanero.

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 968

CARLOS S. MENEM.

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

3

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 12 de junio de 1998.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad comunicando el dictado del decreto 701 del 12 de junio de 1997.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 702

CARLOS S. MENEM.

Jorge A. Rodríguez. – Roque B. Fernández.

Buenos Aires, 12 de junio de 1998.

VISTO el decreto 968 del 18 de setiembre de 1997, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 5° del citado ordenamiento establece que el mismo regirá desde el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial y que tendrá una vigencia de ciento ochenta (180) días.

Que tal publicación se efectuó el día 26 de setiembre de 1997, de manera tal que el citado plazo vence el día 22 de junio de 1998.

Que los resultados alcanzados a través de la aplicación de este régimen han sido altamente satisfactorios, habiéndose logrado agilizar el trámite del despacho de las mercaderías que se encuentran en algunos de los supuestos allí previstos, lo cual ha

permitido no sólo recaudar los tributos que gravan su importación para consumo sino también hacer frente de un modo más eficaz a los perjuicios económicos y daños de otra naturaleza provocados por la situación, que llevó al dictado de dicho decreto, a lo que debe sumarse la asistencia a los afectados por la reciente emergencia hídrica, que es de público conocimiento.

Que en virtud de lo expuesto, y dado que aún existen mercaderías en esa situación, es necesario prorrogar la vigencia del referido decreto por un plazo de doscientos cuarenta (240) días.

Que el Servicio Jurídico Permanente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos ha tomado la debida intervención opinando que la medida resulta legalmente viable.

Que existiendo circunstancias excepcionales y razones de necesidad y urgencia, el presente se dicta de acuerdo con la facultad conferida 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° – Prorrógase la vigencia del decreto 968 del 18 de setiembre de 1997 por un plazo de doscientos cuarenta (240) días que se computarán desde el 23 de junio de 1998.

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 701

CARLOS S. MENEM.

Jorge A. Rodríguez. – Roque B. Fernández. – Raúl E. Granillo Ocampo. – Jorge Domínguez. – Carlos V. Corach. – Susana B. Decibe.

4

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 19 de marzo de 1999.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad comunicando el dictado del decreto 258 del 19 de marzo de 1999.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 259

CARLOS S. MENEM.

Jorge A. Rodríguez. – Roque B. Fernández. – Carlos V. Corach. – Raúl E. Granillo Ocampo.

Buenos Aires, 19 de marzo de 1999.

VISTO el expediente 251.548/98 del registro de la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, y los artículos 15, 15 bis y 15 ter de la ley 22.091, sustituido el primero por el artículo 2° de la ley 23.993 e incorporados los dos últimos por el artículo 3° de esa misma ley, y

CONSIDERANDO:

Que la ley 23.993 reimplantó, en el ámbito de la entonces Administración Nacional de Aduanas hoy Dirección General de Aduanas—, dependiente de la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, a favor de los denunciantes y aprehensores, un beneficio consistente en una determinada participación en el producido que se obtenga por la venta de mercaderías objeto de comiso y por la aplicación de todo tipo de multas, excepto las automáticas.

Que en la práctica el aludido régimen de estímulo se ha convertido en un privilegio para los funcionarios que, por desempeñarse en áreas fiscalizadoras y operativas, tienen posibilidades mucho mayores de detectar hechos ilícitos que aquellos que cumplen funciones en áreas asesoras o administrativas.

Que los aludidos funcionarios, beneficiarios del régimen, perciben a menudo, como consecuencia del normal ejercicio de sus funciones específicas, recompensas que alcanzan magnitudes desproporcionadas.

Que asimismo se ha observado una producción masiva de denuncias, sin un adecuado análisis previo sobre su seriedad o verosimilitud, lo que ha generado un dispendio de actividad administrativa.

Que, por otra parte, de conformidad con lo prescrito por el artículo 1.084 del Código Aduanero, los funcionarios públicos están legalmente obligados a denunciar toda infracción aduanera de la que tomen conocimiento en el ejercicio de sus funciones.

Que asimismo dichos funcionarios están legalmente obligados, por disposición del artículo 177, inciso 1, del Código Procesal Penal de la Nación y bajo apercibimiento de las penas establecidas por el artículo 277 del Código Penal, a denunciar los delitos perseguibles de oficio que conozcan en las mismas circunstancias.

Que en virtud de lo expuesto el régimen de estímulo vigente aparece como cuestionable por lo que resulta necesaria su modificación, haciendo partícipes de la distribución a todos los agentes del servicio aduanero.

Que en concordancia con tal modificación corresponde suprimir el fondo que contempla el inciso *d*) del artículo 15 de la ley 22.091, sustituido por el artículo 2° de la ley 23.993.

Que debe el Poder Ejecutivo nacional adoptar las normas correctivas que aseguren la primacía del bien común.

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

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

Que el presente se dicta en uso 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° – Sustitúyese el artículo 15 de la ley 22.091, sustituido por el artículo 2° de la ley 23.993, por el siguiente:

Artículo 15: El producido de lo que se obtuviere por la venta de mercaderías objeto de comiso y por la aplicación de todo tipo de multas, excepto las automáticas, con arreglo a lo dispuesto en la legislación aduanera se distribuirá, previa deducción de los importes correspondientes a los honorarios de los profesionales fiscales judicialmente regulados, del siguiente modo:

- a) El veinticinco por ciento (25 %) se destinará a Rentas Generales;
- b) El cincuenta por ciento (50 %) se destinará a una cuenta que se denominará “Productividad, eficiencia y fiscalización” y se distribuirá entre todo el personal del servicio aduanero de acuerdo al régimen que determine la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos;
- c) El veinticinco por ciento (25 %) se destinará a la fuerza de seguridad actuante en el procedimiento, con asignación a la cuenta que exista en cada una de ellas para usos de carácter institucional. Si hubiese intervenido más de una fuerza de seguridad, este porcentaje se repartirá por partes iguales entre las fuerzas intervinientes. Si por el contrario no hubiese intervenido alguna fuerza de seguridad, este porcentaje se destinará a Rentas Generales.

Art. 2° – Deróganse los artículos 15 bis y 15 ter de la ley 22.091, incorporados por el artículo 3° de la ley 23.993.

Art. 3° – El presente decreto será de aplicación a partir de la fecha de su publicación en el Boletín Oficial y alcanzará a todos los procesos judiciales y procedimientos administrativos en los que, a ese momento, no hubiere recaído sentencia o resolución definitiva pasada en autoridad de cosa juzgada.

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

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

Decreto 258

CARLOS S. MENEM.

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

5

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 9 de enero de 2002.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de comunicarle el dictado del decreto 59 del 9 de enero de 2002 que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 61

EDUARDO A. DUHALDE.

Jorge M. Capitanich. – Rodolfo Gabrielli.

Buenos Aires, 9 de enero de 2002.

VISTO Y CONSIDERANDO:

Que diversas circunstancias han provocado una situación de gravedad social en varias provincias del territorio nacional.

Que todos los organismos del Estado deben coadyuvar al logro de soluciones que permitan paliar dicha emergencia.

Que para superar las circunstancias apuntadas resulta de extrema urgencia que el gobierno nacional disponga del instrumento normativo adecuado para que la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía, a través de la Dirección General de Aduanas, colabore en la superación de la situación de emergencia, el que no puede alcanzarse con el procedimiento parlamentario habitual.

Que la Administración Federal de Ingresos Públicos custodia mercaderías sobre las cuales los particulares no han ejercido en tiempo oportuno sus derechos.

Que en virtud de lo expuesto se hace necesario reducir los plazos previstos por el artículo 417 y siguientes de la ley 22.415 y sus modificatorias –Código Aduanero–, a cuyo vencimiento sin que se haya solicitado alguna de las destinaciones autorizadas, se dispondrá la venta o afectación de la mercadería.

Que existen mercaderías cuya necesidad de afectación para la entrega inmediata a los ciudadanos carecientes es imperiosa.

Que la mercadería aludida es aquella destinada al alimento, a la higiene personal, ropa de cama y de vestir y calzado, todas ellas básicas y de primera necesidad y medicamentos.

Que, a su vez, existen otras mercaderías que por su naturaleza coadyuvan al normal desenvolvimiento de las actividades confiadas a diversos organismos del Estado nacional, resultando también necesario autorizar su afectación a los mismos para el cumplimiento de sus fines específicos.

Que en tanto la medida propiciada se limita a regular, de manera provisoria, aspectos procedimentales referidos al tratamiento de mercaderías en calidad de rezago, no se contraría lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, tercer párrafo, de la Constitución Nacional.

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

Que, ante circunstancias excepcionales y razones de necesidad y urgencia, se dicta el presente de acuerdo con la facultad conferida por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y los artículos 667, 765 y 771 de la ley 22.415 y sus modificatorias –Código Aduanero–.

Por ello,

El presidente de la Nación Argentina en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1° – El servicio aduanero procederá a anunciar la existencia y situación jurídica de la mercadería durante un (1) día en el Boletín Oficial, indicando el número, marca y envase u otras características suficientes para su individualización en las situaciones previstas por el artículo 417 de la ley 22.415 y sus modificatorias –Código Aduanero–.

Art. 2° – El servicio aduanero dispondrá la venta de la mercadería una vez transcurridos diez (10) días corridos desde la publicación referida en el artículo anterior, cuando no se hubiese solicitado una destinación autorizada.

Art. 3° – Cuando se tratare de alimentos, artículos para la higiene personal, ropa de cama y de vestir y calzado, todas ellas mercaderías básicas y de primera necesidad y medicamentos, el servicio aduanero los pondrá a disposición de la Secretaría Ge-

neral de la Presidencia de la Nación para que sean afectados para su utilización por algún organismo o repartición nacional, provincial o municipal, cuando las condiciones de emergencia social del lugar lo aconsejen, con las formalidades prescritas en la reglamentación del presente que oportunamente se dicte.

Art. 4° – Cuando se trate de mercadería que por su naturaleza resulte apta para el debido cumplimiento de las actividades específicas asignadas a los diversos organismos del Estado nacional, el servicio aduanero las pondrá a disposición de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación para que sea afectada para su utilización por la repartición correspondiente.

Art. 5° – Exímese a las mercaderías afectadas conforme a los artículos 3° y 4° del pago de los tributos que gravaren su importación para consumo, así como del pago de las tasas de estadística o comprobación de destino que correspondan.

Art. 6° – Lo prescrito en los artículos 1° y 2° no será de aplicación para aquellas mercaderías cuya publicación ya se haya concretado.

Art. 7° – El presente decreto tendrá vigencia a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial y la mantendrá hasta tanto el Poder Ejecutivo nacional declare que han cesado las causas que motivan su dictado.

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 59

EDUARDO A. DUHALDE.

*Jorge M. Capitanich. – Rodolfo Gabrielli.
– Alfredo N. Atanasof. – José H.
Jaunarena. – Jorge R. Vanossi. – José
I. De Mendiguren. – Jorge L. Remes
Lenicov. – Graciela M. Giannettasio.*

6

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 27 de diciembre de 2002.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad comunicando el dictado del decreto 2.690 del 27 de diciembre de 2002.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 2.691

EDUARDO A. DUHALDE.

Alfredo N. Atanasof. – Roberto Lavagna..

Buenos Aires, 27 de diciembre de 2002.

VISTO el expediente 254.887/02 del Registro de la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía, el Código Aduanero –ley 22.415–, los decretos 2.284 del 31 de octubre de 1991 –ratificado por la ley 24.307– y 618 del 10 de julio de 1997 y sus modificaciones, y

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con lo previsto en el artículo 92 del Código Aduanero, ley 22.415, la inscripción en el Registro de Importadores y Exportadores es condición previa e ineludible para el ejercicio de esa actividad.

Que de acuerdo con lo establecido en el artículo 9°, apartado 2, inciso *i*), del decreto 618/97, el Registro de Importadores y Exportadores está a cargo de la Dirección General de Aduanas, dependiente de la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía.

Que el artículo 94 del Código Aduanero, ley 22.415, determina los requisitos para la inscripción como importadores y exportadores de las personas de existencia visible y de las personas de existencia ideal, así como también los supuestos de inhabilidad para desempeñarse como tales.

Que el artículo 29 del decreto 2.284/91 dispuso, como único requisito para la inscripción en el citado registro, la acreditación de inscripción en la Dirección General Impositiva de la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía a través de la clave única de identificación tributaria (CUIT).

Que el decreto 2.284/91 fue ratificado por la ley 24.307.

Que lo dispuesto en el artículo 29 del citado decreto trajo aparejado un resentimiento en el control de la matrícula respectiva y un grave perjuicio al interés fiscal comprometido por la actividad, tornándose ilusorias tanto las sanciones de dicho registro, como el ejercicio de la acción preventiva o resarcitoria contra el patrimonio del importador-exportador, cuando el mismo resulta insolvente.

Que en consecuencia resulta indispensable establecer los recaudos que deberán cumplir los importadores y exportadores a los efectos de reforzar el debido control de la matrícula respectiva, asegurando la intangibilidad de la renta fiscal por las responsabilidades penales o tributarias en que, eventualmente, puedan incurrir los inscritos en dicho registro.

Que en salvaguarda del interés fiscal comprometido se considera de extrema necesidad y urgencia –en el actual estado de emergencia económica– la derogación del referido artículo 29 del decreto 2.284/

91, con el propósito de fortalecer el accionar contra la evasión fiscal y el contrabando.

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

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

Que el presente decreto se dicta en uso de las facultades que surgen del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

VISTO

Por ello,

El presidente de la Nación Argentina en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1° – Derógase el artículo 29 del decreto 2.284 del 31 de octubre de 1991.

Art. 2° – Incorpóranse como artículos 94, 95 y 96 de la ley 22.415 los textos que a continuación se establecen:

Artículo 94:

1. Son requisitos para la inscripción en el Registro de Importadores y Exportadores cuando se tratare de personas de existencia visible:
 - a) Tener capacidad para ejercer por sí mismo el comercio y estar inscrito como comerciante en el Registro Público de Comercio dependiente de la Inspección General de Justicia, dependiente del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos;
 - b) Acreditar la inscripción en la Dirección General Impositiva, dependiente de la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía, a través de la clave única de identificación tributaria (CUIT);
 - c) Acreditar domicilio real y constituir domicilio especial en la República Argentina;
 - d) Acreditar la solvencia necesaria y otorgar a favor de la Dirección General de Aduanas dependiente de la Administración Federal de Ingresos Públicos una garantía, conforme y según determinare la reglamentación, en seguridad del fiel cumplimiento de sus obligaciones;

e) No estar comprendido en alguno de los siguientes supuestos:

- 1°) Haber sido condenado por algún delito aduanero, impositivo o previsional.
- 2°) Haber sido socio ilimitadamente responsable, director o administrador de cualquier sociedad o asociación, cuando la sociedad o la asociación de que se tratare hubiera sido condenada por cualquiera de los ilícitos mencionados en el punto 1°). Se exceptúa de esta inhabilitación a quienes probaren haber sido ajenos al acto o haberse opuesto a su realización.
- 3°) Haber sido condenado por delito reprimido con pena privativa de la libertad. Exceptúanse los delitos contra las personas, el honor, la honestidad y el estado civil, cuando la sentencia hubiera concedido el beneficio de la ejecución condicional de la pena.
- 4°) Estar procesado judicialmente o sumariado en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos por cualquiera de los ilícitos indicados en los puntos 1°) y 3°), mientras no fuere sobreseído provisional o definitivamente o absuelto por sentencia o resolución firme.
- 5°) Haber sido sancionado con la eliminación de cualquiera de los demás registros previstos en el artículo 9°, apartado 2, inciso I), del decreto 618/97, hasta que se hallare en condiciones de reinscribirse.
- 6°) Ser fallido o concursado civil, hasta su rehabilitación-
- 7°) Estar inhabilitado judicialmente para administrar o disponer de sus bienes mientras esta situación subsistiere.
- 8°) Ser deudor de obligación tributaria aduanera, impositiva o previsional exigible o de obligación emergente de pena patrimonial aduanera, impositiva o previsional firme, o ser socio ilimitadamente responsable, director o administrador de cualquier sociedad o asociación, cuando la sociedad o asocia-

ción de que se tratase fuere deudora de alguna de las obligaciones mencionadas. Estas inhabilidades subsistirán hasta la extinción de la obligación.

9°) Estar inhabilitado para importar o exportar.

2. Son requisitos para la inscripción en este registro cuando se tratase de personas de existencia ideal:

- a) Estar inscritas en el Registro Público de Comercio dependiente de la Inspección General de Justicia, dependiente del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos y presentar sus contratos sociales;
- b) Acreditar la inscripción en la Dirección General Impositiva dependiente de la Administración Federal de Ingresos Públicos, a través de la clave única de identificación tributaria (CUIT);
- c) Acreditar la dirección de la sede social y constituir domicilio especial en la República Argentina;
- d) Acreditar la solvencia necesaria y otorgar a favor de la Dirección General de Aduanas dependiente de la Administración Federal de Ingresos Públicos una garantía en seguridad del fiel cumplimiento de sus obligaciones, de conformidad con lo que determine la reglamentación;
- e) No encontrarse la sociedad, asociación o cualesquiera de sus directores, administradores o socios ilimitadamente responsables en alguno de los supuestos previstos en el apartado 1, inciso e), de este artículo.

3. La inscripción en este registro habilitará para actuar ante cualquier aduana.

Artículo 95:

1. La solicitud de inscripción deberá presentarse ante la aduana que correspondiere a su domicilio, con los recaudos que determinare la reglamentación.
2. La aduana interviniente, una vez cumplidos los requisitos establecidos en el artículo 94, apartado 1, o en el 2, según correspondiere, elevará la solicitud con todos sus elementos a la Dirección General de Aduanas, la que dictará una resolución que admita o deniegue la inscripción solicitada dentro de los treinta (30) días, a contar desde su recepción.

3. Contra la resolución denegatoria, el interesado podrá interponer recurso ante el Ministerio de Economía, dentro de los diez (10) días de notificada. Las actuaciones se elevarán a dicho ministerio dentro de los quince (15) días, el que deberá dictar resolución en el plazo de treinta (30) días a contar desde su recepción.

4. Si transcurriere el plazo previsto en el apartado 2 sin que hubiere recaído resolución, el interesado podrá ocurrir directamente ante el Ministerio de Economía, el que se abocará al conocimiento de la cuestión, y previo requerimiento de las actuaciones a la Dirección General de Aduanas, resolverá admitir o denegar la inscripción, en el plazo de treinta (30) días a contar desde la recepción de estas últimas.

5. Confirmada la denegatoria por el Ministerio de Economía, o en su caso, vencido el plazo de treinta (30) días fijado en los apartados 3 y 4 sin que el mismo hubiere dictado resolución, el interesado podrá promover sin más trámite acción ordinaria en sede judicial.

6. En la medida en que resultaren compatibles con el procedimiento reglado en este artículo, le serán aplicables supletoriamente las disposiciones de la sección XIV de este código.

Artículo 96:

1. Los importadores y exportadores inscritos deberán:

a) Presentar el balance general, el inventario y el cuadro demostrativo de ganancias y pérdidas, debidamente certificados por contador público nacional;

b) Comunicar de inmediato a la Dirección General de Aduanas todo cambio de los integrantes de sus órganos de administración y de los apoderados.

2. El incumplimiento de estas obligaciones constituirá falta y dará lugar a la aplicación de las sanciones establecidas en el artículo 100.

Art. 3° – Los importadores y exportadores inscritos deberán adecuar, en el plazo máximo de noventa (90) días hábiles, a partir de la vigencia del presente decreto, sus inscripciones a los nuevos requisitos exigidos. Durante dicho plazo mantendrán vigencia las inscripciones realizadas al amparo del régimen anterior.

Art. 4° – Sustitúyese el artículo 97 del Código Aduanero, ley 22.415, por el siguiente:

Artículo 97:

1. El director general de Aduanas suspenderá sin más trámite del Registro de Importadores y Exportadores a:

- a) Quienes perdieren la capacidad para ejercer por sí mismos el comercio, mientras esta situación subsistiere;
- b) Quienes fueren procesados judicialmente por algún delito aduanero, impositivo o previsional hasta que la causa finalizare a su respecto. Cuando se tratare de personas de existencia ideal podrá diferirse la aplicación de la suspensión, siempre que otorguen garantía suficiente en resguardo del interés fiscal comprometido;
- c) Quienes fueren procesados por delito reprimido con pena privativa de la libertad, hasta que el proceso finalizare a su respecto. En caso de delitos contra las personas, el honor, la honestidad y el estado civil, hasta que se concediere la libertad por falta de mérito, por eximición de prisión o por excarcelación;
- d) Quienes fueren inhibidos judicialmente para administrar o disponer de sus bienes, mientras esta situación subsistiere;
- e) Quienes fueren deudores de obligación tributaria aduanera, impositiva o previsional exigible o de obligación emergente de pena patrimonial aduanera, impositiva o previsional firme, o quienes fueren directores, administradores o socios ilimitadamente responsables de cualquier sociedad o asociación, cuando la sociedad o la asociación de que se tratare fuere deudora de alguna de las obligaciones mencionadas. La suspensión subsistirá hasta la extinción de la obligación;
- f) Quienes perdieren la solvencia exigida o dejaren caducar o disminuir la garantía que hubieren otorgado a favor de la Dirección General de Aduanas, en seguridad del fiel cumplimiento de sus obligaciones, por debajo del límite que se estableciere, como así también quienes no efectuaren a dicha garantía los reajustes que pudieren determinarse. La suspensión perdurará mien-

tras cualquiera de estas situaciones subsistiere;

- g) Quienes fueren sometidos a sumario administrativo, siempre que se lo estimare necesario por resolución fundada en la gravedad de la falta investigada en relación con la seguridad del servicio aduanero. Esta suspensión tendrá carácter preventivo y no podrá exceder de cuarenta y cinco (45) días prorrogables por única vez por otro plazo igual, mediante decisión fundada, siempre que se mantuvieren las circunstancias que dieron origen a tal medida, pero nunca más allá de la fecha en que quedare firme la resolución definitiva dictada en el sumario de que se tratare;
 - h) Las personas de existencia ideal cuando alguno de sus directores, administradores o socios ilimitadamente responsables fuere judicialmente procesado o condenado por algún delito aduanero, impositivo o previsional o por cualquier otro delito reprimido con pena privativa de la libertad, con excepción de delitos contra las personas, el honor, la honestidad y el estado civil. Esta suspensión sólo se aplicará cuando el procesado o el condenado no cesare en su función dentro de los cuarenta (40) días siguientes a la intimación que a tal fin el servicio aduanero le efectuare a la mencionada persona de existencia ideal y subsistirá hasta que el procesado o el condenado cesare en sus funciones o hasta que fuere absuelto o sobreseído.
2. Serán sancionados con la suspensión en el Registro de Importadores y Exportadores, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 103, quienes incurrieren en conducta reiterada o falta grave en el ejercicio de su actividad.

Art. 5° – Sustitúyese el artículo 98 del Código Aduanero, ley 22.415, por el siguiente:

Artículo 98:

1. El director general de Aduanas eliminará sin más trámite del Registro de Importadores y Exportadores a:
 - a) Quienes hubieran sido condenados por algún delito aduanero, impositivo o previsional;

- b) Quienes hubieran sido socios ilimitadamente responsables, directores o administradores de cualquier sociedad o asociación, cuando la sociedad o la asociación de que se tratare hubiera sido condenada por algún delito aduanero, impositivo o previsional. Se exceptúa de esta inhabilitación a quienes probaren haber sido ajenos al acto o haberse opuesto a su realización;
- c) Quienes hubieran sido condenados por delitos reprimidos con pena privativa de la libertad. Exceptúanse los delitos contra las personas, el honor, la honestidad y el estado civil, cuando la sentencia hubiera concedido el beneficio de la ejecución condicional de la pena;
- d) Quienes hubieran sido declarados en quiebra o en concurso civil;
- e) Aquellos a quienes les fuera aceptada la renuncia. No podrá aceptarse la misma mientras el interesado se encontrare sometido a sumario administrativo, y en su caso, hasta tanto se cumpliere la sanción impositiva;
- f) quienes hubieran fallecido.
2. Serán sancionados con la eliminación del Registro de Importadores y Exportadores, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 103, quienes:
- a) Incurrieren en reiteración de inconductas, anteriormente sancionadas o en una falta grave en el ejercicio de su actividad que hiciera su permanencia incompatible con la seguridad del servicio aduanero;
- b) No comunicaren a la Dirección General de Aduanas, dentro de los diez (10) días de su notificación, estar comprendidos en alguno de los supuestos previstos en el artículo 94, apartado 1, inciso e), puntos 4º, 6º, 7º y 9º) o apartado 2, inciso e), en cuanto se encuadrare en alguno de los puntos antes aludidos.

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

Art. 7º – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.
Decreto 2.690

EDUARDO A. DUHALDE.

*Alfredo N. Atanasof. – Roberto Lavagna.
– Juan J. Alvarez. – Carlos F. Ruckauf.*

*– Graciela Camaño. – María N. Doga.
– Aníbal D. Fernández. – Ginés M. González García. – José H. Jaunarena.
– Graciela Giannettasio. – Jorge R. Matzkin.*

7

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 25 de abril de 2003.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad comunicando el dictado del decreto 971 del 25 de abril de 2003.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 972

EDUARDO A. DUHALDE.

Alfredo N. Atanasof. – Roberto Lavagna.

Buenos Aires, 25 de abril de 2003.

VISTO el expediente 250.909/03 del Registro de la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía, el Código Aduanero –ley 22.415–, los decretos 2.690 del 27 de diciembre de 2002 y 618 del 10 de julio de 1997 y sus modificaciones, y

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con lo previsto en el artículo 92 del Código Aduanero, ley 22.415, la inscripción en el Registro de Importadores y Exportadores es condición previa e ineludible para el ejercicio de esa actividad con carácter habitual.

Que de acuerdo con lo establecido en el artículo 9º, apartado 2, inciso i), del decreto 618 de fecha 10 de julio de 1997, el Registro de Importadores y Exportadores está a cargo de la Dirección General de Aduanas, dependiente de la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía.

Que el artículo 94 del Código Aduanero, ley 22.415, determina los requisitos para la inscripción como importadores y exportadores de las personas de existencia visible y de las personas de existencia ideal, como así también los supuestos de inhabilidad para desempeñarse como tales.

Que en virtud del derecho constitucional de todo habitante de la Nación para ejercer libremente el comercio, así como también de la garantía constitucional de presunción de inocencia, corresponde dejar sin efecto algunas de las restricciones establecidas por el decreto 2.690 de fecha 27 de diciembre de 2002.

Que resulta aconsejable flexibilizar los requisitos exigidos para la inscripción en el aludido registro,

para los sujetos incluidos en regímenes específicos, a efectos de dinamizar el comercio exterior.

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

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

Que el presente decreto se dicta en uso de las facultades que surgen 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 94 de la ley 22.415 por el siguiente:

Artículo 94:

1. Son requisitos para la inscripción en el Registro de Importadores y Exportadores cuando se tratare de personas de existencia visible:
 - a) Tener capacidad para ejercer por sí mismo el comercio;
 - b) Acreditar la inscripción y el domicilio fiscal ante la Dirección General Impositiva, dependiente de la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía, a través de la clave única de identificación tributaria (CUIT);
 - c) Acreditar la solvencia necesaria u otorgar a favor de la Dirección General de Aduanas dependiente de la Administración Federal de Ingresos Públicos una garantía, conforme y según determinare la reglamentación, en seguridad del fiel cumplimiento de sus obligaciones;
 - d) No estar comprendido en alguno de los siguientes supuestos:
 - 1) Haber sido condenado por algún delito aduanero, impositivo o previsional, siempre que no haya transcurrido el doble del máximo de la pena prevista en la ley para dicho delito desde el momento de cumplida la condena.
 - 2) Haber sido socio ilimitadamente responsable, director o administrador de cualquier sociedad

o asociación, cuando la sociedad o la asociación de que se tratare hubiera sido condenada por cualquiera de los ilícitos mencionados en el punto 1). Se exceptúa de esta inhabilitación a quienes probaren haber sido ajenos al acto o haberse opuesto a su realización.

- 3) Estar procesado judicialmente o sumariado en jurisdicción de la administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía, por cualquiera de los ilícitos indicados en el punto 1) mientras no fuere sobreseído o absuelto por sentencia o resolución firme. No obstante lo dispuesto precedentemente, podrán inscribirse en el Registro de Importadores y Exportadores en la medida que otorguen garantías suficientes en resguardo del interés fiscal.
 - 4) Haber sido sancionado con la eliminación de cualquiera de los demás registros previstos en el artículo 9°, apartado 2, inciso J), del decreto 618/97 hasta que se hallare en condiciones de reinscribirse.
 - 5) Ser fallido.
 - 6) Estar inhibido judicialmente para administrar o disponer de sus bienes mientras esta situación subsistiere.
 - 7) Estar inhabilitado para importar o exportar.
2. Son requisitos para la inscripción en este registro cuando se tratare de personas de existencia ideal:
 - a) Estar inscritas en la Inspección General de Justicia, dependiente del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, o en su caso en el organismo correspondiente y presentar sus contratos sociales o estatutos;
 - b) Acreditar la inscripción y el domicilio fiscal ante la Dirección General Impositiva dependiente de la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía, a través de la clave única de identificación tributaria (CUIT);

- c) Acreditar la solvencia necesaria u otorgar a favor de la Dirección General de Aduanas dependiente de la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía, una garantía en seguridad del fiel cumplimiento de sus obligaciones, de conformidad con lo que determine la reglamentación;
- d) No encontrarse la sociedad, asociación o cualesquiera de sus directores, administradores o socios ilimitadamente responsables en alguno de los supuestos previstos en el apartado 1, inciso d), de este artículo.

Art. 2° – Sustitúyese el artículo 96 del Código Aduanero, ley 22.415, por el siguiente:

Artículo 96:

1. Los importadores y exportadores inscritos deberán, en los términos y condiciones que establezca la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía:
 - a) Presentar el balance general, el inventario y el cuadro demostrativo de ganancias y pérdidas, debidamente certificado por contador público;
 - b) Comunicar a la Dirección General de Aduanas, dependiente de la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía, todo cambio de los integrantes de sus órganos de administración y de los apoderados.
2. El incumplimiento de las obligaciones mencionadas en el punto precedente configurará una falta y dará lugar a la aplicación de las sanciones establecidas en el artículo 100.

Art. 3° – Sustitúyese el artículo 97 del Código Aduanero, ley 22.415, por el siguiente:

Artículo 97:

1. El director general de Aduanas suspenderá sin más trámite del Registro de Importadores y Exportadores a:
 - a) Quienes perdieren la capacidad para ejercer por sí mismos el comercio, mientras esta situación subsistiere;
 - b) Quienes fueren procesados judicialmente por algún delito aduane-

ro, impositivo o previsional hasta que fuere sobreseído o absuelto por sentencia o resolución firme. No obstante, podrán ser exceptuados de la suspensión en la medida que otorgaren garantía suficiente en resguardo del interés fiscal;

- c) Quienes fueren inhibidos judicialmente para administrar o disponer de sus bienes, mientras esta situación subsistiere;
 - d) Quienes perdieren la solvencia exigida o dejaren caducar o disminuir la garantía que hubieren otorgado a favor de la Dirección General de Aduanas dependiente de la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía, hasta tanto subsista esta causal;
 - e) Quienes fueren sometidos a sumario administrativo, siempre que se lo estimare necesario por resolución fundada en la gravedad de la falta investigada, en relación con la seguridad del servicio aduanero. Esta suspensión tendrá carácter preventivo y no podrá exceder los cuarenta y cinco (45) días prorrogables por única vez por otro plazo igual, mediante decisión fundada, siempre que se mantuvieren las circunstancias que dieron origen a tal medida, pero nunca más allá de la fecha en que quedare firme la resolución definitiva dictada en el sumario de que se tratare;
 - f) Las personas de existencia ideal cuando alguno de sus directores, administradores o socios ilimitadamente responsables, fuere judicialmente procesado o condenado por algún delito aduanero, impositivo o previsional. Esta suspensión sólo se aplicará cuando el procesado o el condenado no cesare en su función dentro de los cuarenta (40) días siguientes a la intimación que a tal fin el servicio aduanero efectuare a la mencionada persona de existencia ideal y subsistirá hasta que el procesado o el condenado cesare en sus funciones o hasta que fuere absuelto o sobreseído.
- De tratarse de las personas físicas a que se refiere este inciso que hubieran sido procesadas, podrá disponerse la excepción de la sus-

pensión aludida, cuando se otorguen garantías suficientes en resguardo del interés fiscal.

2. Serán sancionados con la suspensión en el Registro de Importadores y Exportadores, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 103, quienes incurrieren en conducta reiterada o falta grave en el ejercicio de su actividad.

Art. 4° – Sustitúyese el artículo 98 del Código Aduanero, ley 22.415, por el siguiente:

Artículo 98:

1. El director general de Aduanas eliminará sin más trámite del Registro de Importadores y Exportadores a:
 - a) Quienes hubieran sido condenados por algún delito aduanero, impositivo o previsional;
 - b) Quienes hubieran sido socios ilimitadamente responsables, directores o administradores de cualquier sociedad o asociación, cuando la sociedad o la asociación de que se tratare hubiera sido condenada por algún delito aduanero, impositivo o previsional. Se exceptúa de esta inhabilitación a quienes probaren haber sido ajenos al acto o haberse opuesto a su realización;
 - c) Quienes hubieran sido declarados en quiebra;
 - d) Aquellos a quienes les fuera aceptada la renuncia. No podrá aceptarse la misma mientras el interesado se encontrare sometido a sumario administrativo, y en su caso, hasta tanto se cumpliera la sanción impuesta;
 - e) Quienes hubieran fallecido.
2. Serán sancionados con la eliminación del Registro de Importadores y Exportadores, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 103 del Código Aduanero, quienes:

a) Incurrieren en reiteración de inconductas sancionadas o en una falta grave en el ejercicio de su actividad que hiciere su permanencia incompatible con la seguridad del servicio aduanero;

b) No comunicaren a la Dirección General de Aduanas, dependiente de la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía, dentro de los diez (10) días de su notificación, estar comprendidos en alguno de los supuestos previstos en el artículo 94, apartado 1, inciso d), puntos 3), 5), 6) y 7) o apartado 2, inciso d), en cuanto se encuadrare en alguno de los puntos antes aludidos.

Art. 5° – Los importadores y exportadores inscritos deberán adecuar su situación, en el plazo máximo de noventa (90) días hábiles administrativos, a partir de la reglamentación del presente decreto, por parte de la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía. Durante dicho plazo mantendrán vigencia las inscripciones realizadas al amparo del régimen anterior.

Art. 6° – Facúltese a la Administración Federal de Ingresos Públicos a establecer condiciones especiales para la inscripción en el Registro de Importadores y Exportadores, cuando se trate de operadores que se encuentren incluidos en algún régimen específico de exportación o importación.

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 971

EDUARDO A. DUHALDE.

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