

SESIONES ORDINARIAS
2007
ORDEN DEL DIA N° 3380

**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 541 de fecha 21 de mayo de 1999, 1.336 de fecha 12 de noviembre de 1999, 237 de fecha 14 de marzo de 2000, 534 de fecha 6 de julio de 2000 y 1.176 de fecha 14 de septiembre de 2001. (5-P.E.-2000.)

- 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 541 de fecha 21 de mayo de 1999 mediante el cual se incrementan los créditos para gastos corrientes y de capital de la Jurisdicción 70 - Ministerio de Cultura y Educación. Asimismo, se incrementa la autorización para realizar operaciones de crédito público en la suma de \$ 150.000.000, con destino al financiamiento del gasto autorizado precedentemente; 1.336 de fecha 12 de noviembre de 1999 mediante el cual se proroga el vencimiento para el pago del impuesto establecido en la ley 25.053, prorrogado por la ley 25.162, para el presente ejercicio fiscal, hasta el día 31 de diciembre de 1999; 237 de fecha 14 de marzo de 2000 mediante el cual se proroga el vencimiento para el pago del impuesto establecido en la ley 25.053 (Fondo de Financiamiento Docente) correspondiente al ejercicio fiscal 1999, respecto de los vehículos afectados exclusivamente al transporte automotor de pasajeros y/o carga hasta el 24 de abril de 2000; 534 de fecha 6 de julio

de 2000 mediante el cual se modifica la distribución administrativa de los créditos presupuestarios de la administración nacional para el ejercicio 2000, imputándose para la concesión de la obra “Corredor vial por el Paso de Jama” la suma de \$ 15.000.000, y 1.176 de fecha 14 de septiembre de 2001 mediante el cual se considera como deudas contraídas por la AFIP, por servicios básicos prestados a la misma hasta el 31 de diciembre de 2000, las que surjan de las facturas debidamente conformadas por los funcionarios responsables del organismo involucrado, por hasta el monto previsto en el artículo 31 del decreto, pendientes de registro presupuestario y/o contable, según corresponda.

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 541 de fecha 21 de mayo de 1999, 1.336 de fecha 12 de noviembre de 1999, 237 de fecha 14 de marzo de 2000, 534 de fecha 6 de julio de 2000 y 1.176 de fecha 14 de septiembre de 2001.

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

Honorable Cámara:

I. *Antecedentes*

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

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

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

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

"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 mar-

co del paradigma instaurado por los constituyentes de 1853/60 se planteaba.⁴

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

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

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

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

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

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

"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

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.

² Badeni, Gregorio, obra citada.

³ Badeni, Gregorio, obra citada.

comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial, sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.”

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

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

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

“Capítulo cuarto: Del jefe de Gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo. Artículo 100: [...]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

cedimiento de elaboración de leyes. Si no existen estos antecedentes, no se dará la posibilidad de existencia del decreto de necesidad y urgencia.

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

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

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

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

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.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 de decretos por parte del órgano administrador para su procedencia.

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

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

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

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

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

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

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

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

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.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Nacional,¹⁰ 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 “Verrocchi”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 parte del PEN.

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 inconstitucional los decretos 770/96 y 771/96. En el presente caso ejerció un control amplio de las circunstancias fácticas y jurídicas del dictado del decreto en cuestión.

En el caso “Risolia de Ocampo”¹³ se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97,

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

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

que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

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

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

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

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

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

Los ministros Nazareno, Moliné O’Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que “...la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. 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 “tal como lo recordó el tribunal en la causa ‘Verrocchi’ (‘Fallos’, 322:1726), para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer válidamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1°) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuer-

za 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 legítima, con lo que puede darse por satisfecho el recaudo constitucional antes indicado. Ello, claro está, no descarta sino refuerza el necesario control de constitucionalidad inherente al Poder Judicial de la Nación, conforme fue recordado por el tribunal en la causa ‘Verrocchi’ ya citada” (considerando 9).

En este mismo orden de ideas, el citado ministro de la CSJN destacó que “en cuanto al contenido 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

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

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

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

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

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

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

Tal y como se ha expuesto ut supra, hasta la reforma constitucional de 1994 se debatía en doctrina

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

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

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

¹⁶ Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

¹⁷ Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

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

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.

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 adoptan 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 elaborada por Montesquieu y adoptada por nuestra Constitución histórica 1853/60. En este sentido, y compartiendo la exposición de Cassagne, "...la atribución de la potestad reglamentaria al Ejecutivo responde a los principios de equilibrio que están en la base de la teoría de Montesquieu, permitiendo su ejercicio no sólo para reglamentar las leyes del Congreso, sino también para dictar normas generales en determinadas situaciones que derivan tanto de sus propias facultades como órgano jerárquico superior de la administración pública (ex artículo 86, inciso 1, Constitución Nacional) como de las atribuciones vinculadas al estado de necesidad y a la eficacia de la realización de los fines constitucionales (esto último, a través de la figura de la delegación), facultades que deberá ejercer, en cualquier caso, bajo el control permanente del Congreso..." (Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley", 2004-A, 1144).

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

"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 (verbigracia, veto, iniciativa y convocatoria) y estableciendo un sistema bicameral, con el objeto de impedir el predominio y el abuso del órgano parlamentario. El centro de la concepción, aun cuando el principio no tuvo acogida en las Constituciones que se dictaron durante la Revolución Francesa, lo constituye, sin duda, la ubicación del Poder Judicial en el esquema divisorio, concebido como órgano imparcial para juzgar y resolver las controversias, con independencia de los otros dos poderes..."²⁵

Conforme al 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 juris-

²⁴ Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

²⁵ Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

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

prudencia elaborada a través de los diferentes fallos de la Corte Suprema de la Nación, tales como la existencia de un grave riesgo social, asegurar la continuidad y vigencia de la unidad nacional y la protección de los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos.

II. Objeto

Se someten a dictamen de esta comisión los decretos del Poder Ejecutivo nacional 541 de fecha 21 de mayo de 1999 mediante el cual se incrementan los créditos para gastos corrientes y de capital de la Jurisdicción 70 - Ministerio de Cultura y Educación. Asimismo, se incrementa la autorización para realizar operaciones de crédito público en la suma de \$ 150.000.000, con destino al financiamiento del gasto autorizado precedentemente; 1.336 de fecha 12 de noviembre de 1999 mediante el cual se prorroga el vencimiento para el pago del impuesto establecido en la ley 25.053, prorrogado por la ley 25.162, para el presente ejercicio fiscal, hasta el día 31 de diciembre de 1999; 237 de fecha 14 de marzo de 2000 mediante el cual se prorroga el vencimiento para el pago del impuesto establecido en la ley 25.053 (Fondo de Financiamiento Docente) correspondiente al ejercicio fiscal 1999, respecto de los vehículos afectados exclusivamente al transporte automotor de pasajeros y/o carga hasta el 24 de abril de 2000; 534 de fecha 6 de julio de 2000 mediante el cual se modifica la distribución administrativa de los créditos presupuestarios de la administración nacional para el ejercicio 2000, imputándose para la concesión de la obra "Corredor vial por el Paso de Jama" la suma de \$ 15.000.000, y 1.176 de fecha 14 de septiembre de 2001 mediante el cual se considera como deudas contraídas por la AFIP, por servicios básicos prestados a la misma hasta el 31 de diciembre de 2000, las que surjan de las facturas debidamente conformadas por los funcionarios responsables del organismo involucrado, por hasta el monto previsto en el artículo 31 del decreto, pendientes de registro presupuestario y/o contable, según corresponda.

II.a. Análisis de los decretos

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último considerando 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 traten materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos.

Los decretos 541/99, 1.336/99, 237/00, 534/00 y 1.176/01 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 99, inciso 3, para elevar vuestro despacho al plenario de cada Cámara.

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

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.

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado de los decretos 541/99, 1.336/99, 237/00, 534/00 y 1.176/01.

En los considerandos del decreto 541/99, el Poder Ejecutivo nacional destaca que el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio de 1999 fue aprobado mediante la sanción de la ley 25.064 y distribuido por la decisión administrativa 1 del 4 de enero de 1999 y el decreto 455 del 29 de abril de 1999 firmado en acuerdo general de ministros.

Mediante el artículo 1° del referido decreto se dispuso una rebaja en los créditos, entre otras jurisdicciones, del Ministerio de Cultura y Educación a fin de procurar el ajuste del gasto público como medida excepcional frente a la disminución de los recursos públicos.

Posteriormente, el gobierno nacional ha adoptado los recaudos necesarios para adecuar su posición financiera sin afectar en lo sustantivo los acuerdos internacionales vigentes, lo cual permite reintegrar parte de los créditos afectados en dicho ministerio.

Atento a la urgencia en resolver la situación creada, resulta imperioso la adopción de la presente medida, configurando una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Por lo expuesto, el precitado decreto dispone el incremento de los créditos para gastos corrientes y de capital de la Jurisdicción 70 - Ministerio de Cultura y Educación, de acuerdo al detalle obrante en planillas anexas que forman parte integrante del presente artículo.

Asimismo, se incrementa en ciento cincuenta millones de pesos (\$ 150.000.000) la autorización para realizar operaciones de crédito público, con destino al financiamiento de gasto autorizado por el artículo 1° del presente. Autorízase al jefe de Gabinete de Ministros a efectuar las modificaciones que correspondan en la planilla pertinente.

Respecto del decreto 1.336/99, el Poder Ejecutivo nacional destaca que por la ley 25.162 se dispuso la prórroga del vencimiento del pago del impuesto establecido en la ley 25.053 al 15 de noviembre del corriente año.

Es dable precisar que, a través del mensaje 1.325 del 11 de noviembre de 1999, el Poder Ejecutivo nacional sometió a consideración del Honorable Congreso de la Nación un proyecto de ley por el cual se vuelve a prorrogar hasta el 31 de diciembre de 1999 el vencimiento para el pago del impuesto mencionado en atención a que persisten en la economía argentina los efectos negativos de factores externos adversos, como la crisis asiática, la devaluación monetaria acaecida en la República

Federativa del Brasil y la caída en el precio internacional de granos y oleaginosas, lo que ha provocado dificultades a las empresas de transporte y a los propietarios de los bienes alcanzados por dicho gravamen.

Ante la inminencia del cumplimiento del plazo para el vencimiento de la prórroga acordada para su pago por la ley 25.162, resulta imperioso adoptar medidas de carácter excepcional en atención a la urgencia con que debe darse solución inmediata a la situación planteada.

Por lo expuesto, el precitado decreto dispone la prórroga del vencimiento para el pago del impuesto establecido en la ley 25.053, prorrogado por la ley 25.162, para el presente ejercicio fiscal, hasta el día 31 de diciembre de 1999.

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

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

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

En el mismo sentido, la Contaduría General de la Nación debe preparar anualmente la cuenta de inversión y el Poder Ejecutivo es responsable de su remisión al Congreso, conforme lo dispuesto por los artículos 91, inciso *h*), y 95 de la ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

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

Asimismo, se destaca que “en atención a la desagregación que presenta dicha cuenta, lo concerniente a los recursos, al estado actualizado de la deuda pública y a la ejecución presupuestaria de

los organismos del sector público nacional, fue analizado por las gerencias de Control del Sector Financiero y Recursos, de Control del Sector no Financiero, de la Deuda Pública y de Control de Entes Reguladores y Privatizaciones de la Auditoría General de la Nación, en orden a su respectiva competencia”.

De igual modo, en los considerandos de la precitada resolución se deja constancia que las comisiones de Supervisión respectivas han producido los despachos correspondientes, compartiendo los términos de todos los informes elaborados por las gerencias responsables; mientras que el Colegio de Auditores, en sesión del 9 de abril de 2003, prestó conformidad al informe de que se trata.

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

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

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

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

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

”En el período no se presentaron cambios relevantes, o de impacto importante para el ejercicio,

con relación a las alícuotas de impuestos o legislación tributaria.

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

”En el análisis de la evolución reciente de los resultados de la ejecución presupuestaria, se observa a este ejercicio fiscal como el quinto consecutivo con resultados financieros deficitarios. Agregando los déficit financieros desde 1994, se llega a un resultado negativo de más de 31.400 millones de pesos.

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

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

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

Por su parte, en los considerandos del decreto 237/00, el Poder Ejecutivo nacional destaca que a través del artículo 13 del título XI de la ley 25.239 se derogó dicho impuesto anual creado mediante ley 25.053 a partir del 1° de enero del año 2000, instruyéndose a la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía, para establecer planes especiales de facilidades de pago por el gravamen adeudado al 31 de diciembre de 1999.

La mencionada norma establece que los planes comprenderán un máximo de cuatro (4) cuotas, no

pudiendo la última vencer con posterioridad al 15 de junio del año 2000.

Consecuentemente, el citado organismo dictó la resolución 749 de fecha 29 de diciembre de 1999, estableciendo el 31 de enero del año 2000 como fecha de vencimiento, ya sea para el ingreso del impuesto en un solo pago o mediante alguno de los planes de facilidades de pago establecidos en la misma.

De este modo, superada la citada fecha de vencimiento, son numerosas las presentaciones efectuadas por las entidades que nuclean a los transportistas de pasajeros y carga por automotor, solicitando con énfasis la modificación del plan de pago del tributo de que se trata, en atención a las dificultades financieras por las que atraviesa el sector, derivadas de la recesión económica sufrida por el país.

En este orden, la agudización de tal situación podría afectar el normal desenvolvimiento de la prestación de los servicios de transporte automotor de pasajeros y de carga, con los consecuentes perjuicios para la ciudadanía en general, lo que determina la urgente adopción de medidas, dado que la necesidad de tutelar el interés general así lo requiere.

Por lo expuesto, el precitado decreto dispone la prórroga del vencimiento para el pago del impuesto establecido en la ley 25.053, correspondiente al ejercicio fiscal 1999, respecto de los vehículos afectados exclusivamente al transporte automotor de pasajeros y/o carga, hasta el día 24 de abril del año 2000.

Asimismo, se instruye a la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía, para establecer planes especiales de facilidades de pago para el ingreso del impuesto cuyo plazo de vencimiento se prorroga por el artículo anterior.

Es preciso destacar que los planes especiales de facilidades de pago contemplarán un máximo de ocho (8) cuotas mensuales y consecutivas y el monto de cada cuota no podrá resultar inferior a la suma de pesos cincuenta (\$ 50), dejándose sin efecto en consecuencia el plazo previsto en el segundo párrafo del artículo 13 de la ley 25.239.

Por su parte, mediante el decreto 534/00 se modifica la distribución administrativa de créditos del presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2000, imputándose para la concesión de la obra "Corredor vial por el Paso de Jama" la suma de pesos quince millones (\$ 15.000.000) en las jurisdicciones 50 Ministerio de Economía y 55 Ministerio de Infraestructura y Vivienda.

Asimismo, el precitado decreto dispone que la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía deberá prever la imputación presupuestaria pertinente en los ejercicios correspondientes al plazo de ejecución de obra proyectado imputándose la suma

de pesos cuarenta y cinco millones (\$ 45.000.000) para el ejercicio 2001 y pesos treinta millones (\$ 30.000.000) para el ejercicio 2002.

Es preciso destacar que, mediante la resolución 182/03 de fecha 18 de noviembre de 2003 emanada de la Auditoría General de la Nación, se resuelve la aprobación del informe de auditoría de la cuenta de inversión correspondiente al ejercicio fiscal 2000 con opinión sobre la razonabilidad de la información contenida en cada uno de los estados financieros auditados, producidos por la intervención de la Gerencia de Control de la Cuenta de Inversión en el ámbito de la Secretaría de Hacienda, y con la intervención de las gerencias de Control del Sector Financiero y Recursos, de Control del Sector no Financiero y de la Deuda Pública de la Auditoría General de la Nación, en los respectivos organismos, que como anexo forma parte integrante de la precitada resolución.

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

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

En el mismo sentido, la Contaduría General de la Nación debe preparar anualmente la cuenta de inversión y el Poder Ejecutivo es responsable de su remisión al Congreso, conforme lo dispuesto por los artículos 91, inciso *h*), y 95 de la ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

En los considerandos de la precitada resolución emanada de la Auditoría General de la Nación se deja constancia que la Gerencia de Control de la Cuenta de Inversión de la Auditoría General de la Nación ha llevado a cabo la coordinación integral de la auditoría de la cuenta de inversión del ejercicio 2000 y la ejecución de los trabajos en los órganos rectores de la Secretaría de Hacienda.

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

De igual modo, en los considerandos de la precitada resolución se deja constancia que las comisiones de Supervisión respectivas han producido los despachos correspondientes, compartiendo los términos de todos los informes elaborados por las gerencias responsables; mientras que el Cole-

gio de Auditores, en sesión del 8 de octubre de 2003, prestó conformidad al Informe de que se trata.

En el informe desarrollado por el precitado organismo de control, cuyo objetivo consiste en desarrollar un estudio macroeconómico de la ejecución de la Ley Nacional de Presupuesto y Cálculo de Recursos, correspondiente al ejercicio fiscal 2000, sancionada por el Honorable Congreso de la Nación, ley 25.237, e instrumentada a través de la decisión administrativa 1 del 12 de enero de 2000, se destacan las siguientes observaciones:

“El comportamiento de la economía durante el ejercicio fiscal 2000 fue diferente a lo que se previó en la presentación del proyecto de ley de presupuesto, aunque, dada una moderación mayor en las proyecciones hechas, no tanto como para el ejercicio fiscal anterior.

”De hecho, la economía presentó un comportamiento recesivo, igual que para el año 1999. El crecimiento económico fue negativo, mientras estaba previsto alcanzar un crecimiento significativo, tanto en términos reales como nominales. La economía decreció un 0,8 % en términos reales mientras que los precios crecieron el 1,1 %, entre tanto en el proyecto de ley de presupuesto se esperaba un crecimiento real del 3,5 % y un incremento promedio de los precios del 1,5 %.

”El comportamiento de la economía real fue diferente a las previsiones que se hicieran en el proyecto de ley de presupuesto. A nivel del resultado final, mientras se esperaba un crecimiento del 3,5 %, la economía se redujo en casi el 1 %. En términos nominales, esto es, considerando el incremento de los precios, también se observan diferencias relevantes. A nivel del PBI, se produjo un crecimiento apenas positivo (0,24 %) en tanto se esperaba que la economía creciera el 5 %. Los precios crecieron a un nivel apenas inferior a lo previsto, por lo que la mayor parte de las diferencias se explican por el comportamiento recesivo de la economía real.

”Las diferencias señaladas a nivel de la economía se manifiestan en todos los componentes de la demanda global, con un comportamiento heterogéneo. Lo observado en el comercio exterior con relación a las previsiones manifiesta diferencias importantes, al igual que el consumo, principal componente de la demanda final, que también presenta una disparidad de relevancia.

”Ante las diferencias señaladas, el comportamiento de la economía lleva a que las cuentas públicas, en particular de la obtención de los recursos, se ven afectadas dado que en la mayor parte dependen del nivel y evolución de la economía.

”Las políticas reseñadas en el proyecto de ley de presupuesto previeron un crecimiento significativo, revirtiendo la recesión del año anterior, y sobre esa base se han realizado tanto las proyecciones macroeconómicas así como las proyecciones de in-

gresos y gastos. En términos de las políticas presupuestarias, se presentó una continuación de las previstas para varios años anteriores. Por el lado de los ingresos, se valoraron y analizaron los gastos tributarios, los que mantienen los niveles de años anteriores en los que se incluye la lucha contra la evasión. Se destaca la reglamentación de la reforma tributaria iniciada en el año 1996. Por el lado de los gastos, se previó darle mayor eficiencia, a través de la contención del gasto en personal y contratos y mejoras en la gestión y administración de los gastos sociales y de la seguridad social.”

Por otra parte, en los considerandos del decreto 1.176/01 el Poder Ejecutivo nacional deja constancia que la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica dependiente del Ministerio de Economía, mantiene deudas originadas en facturas impagas al 31 de diciembre de 2000 por la prestación de servicios básicos.

Es dable precisar que es decisión del gobierno nacional dotar al mencionado organismo de los mecanismos pertinentes para hacer más eficiente el cumplimiento de sus funciones, principalmente las referidas a la administración y recaudación de los tributos impositivos y aduaneros, resultando necesario adoptar entre otras medidas, aquéllas que permitan regularizar con las empresas prestadoras las deudas pendientes, preservando al mismo tiempo las disponibilidades del Tesoro nacional.

Por ello, el Poder Ejecutivo nacional considera conveniente cancelar las citadas deudas, hasta la suma de veintinueve millones cincuenta y siete mil quinientos pesos (\$ 29.057.500) mediante la utilización de bonos de consolidación - tercera serie, dentro del límite establecido en la planilla 15 anexa al artículo 9° de la ley 25.401, y consecuentemente excluir de las disposiciones del tercer párrafo de dicho artículo el procedimiento de cancelación que se dispone por el presente decreto.

Por lo expuesto, el precitado decreto dispone que se considerarán como deudas contraídas por la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica dependiente del Ministerio de Economía, por servicios básicos prestados a la misma hasta el 31 de diciembre de 2000, las que surjan de las facturas debidamente conformadas por los funcionarios responsables del organismo involucrado por hasta el monto máximo previsto en el artículo 3° del presente decreto.

Las referidas deudas quedan comprendidas dentro de los conceptos del inciso f) del artículo 2° de la ley 25.152.

Es preciso destacar que mediante la resolución 215/04 de fecha 30 de diciembre de 2004, emanada de la Auditoría General de la Nación, se resuelve la aprobación del informe de auditoría de la cuenta de inversión correspondiente al ejercicio fiscal 2000 con opinión sobre la razonabilidad de la información

contenida en cada uno de los estados financieros auditados, producidos por la intervención de la Gerencia de Control de la Cuenta de Inversión en el ámbito de la Secretaría de Hacienda, y con la intervención de las gerencias de Control del Sector Financiero y Recursos, de Control de Entes Reguladores y Privatizaciones y de la Deuda Pública de la Auditoría General de la Nación, en los respectivos organismos, que como anexo forma parte integrante de la precitada resolución.

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

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

En el mismo sentido, la Contaduría General de la Nación debe preparar anualmente la cuenta de inversión y el Poder Ejecutivo es responsable de su remisión al Congreso, conforme lo dispuesto por los artículos 91, inciso *h*), y 95 de la ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

En los considerandos de la precitada resolución emanada de la Auditoría General de la Nación se deja constancia que la Gerencia de Control de la Cuenta de Inversión de la Auditoría General de la Nación ha llevado a cabo la coordinación integral de la auditoría de la cuenta de inversión del ejercicio 2001 y la ejecución de los trabajos en los órganos rectores de la Secretaría de Hacienda y de la ejecución presupuestaria de los organismos del sector público nacional.

Asimismo, se destaca que “en atención a la desagregación que presenta dicha cuenta, lo concerniente a los recursos, al estado actualizado de la deuda pública y organismos descentralizados del sector público nacional, fue analizado por las gerencias de Control del Sector Financiero y Recursos, de Deuda Pública y de Control de Entes Reguladores y Privatizaciones, en orden a su respectiva competencia”.

De igual modo, en los considerandos de la precitada resolución se deja constancia que las comisiones de Supervisión respectivas han producido los despachos correspondientes, compartiendo los términos de todos los informes elaborados por las gerencias responsables; mientras que el Colegio de Auditores, en sesión del 28 de diciembre de 2004, prestó conformidad al informe de que se trata.

En el informe desarrollado por el precitado organismo de control, cuyo objetivo consiste en desarrollar un estudio macroeconómico de la ejecución de la Ley Nacional de Presupuesto y Cálculo de Recursos, correspondiente al ejercicio fiscal 2001, sancionada por el Honorable Congreso de la Nación,

ley 25.401, e instrumentada a través de la decisión administrativa 1 del 9 de enero de 2001, se destacan las siguientes observaciones:

“El comportamiento de la economía durante el ejercicio fiscal 2001 fue diferente a lo que se previó en la presentación del proyecto de ley de presupuesto.

”De hecho, la economía presentó un comportamiento recesivo, igual que para los dos años anteriores, cuando estaba previsto cierto grado de recuperación. El crecimiento que se previó era del 3,7 %, con una variación nominal del 4,5 %. Esto es, se previó un crecimiento de los precios inferior al 1 %. En tanto que según los resultados alcanzados,²⁸ la economía no sólo no creció, sino que se produjo un retroceso en el valor real de las transacciones del orden del 4,4 %. Además, se produjo una caída de los precios de, aproximadamente, un 1 %, lo que llevó a que el valor nominal de las transacciones fuera aun menor.

”Las diferencias señaladas a nivel de la economía se manifiestan en todos los componentes de la demanda global, con un comportamiento heterogéneo. La única componente de la demanda global que presentó un incremento fueron las exportaciones. En tanto que el consumo, pero especialmente la inversión, presentan caídas significativas. Justamente en esta última variable es que se presenta la mayor diferencia entre las previsiones presentadas en el proyecto de ley de presupuesto y lo que ocurrió durante el ejercicio fiscal.

”Ante las diferencias señaladas, el comportamiento de la economía lleva a que las cuentas públicas, en particular en la obtención de los recursos, se ven afectadas dado que en la mayor parte dependen del nivel y evolución de la economía.

”Las políticas reseñadas en el proyecto de ley de presupuesto 2001 previeron un crecimiento significativo, revirtiendo la recesión del año anterior, y sobre esa base se realizaron tanto las proyecciones macroeconómicas así como las proyecciones de ingresos y gastos. En términos de las políticas presupuestarias, se presentó una continuación de las previstas para varios años anteriores. Por el lado de los ingresos, se valoraron y analizaron los gastos tributarios, los que mantienen los niveles de años anteriores en los que se incluye la lucha contra la evasión.

”En general, se observan, en el proyecto de ley de presupuesto y en términos de la política tributaria y de gasto, objetivos vinculados a mejo-

²⁸ Para el año 2001, al igual que para los ejercicios anteriores, no se cuenta con información completa de carácter definitivo de producto presentada o publicada por los órganos de estadísticas. Aquí se utilizan las estimaciones preliminares publicadas por la Secretaría de Programación Económica y Regional del Ministerio de Economía de la Nación, a través de la Dirección de Cuentas Nacionales.

rar la eficiencia y administración de los servicios prestados por el Estado, especialmente en las áreas de salud, educación y administración gubernamental. En relación a la inversión pública, expresamente se indica que se hace depender de la política general de gasto, endeudamiento y déficit prevista en el presupuesto, lo que significa una fuerte contención de la misma.”

Las razones de necesidad y urgencia requeridas para habilitar la competencia del Poder Ejecutivo en materia legislativa han sido descritas en los considerandos de los decretos 541/99, 1.336/99, 237/00, 534/00 y 1.176/01.

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

El espíritu legislativo no ha variado atento a que, en definitiva, el Congreso, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales propias, no ha adoptado decisiones diferentes en los puntos de política involucrados.²⁹

En razón a la materia regulada en los presentes decretos, ella no está comprendida dentro de aquella que taxativamente prohíbe el artículo 99, inciso 3, por no tratarse de materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos.

III. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos en lo que respecta al dictado de los decretos 541/99, 1.336/99, 237/00, 534/00 y 1.176/01, los requisitos formales y sustanciales establecidos en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de conformidad con los términos del artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez de los decretos de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo nacional 541/99, 1.336/99, 237/00, 534/00 y 1.176/01.

Jorge M. Capitanich.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) ha considerado los mensajes del jefe de Gabinete de Ministros 542 del 21/5/1999, 1.337 del 12/11/1999, 238 del 14/3/2000, 535 del

6/7/2000 y 1.177 del 14/9/2001 por medio de los cuales se comunican los dictados de los decretos de necesidad y urgencia (DNU) 541/1999, 1.336/1999, 237/2000, 534/2000 y 1.176/2001, 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:

1º) Rechazar los decretos de necesidad y urgencia 541/1999, 1.336/1999, 237/2000, 534/2000 y 1.176/2001 por falta de adecuación a los requisitos sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado, todo ello de conformidad con lo establecido por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y los artículos 10, 22 y 24 de la ley 26.122.

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

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

Sala de la comisión, 7 de noviembre de 2007.

Oscar R. Aguad. – Luis P. Naidenoff.

INFORME

Honorable Cámara:

1. Intervención legal

1.1. La comisión bicameral y las Cámaras.

El Congreso Nacional, luego de trece 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 Gabi-

²⁹ Ambos presupuestos han sido delineados como básicos para la validez de los DNU en el voto de la mayoría en el caso “Peralta”. Corte Suprema de Justicia (“Fallos”, 313:1513) (“La Ley”, 1990-D, 131).

nete 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 2° 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 propuesto 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, a excepción del decreto 1.176/2001 que además invoca las facultades otorgadas por el artículo 99, inciso 1, de la Constitución Nacional.

Sentado ello, y de acuerdo a las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por nuestra Carta Magna, no corresponde a esta comisión expedirse en los términos de los artículos 99, inciso 1, por tratarse de atribuciones constitucionalmente otorgadas, que nada tienen que ver con los DNU. Sin embargo, sí corresponde expedirse de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, CN y los artículos 2°, 10 y 19 de la ley 26.122.

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.

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, juntamente 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.

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.

Habrán 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, más 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:

1. DNU 541/1999, publicado en el Boletín Oficial del 27 de mayo de 1999, bajo el número 29.155, página 3, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; dispone el incremento de los créditos para gastos corrientes y de capital de la Jurisdicción 70 - Ministerio de Cultura y Educación, de acuerdo al detalle obrante en planillas anexas que forman parte integrante

² Cassagne, 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.

del presente artículo (artículo 1°), y asimismo, establece que se incrementa en ciento cincuenta millones de pesos (\$ 150.000.000) la autorización para realizar operaciones de crédito público, con destino al financiamiento de gasto autorizado por el artículo 1° del presente. Autorizándose al jefe de Gabinete de Ministros a efectuar las modificaciones que correspondan en la planilla pertinente (artículo 2°).

2. DNU 1.336/1999, publicado en el Boletín Oficial del 15 de noviembre de 1999, bajo el número 29.272, página 1, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; establece la prórroga del vencimiento para el pago del impuesto establecido en la ley 25.053 –Fondo de Incentivo Docente–, prorrogado por la ley 25.162, para el presente ejercicio fiscal, hasta el día 31 de diciembre de 1999.

3. DNU 237/2000, publicado en el Boletín Oficial del 21 de marzo de 2000, bajo el número 29.362, página 2, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; establece la prórroga del vencimiento para el pago del impuesto establecido en la ley 25.053 –Fondo de Incentivo Docente–, correspondiente al ejercicio fiscal 1999, respecto de los vehículos afectados exclusivamente al transporte automotor de pasajeros y/o carga, hasta el día 24 de abril del año 2000 (artículo 1°), y asimismo, se instruyó a la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía, para establecer planes especiales de facilidades de pago para el ingreso del impuesto cuyo plazo de vencimiento se prorroga por el artículo anterior. Los planes especiales de facilidades de pago contemplarán un máximo de ocho (8) cuotas mensuales y consecutivas y el monto de cada cuota no podrá resultar inferior a la suma de pesos cincuenta (\$ 50), dejándose sin efecto en consecuencia el plazo previsto en el segundo párrafo del artículo 13 de la ley 25.239 (artículo 2°).

4. DNU 534/2000, publicado en el Boletín Oficial del 12 de julio de 2000, bajo el número 29.438, página 2, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; modifica la distribución administrativa de créditos del presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2000, imputándose para la concesión de la obra “Corredor vial por el Paso de Jama” la suma de pesos quince millones (\$ 15.000.000), en las jurisdicciones 50 Ministerio de Economía y 55 Ministerio de Infraestructura y Vivienda, y dispone que la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía deberá prever la imputación presupuestaria pertinente en los ejercicios correspondientes al plazo de ejecución de obra proyectado imputándose la suma de pesos cuarenta y cinco millones (\$ 45.000.000) para el ejercicio 2001 y pesos treinta millones (\$ 30.000.000) para el ejercicio 2002.

5. DNU 1.176/2001, publicado en el Boletín Oficial del 19 de septiembre de 2001, bajo el número 29.735, página 1, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; considera como deudas contraídas por la Ad-

ministración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica dependiente del Ministerio de Economía, por servicios básicos prestados a la misma hasta el 31 de diciembre de 2000, las que surjan de las facturas debidamente conformadas por los funcionarios responsables del organismo involucrado, por hasta el monto máximo previsto en el artículo 3° del presente decreto. Las referidas deudas quedan comprendidas dentro de los conceptos del inciso f) del artículo 2° de la ley 25.152 (artículo 1°); la Contaduría General de la Nación de la Secretaría de Hacienda, la Oficina Nacional de Crédito Público de la Secretaría de Finanzas y la Administración Federal de Ingresos Públicos, todas dependientes del Ministerio de Economía, procederán a realizar las registraciones pertinentes, siguiendo para ello los procedimientos y normas vigentes en la materia (artículo 2°), y la deuda reconocida en el artículo 1° del presente decreto será cancelada por la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica del Ministerio de Economía, hasta la suma de veintinueve millones cincuenta y siete mil quinientos pesos (\$ 29.057.500) mediante la entrega de bonos de consolidación - tercera serie dentro del total determinado en la planilla 15 anexa al artículo 9° de la ley 25.401 (artículo 3°).

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

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

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 exigidos por la CN y la ley especial para su aceptación. A saber:

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

⁴ Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación argentina –comentada y concordada–*, La Ley, Buenos Aires, 2001, página 299.

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

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

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

2.3. Razones sustanciales.

Del citado artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional surge un principio general y una excepción, la cual analizaremos a continuación:

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

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

La norma nos habla de “estado de necesidad”. Entendemos que se refiere a aquel 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” deben estar suficientemente fundadas y responder a circunstancias excepcionales, partiendo del principio sacramental de que las leyes deben ser dictadas por el Poder Legislativo.

Resulta necesario destacar que la sola imposibilidad política, en tanto derivación de la carencia por el gobierno de quórum o mayorías propias para imponer su criterio, no puede, por eso, ser la razón justificante del empleo del decreto, porque debe concurrir siempre la necesidad de resolver, con urgencia y eficazmente, la situación planteada.⁵

Resumiendo, para que el presidente pueda hacer uso de esta atribución exclusiva y excepcional que posee para dictar DNU deben reunirse primeramente los siguientes requisitos: 1) concurrencia de circunstancias excepcionales que hicieren imposible

seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes; 2) que el objeto de la pretensión, la necesidad y la urgencia, no pueda satisfacerse por ley, y 3) que no se trate sobre las materias expresamente prohibidas por el texto constitucional.

Sometiendo a esta prueba (*test*) de constitucionalidad a los DNU 541/1999, 1.336/1999, 237/2000, 534/2000 y 1.176/2001 remitidos a la comisión bicameral permanente para su consideración, advertimos que no reúnen los requisitos sustanciales exigidos por la norma reglamentaria.

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

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

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

⁶ Cayuso, Susana. *Los decretos de necesidad y urgencia. Texto constitucional vs. praxis constitucional*. “La Ley”, 2005-D, 1961, página 3.

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.

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 re-

unirse 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 aplicación, a fin de ejercer un debido control de constitucionalidad es que esta comisión bicameral permanente no puede convalidar el dictado de los mismos, y en consecuencia se 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 y debido a que todos ellos resuelven modificaciones del presupuesto general de la administración nacional:

1. 541, del 21 de mayo de 1999 (B.O. 27/5/99), por medio del cual se incrementaron los créditos para gastos corrientes y de capital del Ministerio de Cultura y Educación y su autorizó la realización de operaciones de crédito público con destino al financiamiento del gasto autorizado.

2. 1.336, del 11 de noviembre de 1999 (B.O. 15/11/99), por medio del cual se prorrogó el vencimiento para el pago del impuesto establecido en la ley 25.053 (Fondo Nacional de Incentivo Docente).

3. 237, del 14 de marzo de 2000 (B.O. 21/3/00), por medio del cual se prorrogó el vencimiento para el pago del impuesto establecido en la ley 25.053 (Fondo Nacional de Incentivo Docente), correspondiente al ejercicio fiscal 1999, respecto de los vehículos afectados exclusivamente al transporte automotor de pasajeros o carga. Asimismo, se instruyó a la Administración Federal de Ingresos Públicos para establecer planes especiales de facilidades de pago para el ingreso del impuesto.

4. 534, del 6 de julio de 2000 (B.O. 12/7/00), por medio del cual se modificó la distribución adminis-

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.

trativa de créditos del presupuesto de la administración pública nacional para el ejercicio 2000, ley 25.237, imputándose para la concesión de la obra "Corredor vial por el Paso de Jama" la suma de quince millones de pesos (\$ 15.000.000), en las jurisdicciones 50 Ministerio de Economía y 55 Ministerio de Infraestructura y Vivienda.

5. 1.176, del 14 de septiembre de 2001 (B.O. 19/9/01), por medio del cual se dispuso la cancelación de deudas de la AFIP, originadas en facturas impagas al 31 de diciembre de 2000 por la prestación de servicios básicos, mediante la utilización de bonos de consolidación - tercera serie, hasta un determinado monto, para lo cual se modificó la ley de presupuesto de la administración pública nacional para el ejercicio 2001, 25.401.

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 presente dictamen respecto de los decretos de necesidad y urgencia números:

1. 541, del 21 de mayo de 1999 (B.O. 27/5/99), por medio del cual se incrementaron los créditos para gastos corrientes y de capital del Ministerio de Cultura y Educación y su autorizó la realización de operaciones de crédito público con destino al financiamiento del gasto autorizado.

2. 1.336, del 11 de noviembre de 1999 (B.O. 15/11/99), por medio del cual se prorrogó el vencimiento para el pago del impuesto establecido en la ley 25.053 (Fondo Nacional de Incentivo Docente).

3. 237, del 14 de marzo de 2000 (B.O. 21/3/00), por medio del cual se prorrogó el vencimiento para el pago del impuesto establecido en la ley 25.053 (Fondo Nacional de Incentivo Docente), correspondiente al ejercicio fiscal 1999, respecto de los vehículos afectados exclusivamente al transporte automotor de pasajeros o carga. Asimismo, se instruyó a la Administración Federal de Ingresos Públicos para establecer planes especiales de facilidades de pago para el ingreso del impuesto.

4. 534, del 6 de julio de 2000 (B.O. 12/7/00), por medio del cual se modificó la distribución administrativa de créditos del presupuesto de la administración pública nacional para el ejercicio 2000, ley 25.237, imputándose para la concesión de la obra

"Corredor vial por el Paso de Jama" la suma de quince millones de pesos (\$ 15.000.000), en las jurisdicciones 50 Ministerio de Economía y 55 Ministerio de Infraestructura y Vivienda.

5. 1.176, del 14 de septiembre de 2001 (B.O. 19/9/01), por medio del cual se dispuso la cancelación de deudas de la AFIP, originadas en facturas impagas al 31 de diciembre de 2000 por la prestación de servicios básicos, mediante la utilización de bonos de consolidación - tercera serie, hasta un determinado monto, para lo cual se modificó la ley de presupuesto de la administración pública nacional para el ejercicio 2001, 25.401.

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

1. Criterio rector

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

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

Pero el principio de que el presidente no puede legislar admite, sin embargo, una excepción prevista en el siguiente párrafo del mismo artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional. Se prevé en esa norma, en efecto, que "solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de nor-

mas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá (el Poder Ejecutivo) dictar decretos de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”.

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

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

2. *Circunstancias justificantes*

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

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

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

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

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

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

Pero poco tiempo después, al resolver el caso “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 requisitos 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.

3. Otros requisitos

El citado artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional establece, además de los requisitos sustanciales recién citados, determinados recaudos formales y ciertas prohibiciones en razón de la materia, cuya inobservancia por parte del Poder Ejecutivo conduce a la nulidad absoluta de un decreto de necesidad y urgencia.

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. El segundo recaudo formal es que este último funcionario, además, debe remitirlo al Congreso dentro de los diez días hábiles posteriores a la emisión del decreto.

Por otro lado, desde el punto de vista de la materia regulada, la Constitución prohíbe de manera tajante la emisión de decretos de necesidad y urgencia en “materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos” (artículo 99, inciso 3, tercer párrafo, de la Constitución Nacional).

De manera tal que, a la hora de dictaminar acerca de la validez de un decreto de necesidad y urgencia, debe examinarse el cumplimiento de los mencionados recaudos formales y debe verificarse que la norma no viole la prohibición de regular sobre

las materias enumeradas en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional. Recién luego de superado ese análisis o control corresponde entonces considerar la existencia, o no, de las circunstancias justificantes igualmente previstas en la norma constitucional.

4. Primera conclusión

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

Las “circunstancias excepcionales” contempladas en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución 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 541 y 1.336, de 1999, 237 y 534, de 2000, y 1.176, de 2001, bajo análisis de esta comisión bicameral se dictaron con el propósito de incrementar créditos en el Ministerio de Cultura y Educación; prorrogar el vencimiento del impuesto afectado al Fondo Nacional de Incentivo Docente en los años 1999 y 2000 incluyendo en este caso al parque automotor destinado al transporte de cargas y pasajeros; modificar el presupuesto de la administración pública nacional para el ejercicio 2000, para los ministerios de Economía y de Infraestructura y Vivienda, y reconocer deudas contraídas por la AFIP autorizando su pago con bonos de consolidación, modificando el presupuesto para la administración pública nacional para el ejercicio 2001, respectivamente, tal como ya fue detallado en el inicio del presente informe.

Lo primero que debe señalarse es que, aparentemente, el jefe de Gabinete se ha limitado a enviar al Congreso sólo el texto del decreto, sin haber adjuntado todos los antecedentes del caso, como hubiera correspondido. Digo aparentemente porque

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

De todas maneras surge del texto de los decretos 1.336/99 y 237/00 que éstos no cumplen con los requisitos y prohibiciones previstos por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional. En efecto, la primera norma citada proroga el vencimiento para el pago del impuesto establecido en la ley 25.053 (Fondo Nacional de Incentivo Docente), prorrogado a su vez por ley 25.162, para el referido ejercicio fiscal; mientras que el decreto 237/01 proroga igualmente el vencimiento para el pago del impuesto establecido en la ley 25.053 (Fondo Nacional de Incentivo Docente), correspondiente al ejercicio fiscal 1999, respecto de los vehículos afectados exclusivamente al transporte automotor de pasajeros o carga, instruyendo además a la Administración Federal de Ingresos Públicos para establecer planes especiales de facilidades de pago para el ingreso del impuesto, modificando a su vez la ley 25.239 de impuestos varios.

De la lectura en profundidad de los decretos 1.336/99 y 237/00 surge claramente que se trata de materia tributaria, vedada al Poder Ejecutivo para la utilización de las facultades previstas en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Pasando al análisis de los decretos restantes, resulta que ellos fueron dictados en mayo y noviembre de 1999, marzo y julio de 2000 y septiembre de 2001, respectivamente, en pleno período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación (artículo 63 de la Constitución Nacional) y sin que mediara ningún obstáculo que impidiera el tratamiento de las iniciativas antes mencionadas por parte del Poder Legislativo.

En particular, se observa que el decreto 541/99 incrementó créditos en el Ministerio de Cultura y Educación restituyendo créditos en dicha jurisdicción que habían sido reducidos oportunamente por el decreto 455/99, del 29/4/99, dado que, con posterioridad al dictado de este último, el gobierno nacional adoptó los recaudos necesarios para adecuar su posición financiera, lo cual permitió, al momento del dictado del decreto bajo análisis, reintegrar parte de los créditos afectados en dicho ministerio. Asimismo, por medio de esta norma se autorizaron operaciones de crédito público por 150 millones de pesos con destino al financiamiento de gasto autorizado por el artículo 1° del presente. Para ello el decreto modificó la ley 25.064 de presupuesto para el ejercicio 1999, y lo hizo el 27/5/99, casi un mes más tarde del dictado del decreto 455/99.

De igual manera, en el caso del decreto 534, del 14 de marzo de 2000, se observa que éste modificó la distribución de créditos oportunamente realizada por decisión administrativa 1/00 (13/1/00), del presupuesto de la administración pública nacional para el ejercicio 2000, ley 25.237, imputándose para la concesión de la obra “Corredor vial por el Paso de Jama” la suma de quince millones de pesos (\$ 15.000.000), en las jurisdicciones 50 Ministerio de Economía y 55 Ministerio de Infraestructura y Vivienda. Aquí, se observa que la modificación fue realizada dos meses después de la decisión administrativa 1/00.

Por último, el decreto 1.176/01, del 14/9/01, dispuso la cancelación de deudas de la AFIP, originadas en facturas impagas al 31 de diciembre de 2000 por la prestación de servicios básicos, mediante la utilización de bonos de consolidación - tercera serie, hasta un determinado monto, para lo cual se modificó la ley de presupuesto para la administración pública nacional para el ejercicio 2001, 25.401. Las deudas autorizadas a cancelar con los bonos de consolidación - tercera serie, estaban consolidadas al 31/12/00, razón por la cual podrían haber sido consideradas en el tratamiento de la ley de presupuesto para el ejercicio fiscal 2001. Como se ve, el decreto fue dictado 9 meses después de la fecha de consolidación de las deudas autorizadas a cancelar por lo que tampoco aquí se advierte urgencia en el tratamiento.

A partir de estos datos, es muy difícil encontrar una causa súbita, urgente, imprevista e imposterable que hubiera justificado la emisión de los decretos 541/99, 534/00 y 1.176/0, ya que en todos los casos existió tiempo suficiente como para que el Poder Ejecutivo elaborara una iniciativa legislativa, para ser tratada en tiempo y forma por el Congreso de la Nación.

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, por lo tanto, deberían haber sido adoptadas mediante leyes, en sentido formal y material, dado que se trató de modificaciones a las leyes de presupuesto de la administración pública nacional para los ejercicios 1999, 25.064; 2000, 25.237, y 2001, 25.401, y la ley 25.239 de impuestos varios (artículo 75, inciso 8, 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).

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

Por otra parte, cabe recordar que los artículos 13, 14, 15 y 16 de la ley 25.064 (mediante la cual se aprobó el presupuesto de 1999); 17, 18, 19 y 20 de la ley 25.237 (mediante la cual se aprobó el presupuesto de 2000) y 16, 17, 18 y 19 de la ley 25.401 (mediante la cual se aprobó el presupuesto de 2001) autorizaban al jefe de Gabinete de Ministros a disponer las reestructuraciones y modificaciones presupuestarias que considere necesarias, dentro del total aprobado por el Congreso y también a delegar esa atribución, razón por la cual resulta llamativo que el presidente haya prescindido de ejercer esa atribución, al menos para los decretos 541/99, 534/00 y 1.176/01, y haya optado por emitir decretos de necesidad y urgencia que están claramente fuera de la previsión constitucional respectivamente.

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

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

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

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

Por último, basta pensar, aunque sea por un instante, en el desconcierto jurídico y político que se

produciría si se prescindiera de las formas y se aceptara cualquier medio o instrumento como genuina expresión de voluntad de las autoridades, para desechar de inmediato semejante absurdo.

Por todas las razones expuestas, se aconseja el rechazo de los decretos de necesidad y urgencia 541/99, 1.336/99, 237/00, 534/00 y 1.176/01 bajo análisis.

Pablo G. Tonelli.

ANTECEDENTES

1

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 21 de mayo de 1999.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de comunicarle el dictado del decreto 541 del 21 de mayo de 1999 que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 542

CARLOS S. MENEM.

Jorge A. Rodríguez. – Manuel G. García Solá.

Buenos Aires, 21 de mayo de 1999.

VISTO el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio de 1999 aprobado por la ley 25.064 y distribuido por la decisión administrativa 1 del 4 de enero de 1999 y el decreto 455 del 29 de abril de 1999 firmado en acuerdo general de ministros y,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 1° del referido decreto dispuso una rebaja en los créditos, entre otras jurisdicciones, del Ministerio de Cultura y Educación a fin de procurar el ajuste del gasto público como medida excepcional frente a la disminución de los recursos públicos.

Que con posterioridad el gobierno nacional ha adoptado los recaudos necesarios para adecuar su posición financiera sin afectar en lo sustantivo los acuerdos internacionales vigentes, lo cual permite reintegrar parte de los créditos afectados en dicho ministerio.

Que atento a la urgencia en resolver la situación creada, resulta imperioso la adopción de la presente medida, configurando una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

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

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Incrementanse los créditos para gastos corrientes y de capital de la Jurisdicción 70 - Ministerio de Cultura y Educación, de acuerdo al detalle obrante en planillas anexas* que forman parte integrante del presente artículo.

Art. 2° – Incrementase en ciento cincuenta millones de pesos (\$ 150.000.000) la autorización para realizar operaciones de crédito público, con destino al financiamiento de gasto autorizado por el artículo 1° del presente.

Autorízase al jefe de Gabinete de Ministros a efectuar las modificaciones que correspondan en la planilla pertinente.

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

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

Decreto 541

CARLOS S. MENEM.

Jorge A. Rodríguez. – Manuel G. García Solá. – Jorge Domínguez. – Raúl E. Granillo Ocampo. – Antonio E. González. – Alberto J. Mazza. – Carlos V. Corach.

2

FONDO NACIONAL DE INCENTIVO DOCENTE

Decreto 1.336/99

Prorrógase el vencimiento para el pago del impuesto establecido en la ley 25.053, prorrogado por su similar 25.162, para el presente ejercicio fiscal.

Buenos Aires, 12 de noviembre de 1999.

VISTO la ley 25.053 que creó el Fondo Nacional de Incentivo Docente, prorrogada por la ley 25.162, y

CONSIDERANDO:

Que, por la ley 25.162, se dispuso la prórroga del vencimiento del pago del impuesto en cuestión al 15 de noviembre del corriente año.

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

Que por mensaje 1.325 del 11 de noviembre de 1999, el Poder Ejecutivo nacional sometió a consideración del Honorable Congreso de la Nación un proyecto de ley por el cual se vuelve a prorrogar hasta el 31 de diciembre de 1999 el vencimiento para el pago del impuesto mencionado en atención a que persisten en la economía argentina los efectos negativos de factores externos adversos, como la crisis asiática, la devaluación monetaria acaecida en la República Federativa del Brasil y la caída en el precio internacional de granos y oleaginosas, lo que ha provocado dificultades a las empresas de transporte y a los propietarios de los bienes alcanzados por dicho gravamen.

Que ante la inminencia del cumplimiento del plazo para el vencimiento de la prórroga acordada para su pago por la ley 25.162, resulta imperioso adoptar medidas de carácter excepcional en atención a la urgencia con que debe darse solución inmediata a la situación planteada.

Que la presente medida de administración tributaria propicia la prórroga del plazo de pago previsto en la ley 25.162 dentro del mismo ejercicio fiscal.

Que el presente se dicta en uso de las facultades que acuerda 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 el vencimiento para el pago del impuesto establecido en la ley 25.053, prorrogado por la ley 25.162, para el presente ejercicio fiscal, hasta el día 31 de diciembre de 1999.

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

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

CARLOS S. MENEM.

Jorge A. Rodríguez. – Guido Di Tella. – José A. Uriburu. – Jorge Domínguez. – Raúl E. Granillo Ocampo. – Alberto J. Mazza. – Manuel García Solá. – Carlos V. Corach. – Roque B. Fernández.

3

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 14 de marzo de 2000.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de comunicarle el dictado del decreto 237

del 14 de marzo de 2000 que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 238

FERNANDO DE LA RÚA.

Rodolfo H. Terragno. – Nicolás V. Gallo.

Buenos Aires, 14 de marzo de 2000.

VISTO el expediente 555-000059/2000 del Registro del Ministerio de Infraestructura y Vivienda, la ley 25.053, la ley 25.162, el decreto 1.336 de fecha 12 de noviembre de 1999 y la ley 25.239, y

CONSIDERANDO:

Que mediante la ley 25.053 se creó el Fondo Nacional de Incentivo Docente, financiado con un impuesto anual aplicable sobre los automotores, motocicletas, motos, embarcaciones y aeronaves, registrados o radicados en el territorio nacional, por el término de cinco (5) años.

Que la ley 25.162 prorrogó el vencimiento para el pago del impuesto correspondiente al ejercicio fiscal 1999, hasta el 15 de noviembre de dicho año, el que fue nuevamente prorrogado por el decreto 1.336 de fecha 12 de noviembre de 1999, hasta el 31 de diciembre del mismo año.

Que a través del artículo 13 del título XI de la ley 25.239, se derogó dicho impuesto anual a partir del 1° de enero del año 2000, instruyéndose a la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía, para establecer planes especiales de facilidades de pago por el gravamen adeudado al 31 de diciembre de 1999.

Que la mencionada norma establece que los planes comprenderán un máximo de cuatro (4) cuotas, no pudiendo la última vencer con posterioridad al 15 de junio del año 2000.

Que, consecuentemente, el citado organismo dictó la resolución 749 de fecha 29 de diciembre de 1999, estableciendo el 31 de enero del año 2000 como fecha de vencimiento, ya sea para el ingreso del impuesto en un solo pago o mediante alguno de los planes de facilidades de pago establecidos en la misma.

Que superada la citada fecha de vencimiento, son numerosas las presentaciones efectuadas por las entidades que nuclean a los transportistas de pasajeros y carga por automotor, solicitando con énfasis la modificación del plan de pago del tributo de que se trata, en atención a las dificultades financieras por las que atraviesa el sector, derivadas de la recesión económica sufrida por el país.

Que la agudización de tal situación podría afectar el normal desenvolvimiento de la prestación de los servicios de transporte automotor de pasajeros y de carga, con los consecuentes perjuicios para la

ciudadanía en general, lo que determina la urgente adopción de medidas, dado que la necesidad de tutelar el interés general así lo requiere.

Que configurada así una situación de emergencia cabe recordar que ya en el año 1934, en el caso "Avico c/de la Pesa" resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con aplicación del precedente estadounidense "Home Building vs. Blaisdell", se establecieron los cuatro (4) requisitos que debe llenar una ley de emergencia para que su sanción esté justificada: "... 1°) que exista una situación de emergencia que imponga al Estado el deber de amparar los intereses vitales de la comunidad; 2°) que la ley tenga como finalidad legítima, la de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos; 3°) que la moratoria sea razonable, acordando un alivio justificado por las circunstancias; 4°) que su duración sea temporal y limitada al plan indispensable para que desaparezcan las causas que hicieron necesaria la moratoria" ("Fallos" 172:21).

Que bajo el poder de policía de emergencia que acunó la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como respuesta a la necesidad de proteger intereses vitales de la comunidad ante específicas crisis económicas, fue posible concebir, dentro de la Constitución Nacional, a la emergencia como una situación extraordinaria que requiere correlativamente remedios extraordinarios, no creando nuevos poderes sino intensificando los existentes.

Que en ese entendimiento y a fin de conjurar el estado de emergencia, también se recurrió a la figura de los reglamentos de necesidad y urgencia, mediante los cuales el Poder Ejecutivo nacional ejerce funciones materialmente legislativas que competen originaria y normalmente al Honorable Congreso de la Nación.

Que al respecto y de acuerdo a las previsiones establecidas por el artículo 99, inciso 3, tercer párrafo, de la Constitución Nacional, es del caso destacar que la medida que en el presente decreto se instrumenta, además de responder a las circunstancias de excepción antes descritas, no es susceptible de aguardar los trámites ordinarios previstos por aquella para la formación y sanción de las leyes por parte del Honorable Congreso de la Nación, en tanto la urgencia comprometedora en el caso no tolera ya dilación alguna.

Que al propio tiempo el Poder Ejecutivo nacional remitirá al Honorable Congreso de la Nación un proyecto de ley a fin de establecer un marco legal tendiente a subsanar la problemática reseñada precedentemente.

Que el Servicio Jurídico Permanente del Ministerio de Infraestructura y Vivienda ha tomado la intervención que le compete.

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

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Prorrógase el vencimiento para el pago del impuesto establecido en la ley 25.053, correspondiente al ejercicio fiscal 1999, respecto de los vehículos afectados exclusivamente al transporte automotor de pasajeros y/o carga, hasta el día 24 de abril del año 2000.

Art. 2° – Instrúyese a la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía, para establecer planes especiales de facilidades de pago para el ingreso del impuesto cuyo plazo de vencimiento se prorroga por el artículo anterior.

Los planes especiales de facilidades de pago contemplarán un máximo de ocho (8) cuotas mensuales y consecutivas y el monto de cada cuota no podrá resultar inferior a la suma de pesos cincuenta (\$ 50), dejándose sin efecto en consecuencia el plazo previsto en el segundo párrafo del artículo 13 de la ley 25.239.

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

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

Decreto 237

FERNANDO DE LA RÚA.

Rodolfo H. Terragno. – José L. Machinea. – Héctor J. Lombardo. – Mario A. Flamarique. – Juan J. Llach. – Adalberto Rodríguez Giavarini. – Nicolás V. Gallo. – Rosa G. C. de Fernández Meijide. – Ricardo R. Gil Lavedra.

4

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 6 de julio de 2000.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad comunicando el dictado del decreto 534 del 6 de julio de 2000.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 535

FERNANDO DE LA RÚA.

Rodolfo H. Terragno. – Federico T. M. Storani. – José L. Machinea.

Buenos Aires, 6 de julio de 2000.

Por ello,

VISTO el expediente 000047/2000 del Registro de la Jefatura de Gabinete de Ministros, la ley 25.237 de Presupuesto de la Administración Nacional para el Ejercicio 2000, distribuido por la decisión administrativa 1 de fecha 12 de enero de 2000, y

CONSIDERANDO:

Que en el marco del Protocolo sobre Integración Física del Acuerdo de Complementación Económica Mercosur-Chile, el Estado nacional asumió el compromiso de materializar las inversiones públicas en la obra "Corredor vial por el Paso de Jama".

Que en cumplimiento del mencionado protocolo, la Nación encomendó a la provincia de Jujuy la realización de un proceso licitatorio integralmente cumplimentado a la fecha y con la adjudicación respectiva.

Que siendo voluntad del Estado nacional asegurar los fondos para el efectivo pago de las obras, cuyo plazo de ejecución abarca hasta el año 2002, según adjudicación dispuesta por resolución 1.062 de fecha 25 de noviembre de 1999 de la Dirección Provincial de Vialidad de la provincia de Jujuy, ratificada por decreto 1.989, OP de fecha 29 de noviembre de 1999, del Poder Ejecutivo de la provincia de Jujuy, resulta necesario, de acuerdo con el artículo 15 de la ley 24.156, disponer la autorización para comprometer la erogación de que se trata a partir del presente ejercicio presupuestario y los subsiguientes de conformidad al plazo de ejecución de obra proyectado, por el total de la misma, que asciende a la suma de pesos noventa millones (\$ 90.000.000).

Que por otra parte resulta imperioso adoptar los recaudos presupuestarios pertinentes a la brevedad posible, habida cuenta que la República de Chile ha finalizado la construcción del tramo a su cargo.

Que de igual manera y por las mismas razones de celeridad que ameritan el dictado de la presente medida, la Nación asume el compromiso de pagar la obra referida por hasta el monto máximo ya indicado, por la modalidad de obra pública con pago efectivo contra certificado.

Que tal temperamento es procedente, según lo manifestado por la provincia.

Que configurando las circunstancias expuestas características excepcionales que hacen imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, corresponde adoptar las medidas urgentes a los efectos de dar respuesta a la situación descrita.

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

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

DECRETA:

Artículo 1° – Modifícase la distribución administrativa de los créditos del presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2000, imputándose para la concesión de la obra "Corredor vial por el Paso de Jama" la suma de pesos quince millones (\$ 15.000.000), de acuerdo con el detalle obrante en las planillas anexas* al presente.

Art. 2° – Dispónese que la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía deberá prever la imputación presupuestaria pertinente en los ejercicios correspondientes al plazo de ejecución de obra proyectado imputándose la suma de pesos cuarenta y cinco millones (\$ 45.000.000) para el ejercicio 2001 y pesos treinta millones (\$ 30.000.000) para el ejercicio 2002, de conformidad con las planillas anexas* al presente.

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

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

Decreto 534

FERNANDO DE LA RÚA.

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

5

ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS

Decreto 1.176/2001

Dispónese la cancelación de deudas de la mencionada entidad autárquica, originadas en facturas impagas al 31 de diciembre de 2000 por la prestación de servicios básicos, mediante la utilización de bonos de consolidación - tercera serie, hasta un determinado monto.

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

Buenos Aires, 14 de septiembre de 2001.

VISTO la ley 25.401 de Presupuesto de la Administración Nacional para el Ejercicio 2001 y,

CONSIDERANDO:

Que la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica dependiente del Ministerio de Economía, mantiene deudas originadas en facturas impagas al 31 de diciembre de 2000 por la prestación de servicios básicos.

Que es decisión del gobierno nacional dotar al mencionado organismo de los mecanismos pertinentes para hacer más eficiente el cumplimiento de sus funciones, principalmente las referidas a la administración y recaudación de los tributos impositivos y aduaneros, resultando necesario adoptar, entre otras medidas, aquéllas que permitan regularizar con las empresas prestadoras las deudas pendientes, preservando al mismo tiempo las disponibilidades del Tesoro nacional.

Que por ello se considera conveniente cancelar las citadas deudas, hasta la suma de veintinueve millones cincuenta y siete mil quinientos pesos (\$ 29.057.500) mediante la utilización de bonos de consolidación - tercera serie, dentro del límite establecido en la planilla 15 anexa al artículo 9° de la ley 25.401, y consecuentemente excluir de las disposiciones del tercer párrafo de dicho artículo el procedimiento de cancelación que se dispone por el presente decreto.

Que no puede desconocerse la situación de emergencia económica por la que atraviesa el Estado nacional, la cual ha sido declarada por el Honorable Congreso de la Nación mediante la sanción de la Ley de Emergencia Económico-Financiera 25.344.

Que en dicho contexto normativo, corresponde adoptar sin dilaciones todas aquellas medidas que contribuyan al saneamiento financiero de la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica dependiente del Ministerio de Economía.

Que en consecuencia resulta necesario recurrir al dictado del presente decreto, dado que las razones antes señaladas no permiten seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, atento el lapso que ello demanda.

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

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

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Considéranse como deudas contraídas por la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica dependiente del Ministerio de Economía, por servicios básicos prestados a la misma hasta el 31 de diciembre de 2000, las que surjan de las facturas debidamente conformadas por los funcionarios responsables del organismo involucrado, por hasta el monto máximo previsto en el artículo 3° del presente decreto.

Las referidas deudas quedan comprendidas dentro de los conceptos del inciso f) del artículo 2° de la ley 25.152.

Art. 2° – La Contaduría General de la Nación de la Secretaría de Hacienda, la Oficina Nacional de Crédito Público de la Secretaría de Finanzas y la Administración Federal de Ingresos Públicos, todas dependientes del Ministerio de Economía, procederán a realizar las registraciones pertinentes, siguiendo para ello los procedimientos y normas vigentes en la materia.

Art. 3° – La deuda reconocida en el artículo 1° del presente decreto será cancelada por la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica del Ministerio de Economía, hasta la suma de veintinueve millones cincuenta y siete mil quinientos pesos (\$ 29.057.500) mediante la entrega de bonos de consolidación - tercera serie dentro del total determinado en la planilla 15 anexa al artículo 9° de la ley 25.401.

Art. 4° – Exclúyese de las disposiciones del tercer párrafo del artículo 9° de la ley 25.401 la atención de las deudas referidas en el artículo anterior.

Art. 5° – El Ministerio de Economía será la autoridad de aplicación del presente decreto, quedando facultado para el dictado de las normas aclaratorias, interpretativas y complementarias que correspondan.

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

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

FERNANDO DE LA RÚA.

Chrystian G. Colombo. – Héctor J. Lombardo. – Andrés G. Delich. – Juan P. Cafiero. – Patricia Bullrich. – Domingo F. Cavallo. – Jorge E. De La Rúa. – Ramón B. Mestre. – José H. Jaunarena. – Adalberto Rodríguez Giavarini.