

SESIONES ORDINARIAS

2009

ORDEN DEL DIA N° 2006

COMISION BICAMERAL PERMANENTE DE TRAMITE LEGISLATIVO (LEY 26.122)

Impreso el día: 22 de septiembre de 2009

Término del artículo 113: 1° de octubre de 2009

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 1.128 del 24 de agosto de 2009. (8-JGM-2009.)

- I. Dictamen de mayoría.
- II. Dictamen de minoría.
- III. Dictamen de minoría.

María C. Perceval. – Diana B. Conti. – Miguel A. Pichetto. – Nicolás A. Fernández. – Silvia E. Gallego. – Agustín O. Rossi. – Luis F. J. Cigogna. – Patricia Vaca Narvaja. – Jorge A. Landau.

I

Dictamen de mayoría

INFORME

Honorable Cámara:

Honorable Cámara:

I. Antecedentes

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 al decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.128 de fecha 24 de agosto de 2009 mediante el cual se observan en el proyecto de ley registrado bajo el número 26.511, sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 20 de agosto de 2009, las frases “y/o contribuciones a la seguridad social” e “y/o contribuciones” contenidas en los incisos 1 y 2 del artículo 3°, el artículo 4°, y la frase “y se aplicarán adicionalmente a aquellas previstas en la ley 22.913”, contenida en el artículo 9° del proyecto de ley.

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

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

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

Proyecto de resolución

La reforma constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el marco del paradigma instaurado por los constituyentes de 1.853/60 se planteaba.¹

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 1.128 de fecha 24 de agosto de 2009.

Art. 2° – Comuníquese.

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

Sala de la comisión, 8 de septiembre de 2009.

¹ Joaquín V. González se pronunciaba a favor de la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia siempre que ellos fueran sometidos a consideración del Honorable Congreso de la Nación. *Manual de la Constitución Argentina*, 1890.

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

A partir de la reforma, la facultad que la Constitución Nacional le atribuye excepcionalmente al Poder Ejecutivo, más allá de las posturas doctrinarias ha adquirido “carta de ciudadanía constitucional, por lo que ya no tiene sentido discutir si la procedencia de esta clase de reglamentos se apoya en el ensanche, o bien, en la superación de las fuentes constitucionales. En tal sentido, su validez constitucional encuentra apoyo expreso en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución reformada”.²

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

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

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

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

.....

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

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

CAPÍTULO CUARTO. *Atribuciones del Congreso.* Artículo 76. “Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de

administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

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

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

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

.....

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

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

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

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

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

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

En este sentido, a propuesta de los respectivos bloques de las Cámaras, los presidentes de la Honorable Cámara de Senadores y de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación han emitido los

² Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, “La Ley”, 2004-A, 1144.

decretos parlamentarios 43 de fecha 18 de diciembre de 2007 y 17 de fecha 25 de febrero de 2008 y las resoluciones 1.008 de fecha 18 de diciembre de 2007 y 1.171 de fecha 27 de diciembre de 2007, respectivamente, designando a los señores senadores y diputados miembros, integrando formalmente la comisión.

En el ámbito jurisprudencial argentino, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tuvo ocasión de expedirse antes de la reforma constitucional operada en 1994, elaborando una correcta doctrina acerca de la viabilidad del veto parcial y los requisitos que deben cumplirse para declarar la constitucionalidad de la promulgación parcial.

La primera sentencia data de 1947, en el caso “Giulitta Orencio A. y otros c/Gobierno Nacional”³ y en ella el argumento de la parte actora sobre el cual se pronunció la Corte fue el siguiente: cuando se veta parcialmente una ley y se promulga la parte no vetada, queda en vigencia toda la ley, porque se ha omitido devolver al Congreso el texto íntegro de la ley parcialmente observada. Al decidir la impugnación, el Alto Tribunal no acogió este criterio, y estimó que lo cuestionado era exclusivamente la facultad de vetar parcialmente, y no el “efecto” producido por el veto parcial.

Y limitando su sentencia a ese aspecto, sostuvo que el veto parcial era legítimo y constitucional a tenor del entonces artículo 72, y que ejercido por el Poder Ejecutivo, suspende la aplicación de la ley por lo menos en relación a la parte vetada, o sea, impide el efecto de la promulgación tácita.

Expresamente, añadió la Corte que no tenía, en esa oportunidad y en esa causa, por qué pronunciarse sobre la posibilidad constitucional de promulgar fragmentariamente la parte no vetada de la ley.

En cambio, al expedirse la Corte Suprema en el caso “Colella, Ciriaco c/Fevre y Basset y/u otro S.A.”⁴, del año 1967, sobre inconstitucionalidad de promulgación parcial,⁵ se impugnó dicha promulgación por ser contraria al artículo 72 de la Constitución Nacional, actual artículo 83 de la Constitución luego de la reforma operada en 1994.

En dicha oportunidad, la CSJN resolvió la invalidez constitucional de una promulgación parcial sosteniendo “que el proyecto sancionado por el Congreso Nacional constituía un todo inescindible, de modo que las normas no promulgadas no pueden separarse del texto total sin detrimento de la unidad de éste. El Poder Ejecutivo al actuar de esta forma asumió la calidad de legislador”.

³ Fallos 189:156, “Giulitta c/Nación Argentina”, 28/3/1941.

⁴ En aquella ocasión, el Poder Ejecutivo promulgó parcialmente la ley 16.881.

⁵ Fallos 268:352, “Colella, Ciriaco c/Fevre y Basset y/u otro S.A.”, 9/8/1967.

Los principios sentados por la jurisprudencia elaborada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación fueron incorporados al texto constitucional, determinando la incorporación del instituto de promulgación parcial.

Con el actual artículo 80 de la Constitución Nacional tal y como ha quedado redactado a partir de la reforma constitucional de 1994, se ha consagrado el principio general de que las partes de la ley que no son objeto de observación por el Poder Ejecutivo sólo pueden promulgarse si tienen autonomía normativa y si su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Honorable Congreso de la Nación.

Esta era la pauta que sentó la Corte Suprema en el caso “Colella, Ciriaco c/Fevre y Basset y/u otro S.A.”, dictado en 1967.

Vigente ya la reforma constitucional, dio por aplicable el mismo criterio en la hipótesis del artículo 80 de la Constitución Nacional al fallar en la causa “Bustos Julio O. c/Servicios Especiales San Antonio S.A.” del 20 de agosto de 1996.

Asimismo, luego de operada la reforma constitucional del año 1994, en “Servicio Nacional de Parques Nacionales c/Franzini, Carlos y sus herederos o quien resulte propietario de finca ‘Las Pavas’ s/expropiación”⁶ la CSJN, examinó y declaró la inconstitucionalidad de una norma que imponía al deudor el pago con bonos. Así y según lo expresado por la misma Corte se convalidó la promulgación parcial.⁷

Con posterioridad, en el caso “Guillén, Alejandro c/Estrella de Mar y otros s/Laboral”⁸ la CSJN, de conformidad a lo dictaminado por el procurador general de la Nación, convalidó la promulgación parcial de la ley 24.522, doctrina que mantuvo en precedentes posteriores.⁹

En síntesis, la doctrina judicial de la Corte reconoció siempre la validez constitucional del veto y la promulgación parciales, a condición de que las

⁶ Fallos 318:445, “Servicio Nacional de Parques Nacionales c/Franzini, Carlos y sus herederos o quien resulte propietario de finca ‘Las Pavas’ s/expropiación”, 5/4/1995.

⁷ Se discutía la constitucionalidad de una norma que autorizaba al Estado a pagar con bonos la indemnización por expropiaciones. El proyecto de esa Ley de Consolidación de Deudas del Estado –ley 23.982– había sido sancionado por el Congreso, excluyendo expresamente a las expropiaciones del pago con bonos estatales. El Poder Ejecutivo vetó, entre otras, esa disposición y promulgó el resto de la norma, con lo cual las expropiaciones no quedaban exceptuadas del régimen general de la ley.

⁸ Fallos 319:2844, “Guillén, Alejandro c/Estrella de Mar y otros s/Laboral”, 3/12/1996.

⁹ Fallos 323:2256, “Famyl S.A. c/Estado nacional s/acción de amparo”, 29/8/2000.

normas promulgadas pudieran separarse del texto total sin afectar la unidad de éste.

Conforme el actual texto constitucional, de la lectura del artículo 80 surge la necesidad de interpretar en forma armónica e integral el texto constitucional y determinar si la parte no vetada que se promulga parcialmente tiene o no autonomía normativa, y si altera o no el espíritu y la unidad de la ley.

“No hay duda de que en el momento en que el Poder Ejecutivo veta una parte de la ley y promulga el resto, es él quien adopta la decisión según su criterio, y esto nos lleva a reconocer objetivamente que el criterio para hacerlo pertenece al órgano al cual la Constitución Nacional le discierne la competencia de vetar y de promulgar.”¹⁰

II. Objeto

Se somete a dictamen de la comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.128 de fecha 24 de agosto de 2009 mediante el cual se observan en el proyecto de ley registrado bajo el número 26.511, sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 20 de agosto de 2009, las frases “y/o contribuciones a la seguridad social” e “y/o contribuciones” contenidas en los incisos 1 y 2 del artículo 3°; el artículo 4°; y la frase, “y se aplicarán adicionalmente a aquellas previstas en la ley 22.913”, contenida en el artículo 9° del proyecto de ley.

II.a. Análisis del decreto

El Poder Ejecutivo Nacional ha dejado constancia en el último considerando del citado decreto que él se dicta en uso de las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo Nacional por el artículo 80 de la Constitución Nacional.

La ley 26.122, en el capítulo III de título III se refiere a los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente respecto de los decretos de promulgación parcial de leyes estableciendo en su artículo 14 que esta comisión debe expedirse expresamente acerca de la validez o invalidez del decreto de promulgación parcial respecto de la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado.

El artículo 80 de la Constitución Nacional establece que, para el caso de los decretos de promulgación parcial de leyes, será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.

La lectura del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: a) la firma del 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.

Respecto de los requisitos sustanciales, el mencionado artículo 14 de la ley 26.122 en su parte pertinente establece:

“El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la procedencia formal y sustancial del decreto. En este último caso debe indicar si las partes promulgadas parcialmente tienen autonomía normativa y si la aprobación parcial no altera el espíritu o la unidad del proyecto sancionado originalmente por el Congreso.”

El decreto 1.128/09 en consideración ha sido decidido en acuerdo general de ministros y refrendado por la señora presidenta de la Nación, doctora Cristina Fernández de Kirchner; el señor jefe de Gabinete de Ministros, doctor Aníbal Fernández y los señores ministros, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, párrafo 3.

Asimismo, se encuentra cumplido el último requisito formal 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.

Conforme al artículo 99, inciso 3, párrafo 4, se eleva el presente despacho en cumplimiento del plazo establecido.

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”.

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 1.128/09.

Previamente, resulta pertinente destacar que por el citado proyecto de ley se declara zona de desastre agropecuario por sequía por el plazo de ciento ochenta (180) días, prorrogable por el Poder Ejecutivo nacional, al área integrada por los distritos de Adolfo Alsina, Bahía Blanca, Benito Juárez, Coronel Dorrego, Coronel Pringles, Coronel Rosales, Coronel Suárez, Daireaux, General Lamadrid, González Chaves, Guaminí, Laprida, Monte Hermoso, Patagones, Pellegrini, Puán, Saavedra, Salliqueló, Tornquist, Tres Arroyos, Tres Lomas y Villarino de la provincia de Buenos Aires.

Asimismo, declara zona de emergencia agropecuaria por sequía por el plazo de ciento ochenta (180) días, prorrogable por el Poder Ejecutivo nacional, al área integrada por los distritos de Rivadavia, Trenque Lauquen, Pehuajó, Hipólito Yrigoyen, Carlos Casares, Carlos Tejedor, Bolívar, Alvear, Tapalqué, Olavarría, Azul, Tandil, Lobería, San Cayetano y Necochea de la referida provincia.

En este sentido, el artículo 4° del proyecto de ley dispone que la producción agropecuaria originada en los distritos mencionados en el primer considerando quede exenta de la aplicación de derechos de exportación mientras dure la declaración de desastre; y para la producción agropecuaria de los distritos mencionados en el segundo considerando la

¹⁰ Postura doctrinaria sostenida por el constitucionalista Germán J. Bidart Campos.

exención alcance al cincuenta por ciento (50 %) de las alícuotas vigentes por derechos de exportación mientras dure la declaración de emergencia.

El Poder Ejecutivo deja constancia en los considerandos del decreto objeto de análisis en el presente dictamen, que el artículo precitado en definitiva no dispone ningún beneficio, ya que la producción agropecuaria no está comprendida entre los derechos de exportación, los cuales sí recaen sobre la exportación de mercaderías aplicándose cuando se produce el traslado físico de ellas, al cruzar la frontera con destino a otro país.

Asimismo, se destaca que el acuerdo parlamentario entre los diversos bloques de la Honorable Cámara de Diputados fue excluir de las declaraciones de emergencia aprobadas toda referencia a fondos específicos o determinaciones de asignaciones presupuestarias y/o beneficios impositivos que no se hallen en plena coherencia con el contenido del proyecto de Ley de Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios.

En consecuencia, se evidencia un error incurrido en el ámbito parlamentario, que por otra parte, deviene irrazonable la exención concedida en el artículo 4° a los distritos incluidos en las declaraciones por sequía dispuestas por la norma sancionada, ya que la capacidad de exportación de materias primas agropecuarias se vería limitada como consecuencia de las inclemencias climáticas que la propia norma consigna, dado que si hubo sequía o desastre que afecta la producción, no resulta posible que existan excedentes de producción para su exportación.

En el mismo orden, la norma deviene impropia, puesto que si la finalidad que se tuvo en vista fue la de beneficiar a los productores al momento de comercializar su producción, la medida tal como ha sido dada beneficiaría, casi exclusivamente, a los exportadores que actualmente dispondrían del producto.

Además, la ley entraría en vigencia a partir de la promulgación de la misma y por el plazo de ciento ochenta (180) días, de modo que no se estaría asistiendo a productores que han sufrido las consecuencias de la sequía, sino que se estaría otorgando un beneficio para la próxima comercialización de la cosecha, sin que exista un mecanismo idóneo para identificar a qué productores se refiere.

Es dable precisar que podrían generarse maniobras elusivas por parte de productores agropecuarios que produciendo materias primas en otros distritos, declaren que la producción proviene de la zona que gozaría de la exención, ya que resulta imposible discriminar en las plantas de acopio, puertos y plantas industriales, el efectivo origen de la producción.

Por todo lo expuesto, el Poder Ejecutivo nacional destaca que a las cuestiones fácticas de orden parlamentario se le agregan las inconsistencias e in-

congruencias de la norma con la propia noción de desastre o emergencia agropecuaria, amén de la imposibilidad operativa y el fuerte riesgo que plantea su posible utilización con fines de evasión fiscal, lo que aconseja la observación.

En consecuencia, resulta conveniente observar el artículo 4° del proyecto de ley registrado bajo el número 26.511.

Por otra parte, en los incisos 1 y 2 del artículo 3° del proyecto de ley registrado bajo el número 26.511, se hace referencia a las contribuciones a la seguridad social, las cuales por su naturaleza no pueden ser incluidas en normas de este tipo.

Cabe destacar que el derecho de la seguridad social es definido por Julio Armando Grisolí en su obra *Derecho del trabajo y de la seguridad social* como “el conjunto de normas jurídicas que regulan la protección de las denominadas contingencias sociales como la salud, la vejez, la desocupación. Se trata de casos de necesidad biológica y económica. Es una rama del derecho que ampara al trabajador dependiente, al autónomo y también al desempleado de las contingencias de la vida que pueden disminuir la capacidad de ganancia del individuo (...) los beneficiarios de la seguridad social son todos los hombres, y su objeto es amparar las necesidades que dificultan su bienestar”.

El derecho de la seguridad social tiene raigambre constitucional en el artículo 14 bis, el cual garantiza a los trabajadores los beneficios inherentes a la seguridad social tales como el seguro social obligatorio, las jubilaciones y las pensiones móviles y la protección integral de la familia.

“El derecho a la seguridad social se funda en la necesidad de la comunidad de alcanzar un pleno estado de justicia social basado en principios tales como la solidaridad, subsidiariedad, universalidad, integralidad, igualdad, unidad de gestión e inmediatez”.¹¹

La seguridad social, conforme a la opinión de Julio Armando Grisolí, debe ser entendida como una obligación de la cual toda la sociedad es responsable respecto de las contingencias que puede sufrir cualquiera de sus componentes, y de ahí su carácter solidario.

El carácter de subsidiariedad está dado porque los sistemas de seguridad social tienden a obligar al Estado a que no abandone su responsabilidad de cubrir las posibles contingencias que puede llegar a sufrir cualquiera de los individuos que conforman la comunidad que gobierna y ordena.

Es universal porque su cobertura se extiende a todos los individuos y grupos que integran un todo social sin ninguna excepción.

¹¹ Caracteres enumerados por Grisolí, Julio Armando, *Derecho del trabajo y de la seguridad social*, Buenos Aires, Depalma, 2003

La seguridad social pretende neutralizar los efectos nocivos que producen las contingencias sociales, no solamente engloba a más personas sino que hay un principio vertical que la rige y le otorga su carácter de integralidad tanto material como horizontal.

Al mismo tiempo, está obligada a brindar igual cobertura a todos los individuos, con la única condición de que estén en igualdad de circunstancias. Se vincula con el principio de la dignidad del hombre y su libertad, ya que al hombre lo preocupa su falta de dignidad frente a las contingencias, busca la seguridad que lo libere de la inseguridad frente a ellas.

De este modo, debe ser regulada por una legislación única y organizada, ejecutada por medio de una estructura financiera y administrativa única teniendo en miras que el bien jurídico protegido es el hombre y por lo tanto, su finalidad es protegerlo contra el desamparo. El beneficio debe otorgarse cuando existe la necesidad.

Un sector de la doctrina especializada les ha reconocido el carácter de tributos por cuanto participan de elementos análogos a éstos, destacándose

Por su parte, los recursos de la seguridad social integran un régimen federal específico en nuestra legislación ya que se encuentran regidos por la ley 24.241 y modificaciones, cuyo fundamento constitucional radica en el artículo 14 bis, artículo 31, artículo 75 en sus incisos 12, 22, 23 y 24, artículos 121 y 125.

En este sentido, los mencionados incisos del artículo 75 de la Carta Magna establecen que el Congreso Nacional tendrá competencia para dictar, entre otros, el Código de Seguridad Social, que estará facultado para aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones, con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede a la vez que se le asigna al Congreso la facultad de legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la propia Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos y, en particular, respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad, autorizándolo a dictar un régimen de seguridad social especial e integral que proteja al niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia.

En nuestro ordenamiento jurídico positivo, el hombre se presenta como el eje del sistema al verse amparado no sólo en sus derechos personales y patrimoniales durante su vida útil sino también frente a las deficiencias y diferencias que se manifiestan a causa de las contingencias sociales tales como

la vejez, la invalidez, la muerte, la maternidad, la enfermedad, los accidentes profesionales y las cargas de familia.

Así, la legislación está destinada a cubrir el objetivo de la seguridad social que consiste en dar protección a las situaciones contingentes propias del riesgo de la vida, permitiendo garantizar un marco de cierta seguridad a los integrantes de la comunidad.

En la actualidad, el Sistema Único de Seguridad Social (SUSS), tiene como objetivo cubrir la totalidad de las contingencias sociales, esto es, desde el nacimiento hasta la vejez, la invalidez y la muerte.

Con el objeto de alcanzar el objetivo buscado, el sistema se financia con los recursos de la seguridad social que consiste en una prestación obligatoria que el Estado exige a los contribuyentes en ejercicio de su poder de imperio en virtud de ley.

Un sector de la doctrina especializada les ha reconocido el carácter de tributos por cuanto participan de elementos análogos a éstos, destacándose que se aplican en forma coercitiva respecto de quienes son instituidos –por ley– del carácter de sujetos pasivos en tanto su recaudación se destina al cumplimiento de objetivos estatales.

Sin embargo, la doctrina no es pacífica en este tema, no existiendo aún una definición uniforme acerca de los recursos de la seguridad social.

Catalina García Vizcaíno,¹² siguiendo a Giuliani Fonrouge y Villegas, considera que se trata de contribuciones especiales, entendiendo por éstas a aquellas recaudadas por ciertos entes públicos para asegurar su financiamiento autónomo, cuyo destino es la seguridad social, bolsas de comercio y colegios profesionales, entre otros; y específicamente las denomina “contribuciones parafiscales”, por tener como destino a la seguridad social.

Cabe recordar que, la expresión “parafiscalidad” se originó en el documento oficial francés de 1946 “Inventario de la situación financiera”, redactado bajo la dirección del ministro R. Schuman, consagrándose este neologismo rápidamente.¹³

Para Morselli, no se trata de impuestos, cuyo carácter es esencialmente político, en tanto que estas contribuciones obedecen a exigencias económico-sociales, mientras que Duverger las considera “impuestos corporativos”; en tanto que Lucien Mehl las diferencia de los impuestos, ya que el provecho de éstos se distribuye en la colectividad en su conjunto, y en materia parafiscal el provecho es para un grupo profesional o social delimitado.¹⁴

¹² García Vizcaíno, Catalina, *Derecho tributario. Consideraciones económicas y jurídicas*. Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007.

¹³ García Vizcaíno, Catalina, ob. cit.

Por su parte, para Giuliani Fonrouge, deben ser impuestos necesariamente por ley y debe ser la propia ley la que fija su monto o, bien, es la que debe prever hasta un máximo sin que los entes tengan facultades de imponer las contribuciones a su libre albedrío, aunque se trate de aportes o cuotas profesionales o sindicales. Pese a ello, el mismo autor señala que el término “parafiscal” sólo es aceptable por comodidad del lenguaje o con fines didácticos o metodológicos pues se trata de un término impreciso de contenido heterogéneo.¹⁵

Resulta preciso destacar que, Villegas, en general, les atribuye las siguientes características: *a)* no se incluye su producto en los presupuestos estatales (nación, provincias, municipalidades); *b)* no son recaudadas por los organismos específicamente fiscales del Estado (AFIP, direcciones generales de Rentas); *c)* aunque se recauden por la AFIP, no ingresan en las tesorerías estatales, sino en los entes administradores de los fondos.¹⁶

Por último, en los considerandos del decreto objeto de estudio, se destaca que el proyecto de ley registrado bajo el número 26.509 que crea el Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios prevé en su artículo 34 la derogación de la ley 22.913 cuya aplicación adicional se contempla en el artículo 9°, correspondiendo observar dicha previsión.

Por todo lo expuesto ut supra, surge de forma clara e inequívoca que la observación parcial expresada por el Poder Ejecutivo nacional mediante el decreto 1.128 de fecha 24 de agosto de 2009, no altera la autonomía normativa, la inteligencia, el sentido ni la unidad del proyecto de ley 26.511 sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 20 de agosto de 2009.

En consecuencia, verificándose el cumplimiento de los recaudos formales y sustanciales exigidos constitucionalmente para el dictado de los decretos en virtud de las facultades conferidas a través de los artículos 80 y 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 15 de la ley 26.122, se eleva el presente despacho.

III. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos en lo que respecta al dictado del decreto 1.128/09, los requisitos formales y sustanciales establecidos en los artículos 99, inciso 3, y 80 de la Constitución Nacional y de conformidad con los términos del artículo 14 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente

la validez del decreto 1.128 de fecha 24 de agosto de 2009.

Decreto 1.128/09

María C. Perceval.

II

Dictamen de minoría

(RECHAZO)

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) ha considerado el mensaje del jefe de Gabinete de Ministros por medio del mensaje 165 del 24/8/2009 por el cual se comunica el dictado del decreto de promulgación parcial de ley (DPPL) 1.128/2009, y se lo remite para consideración y dictamen de esta comisión en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y por los artículos 2°, 14 y 19 de la ley 26.122.

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

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

1. Rechazar el decreto de promulgación parcial de ley 1.128/2009 debido a que el mismo no tiene autonomía normativa y su aprobación parcial altera el espíritu de proyecto sancionado originalmente por el Congreso, todo ello de conformidad con lo establecido por el artículo 80 de la Constitución Nacional y los artículos 14 y 22 de la ley 26.122.

2. Comuníquese (artículo 26 de la ley 26.122), juntamente con sus fundamentos.

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

Sala de la comisión, 8 de septiembre de 2009.

Luis P. Naidenoff. – Ernesto R. Sanz.

INFORME

Honorable Cámara:

1. Intervención legal

1.1. La Comisión Bicameral y las Cámaras

El Congreso Nacional, luego de doce años de producida la última reforma constitucional, ha dado cumplimiento formal a la previsión de los artículos 80, última parte, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional (CN), sobre los decretos de promulgación parcial de leyes (DPPL), al sancionar la “ley especial” que rige el trámite y el alcance de la inter-

¹⁴ García Vizcaíno, Catalina. ob. cit.

¹⁵ García Vizcaíno, Catalina. ob. cit.

¹⁶ García Vizcaíno, Catalina. ob. cit.

vención 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 del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, aplicable a los decretos de promulgación parcial de leyes, 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".

"La especialidad otorga a la ley un relevante papel en cuanto a que su contenido es específico del instituto que regula y, en caso de antinomias con otras normas, se convierte en criterio para resolver dándole preferencia tal como ocurre con otros criterios como el jerárquico normativo o el cronológico."¹

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

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

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 14 de la ley citada dispone además que: "La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto de pro-

mulgación parcial y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la procedencia formal y sustancial del decreto. En ese último caso debe indicar si las partes promulgadas parcialmente tienen autonomía normativa y si la aprobación parcial no altera el espíritu o la unidad del proyecto sancionado originalmente por el Congreso".

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,² 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.

¹ Pérez Hualde, Alejandro, "Decretos de necesidad y urgencia: su ley especial", *Derecho constitucional de la reforma de 1994* –II–, Depalma, Buenos Aires, noviembre de 1995, páginas 226 y siguientes.

² "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.

2. Análisis DPPL

La aprobación del DPPL 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 el decreto ha sido dictado invocando el artículo 80 de la Constitución Nacional.

Sentado ello, y de acuerdo a las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por nuestra Carta Magna, corresponde a esta comisión expedirse de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, CN y los artículos 2º, 14 y 19 de la ley 26.122.

Textualmente el artículo 80 dice: “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”.

2.1.2. Con la reforma constitucional de 1994, la promulgación parcial de leyes y el veto parcial parecen confundirse en la frase del artículo 80 de la Constitución Nacional que dispone: “Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante”. Sin embargo, desde antes de la reforma el Máximo Tribunal en el precedente “Giulitta”³ admitió el rechazo parcial de los proyectos de ley, posición que tomamos como nuestra. Es así que, para avalar tal decisión, expresó que: “...El veto parcial, cuya existencia se admite, tiene que producir su efecto, que es el de suspender la aplicación de la ley. A primera vista parece que el veto parcial y la promulgación fragmentaria se excluyen recíprocamente, pero no es así. El veto parcial es, en realidad, independiente de la promulgación. Este derecho tiene, por lo menos, el efecto de suspender la promulgación de la ley en relación a la parte vetada; es decir, impedir que se produzca el efecto de la promulgación tácita, por el transcurso de diez días útiles que existe respecto de toda ley no observada dentro de ese término...” (considerando 10).

En el mismo sentido, calificada doctrina expresó que: “...Desechar significa observar. Lo que el Poder Ejecutivo observa es el proyecto de ley sancionado por el Congreso. No es todavía ley, porque ley es un acto complejo que exige concurrencia de dos órganos –el Congreso y el presidente de la República–, y a esta altura del proceso falta todavía

voluntad del segundo. El presidente observa. Y observa todo el proyecto, o una parte de él. Pero dice el artículo ‘que el proyecto vuelve con sus objeciones’, o sea el texto sancionado íntegro, y no sólo la parte objetada. Primera conclusión: el presidente puede vetar sólo una parte del proyecto, o sea, hay veto parcial. No necesariamente debe desecharse el proyecto completo. Segunda conclusión: la parte no observada queda aprobada, es decir ya no puede caer sobre ella el veto presidencial”.⁴

2.1.3. Respecto del rol que debe cumplir el Congreso en el tratamiento de un decreto de promulgación parcial de leyes (DPPL) 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 DD 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.”

2.2. Razones formales

El decreto de promulgación parcial de ley, remitido por el jefe de Gabinete, que constituye el objeto de este análisis, establece lo siguiente:

DPPL, número 1.128/2009, publicado en el Boletín Oficial del 25-8-2009, número 31.722, página 2, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; observa las frases “y/o contribuciones a la seguridad social” e “y/o contribuciones” contenidas en los incisos 1 y 2 del artículo 3º del proyecto de ley registrado bajo el número 26.511; observa el artículo 4º del proyecto de ley registrado bajo el número 26.511; y obsérvase en el artículo 9º del proyecto de ley registrado bajo el número 26.511, la frase “y se aplicarán adicionalmente a aquellas previstas en la ley 22.913”.

2.2.1. De acuerdo con el artículo 14 de la citada ley 26.122 (“...El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la procedencia formal y sustancial

³ CSJN, “Giulitta, Orencio A. y otros”, sentencia del 28/3/1941.

⁴ Bidart Campos, Germán J., “Veto y promulgación parcial de la ley (con particular referencia a la ley 16.881)”, ED, 19-360.

del decreto. En este último caso debe indicar si las partes promulgadas parcialmente tienen autonomía normativa y si la aprobación parcial no altera el espíritu o la unidad del proyecto”) es menester analizar si el DPPL en análisis cumple con los requisitos formales y sustanciales para su emisión exigidos por la norma constitucional.

El decreto de promulgación parcial de ley, objeto de análisis, desde el punto de vista formal reúne y cumplimenta a nuestro entender los requisitos exigidos por la CN y la ley especial para su aceptación. A saber:

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

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

– El decreto ha sido presentado dentro del plazo previsto que el jefe de Gabinete tiene para hacerlo.

– La Comisión Bicameral ha verificado que el DPPL ha sido publicado en el Boletín Oficial.

2.3 Razones sustanciales

De los artículos 99, inciso 3, 80 y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional surgen un principio general, y una excepción, la cual analizaremos a continuación:

– *Principio general*: “...Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante...”.

– *Excepción*: “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”.

Es decir que la norma constitucional sujetó la promulgación parcial al cumplimiento de dos recaudos sustanciales: *a*) que la parte no vetada posea autonomía jurídica, y *b*) que la promulgación de ese tramo de la ley no altere el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En consecuencia, como intérprete final que es, aunque no el único, cabe a la Corte Suprema determinar el contenido, alcance y límite de aquellos requisitos.⁵

A fin de poder determinar, si la facultad constitucional del Ejecutivo de promulgar parcialmente la ley, se adecua a las previsiones constitucionales, debemos observar los fundamentos del decreto, que en sus considerandos expresa:

“...Que, por otra parte, deviene irrazonable la exención concedida en el artículo 4° a los distritos incluidos en las declaraciones por sequía dispuestas por la norma sancionada, ya que la capacidad de exportación de materias primas agropecuarias se vería limitada como consecuencia de las inclemencias climáticas que la propia norma consigna. Si hubo sequía o desastre que afecta la producción, no resulta posible que existan excedentes de producción para su exportación.

“Que asimismo, si la finalidad que se tuvo en vista fue la de beneficiar a los productores al momento de comercializar su producción, la norma deviene impropia, ya que la medida tal como ha sido dada beneficiaría, casi exclusivamente, a los exportadores que actualmente dispondrían del producto.

“Que además la ley entraría en vigencia a partir de la promulgación de la misma y por el plazo de ciento ochenta (180) días, de modo que no se estaría asistiendo a productores que han sufrido las consecuencias de la sequía, sino que se estaría otorgando un beneficio para la próxima comercialización de la cosecha, sin que exista un mecanismo idóneo para identificar a qué productores se refiere.

“Que, en el mismo sentido, resulta imposible discriminar en las plantas de acopio, puertos y plantas industriales, el efectivo origen de la producción. Se podría dar el caso de que la producción fuera destinada por el comprador al mercado interno (razón por la cual éste no le reconocería al productor la rebaja del nivel de retenciones) y que se utilice la documentación respaldatoria de esa compra para exportar granos de otro origen haciendo difícil detectar la maniobra.

“Que podría generarse así una maniobra elusiva por parte de productores agropecuarios que produciendo materias primas en otros distritos, declaren que la producción proviene de la zona que gozaría de la exención, como sugieren descaradamente las declaraciones citadas.

“Que, en síntesis, a las cuestiones fácticas de orden parlamentario se le agregan las inconsistencias e incongruencias de la norma con la propia noción de desastre o emergencia agropecuaria, amén de la imposibilidad operativa y el fuerte riesgo que plantea su posible utilización con fines de evasión fiscal, lo que aconseja la observación.

“Que, en consecuencia, resulta conveniente observar el artículo 4° del proyecto de ley registrado bajo el número 26.511.

“Que, asimismo, por su naturaleza las contribuciones a la seguridad social no pueden ser incluidas en normas de este tipo. En ese orden, deben observarse las menciones a las contribuciones a la seguridad social en los incisos 1 y 2 del artículo 3° del proyecto de ley registrado bajo el número 26.511.

“Que el proyecto de ley registrado bajo el número 26.509 que crea el Sistema Nacional para la Pre-

⁵ Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina, –comentada y concordada–*, La Ley, Buenos Aires, 2001, tomo II, página 558.

vinción y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios prevé en su artículo 34 la derogación de la ley 22.913 cuya aplicación adicional se contempla en el artículo 9°, correspondiendo observar dicha previsión.

“Que la medida que se propone no altera el espíritu ni la unidad del proyecto de ley sancionado por el Honorable Congreso de la Nación.

“Que el presente se dicta en uso de las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por el artículo 80 de la Constitución Nacional.”

De los fundamentos vertidos en el decreto 1.128/2009 se desprende que el Ejecutivo por medio del veto altera considerablemente la voluntad legislativa.

Si se observa la promulgación parcial instrumentada por el DPPL no posee autonomía normativa y alteran el espíritu y la unidad del proyecto sancionado originariamente por el Congreso de la Nación, debido a que no respeta el trabajoso consenso alcanzado por los legisladores nacionales, convierte al Poder Ejecutivo en legislador. Se convierte en legislador el presidente al no respetar la decisión del este Congreso Nacional de sancionar por unanimidad en general y particular la ley 26.511.

En consecuencia, sometiendo a esta prueba (test) de constitucionalidad al DPPL 1.128/2009 remitido a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración, advertimos que no reúne los requisitos sustanciales exigidos por la norma reglamentaria, es decir, que el presente decreto no posee autonomía normativa y altera el espíritu y la unidad del proyecto sancionado originariamente por el Congreso de la Nación.

3. Conclusión

Debemos reflexionar políticamente sobre el dictado de este decreto de promulgación parcial de ley.

A nuestro entender, tal como lo expresábamos con anterioridad, el decreto en cuestión no cumple con los requisitos sustanciales exigidos por la norma constitucional para el dictado de este tipo de normas.

Ya la Corte Suprema de Justicia hacía referencia a estos requisitos antes de la reforma constitucional de 1994 que introdujera el mencionado artículo 80. Así en el considerando 7° del fallo “Colella”⁶ nuestro máximo tribunal sostenía: “...que el proyecto sancionado por el Congreso Nacional constituía un todo inescindible, de modo que las normas no promulgadas no han podido separarse del texto total sin detrimento de la unidad de éste. Como regla, las disposiciones que componen una ley están vinculadas entre sí. No cabe asegurar, pues, que el Congreso hubiera sancionado el proyecto en caso de

excluirse algunas de sus normas capitales. De ahí que el Poder Ejecutivo no pudo, en su momento, proceder como procedió, sin invadir atribuciones propias del Congreso Nacional y, sin asumir, en la especie, la calidad de legislador.”

En el mismo sentido se expresó la Corte en el precedente “Bustos”⁷ al reiterar la doctrina expuesta en el caso “Franzini”; estableció que “...de conformidad al antiguo artículo 72 de la Constitución Nacional, el Poder Ejecutivo se encontraba facultado para promulgar una ley en forma parcial, supeditando la validez de tal promulgación a que permaneciese inalterado el objeto central de la norma, de forma que las partes observadas pudiesen escindir del texto del proyecto sancionado por el Congreso, sin detrimento de aquél.”

Por ello, toda vez que el decreto de promulgación parcial de ley sometido a examen no cumple con 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 su dictado, y en consecuencia se propone su rechazo.

III

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente –Ley 26.122– ha considerado el decreto de promulgación parcial número 1.128/2009, del 24 de agosto de 2009 (B.O. 25/08/09); y por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, se aconseja su rechazo.

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

Sala de la comisión, 8 de septiembre de 2009.

Julián M. Obiglio.

INFORME

Honorable Cámara:

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de someter a su consideración el presente dictamen respecto del decreto de promulgación parcial número 1.128/09, del 24 de agosto de 2009 (B.O. 25/8/09).

La titular del Poder Ejecutivo dictó los decretos bajo análisis en uso de la atribución que le confiere el artículo 80 de la Constitución Nacional; por su contenido no cabe duda que se trata de un decreto de promulgación parcial de ley y que, como tal, debe ser objeto de consideración y dictamen por parte

⁶ CSJN, “Colella, Ciriaco c. Fevre y Basset S.A. y/u otro”, sentencia del 9/8/1967.

⁷ CSJN, “Bustos, Julio O. c/Servicios Especiales San Antonio S.A.”, sentencia del 20/8/1996.

de esta comisión (artículos 2º, 14 y concordantes, ley 26.122).

1. Punto de partida: la división de poderes

Para el análisis de los decretos en cuestión es necesario partir de una correcta caracterización del sistema de división de poderes, el cual es inherente al carácter de república que la Constitución le asignó a nuestra nación, y que fuera definido como “principio fundamental de nuestro sistema político” (*Fallos* 1:32) por cuanto “previene los abusos gestados por la concentración del poder” (*Fallos* 322-1726).

De acuerdo con este sistema, la Constitución ha perseguido “debilitar el poder repartiéndolo entre distintos titulares” (*Fallos* 313-1638), de modo tal que la actividad estatal sea realizada por distintos órganos a los que se confía el cumplimiento de una función objetiva y específica, tales como las de ejecutar, legislar y juzgar.

Pero la división de poderes “no ha sido concebida para que cada uno de los departamentos actúe aisladamente” (*Fallos* 313:1.638). Por el contrario, el propio texto constitucional establece que debe existir entre los distintos poderes “una natural interrelación funcional que asegure una necesaria coordinación” (*Fallos* 313:1513). Tanto es así que nuestra norma fundamental prevé expresamente que el Poder Ejecutivo participe del proceso de formación y sanción de las leyes. Tal como lo han reconocido la jurisprudencia y la doctrina, se acostumbra a atribuirle al presidente de la Nación y por este motivo, el título de “colegislador” (*Fallos* 323:2257; Joaquín V. González, *Manual de la Constitución Argentina*, Ed. La Ley, 2001, página 515, N° 544).

De entre las muchas facultades que la Constitución pone en cabeza del Poder Ejecutivo a los efectos de participar en el trámite de sanción de las leyes se destacan la de presentar proyectos e iniciativas (artículo 77), prorrogar las sesiones ordinarias y convocar a extraordinarias (artículo 99, inciso 9), participar en los debates por medio del jefe de Gabinete (artículo 100, inciso 9) y una vez aprobados los proyectos, promulgar la ley y publicarla (artículos 78 y 99, inciso 3).

Esta última facultad es quizás la más trascendente, toda vez que luego de logrado el acuerdo de voluntades de ambas Cámaras del Congreso, el presidente se encuentra autorizado a examinar el proyecto sancionado y decidir su veto o promulgación. En el primer caso, el presidente se opone a la sanción de la ley, observa el proyecto y lo devuelve a la Cámara de origen para su nuevo tratamiento. En el segundo caso, la voluntad presidencial concurre con la voluntad del Congreso y el proyecto sancionado se publica y alcanza fuerza de ley.

Tal como se desprende de los artículos 78, 80, 83 y 99, inciso 3, de la Constitución, la facultad presidencial de observar una ley no está sujeta a requisito de procedencia alguno, y por lo tanto es de naturaleza privativa y discrecional. Basta con ejercer esa facultad dentro de los diez días útiles previstos por el artículo 80 para impedir que el proyecto sancionado por el Congreso se incorpore al ordenamiento jurídico argentino. La decisión presidencial en este punto puede estar apoyada tanto en consideraciones jurídicas como en razones de oportunidad, mérito o conveniencia, por lo que está exenta de control por parte de los restantes poderes y no puede ser cuestionada constitucionalmente.

2. El veto parcial y la promulgación parcial

Ahora bien, el presidente puede observar el proyecto de ley en forma total o parcial. En aquellos casos en los que la observación es sólo parcial, se ha presentado históricamente la dificultad constitucional de establecer si, al mismo tiempo, era legítimo que se proceda a la promulgación de la parte no observada.

La dificultad proviene del hecho de que la promulgación parcial transforma una atribución presidencial de contenido meramente negativo como lo es el impedir la entrada en vigencia de la ley, en otra de contenido positivo, en cuanto la norma entra en vigencia sólo en los aspectos que interesan al presidente y con un efecto que puede resultar por completo ajeno a la voluntad del Congreso. Se produce entonces un incremento del poder presidencial al tiempo que “resulta disminuida, en la misma medida, la atribución legisferante del Congreso” (María A. Gelli, *Constitución de la Nación Argentina*, Ed. La Ley, 2005, página 768), poniéndose en serio riesgo el delicado equilibrio de la división de poderes.

La Constitución de 1853/60 se refería únicamente a la facultad presidencial de observar un proyecto “en todo o en parte”, mas nada decía respecto de la viabilidad de la promulgación parcial. En estos casos, la única previsión era la de que debía seguirse el procedimiento de devolución del proyecto a la Cámara de origen para su nueva discusión y eventual confirmación o modificación (antiguo artículo 72, actual artículo 83).

El ejercicio de la facultad de veto parcial –y simultánea promulgación parcial– motivó una impugnación judicial que fue objeto de tratamiento por parte de la Corte Suprema en el caso “Orencio A. Giulitta v. Gobierno Nacional” (*Fallos* 189:156). En aquella oportunidad, el argumento de la parte actora fue que cuando se veta parcialmente una ley y se promulga la parte no vetada, queda en vigencia todo el proyecto, porque se ha omitido devolver al Congreso el texto íntegro de la ley parcialmente observada. La Corte Suprema no acogió este criterio y

resolvió que el veto parcial era legítimo y constitucional a tenor del artículo 72 de la Constitución Nacional (hoy artículo 83) y que una vez ejercido, suspende la aplicación de la ley por lo menos en relación con la parte vetada. La Corte añadió expresamente que no tenía, en esa oportunidad, por qué pronunciarse sobre la posibilidad constitucional de promulgar parcialmente la parte no vetada. De modo tal que la sentencia recaída en el caso “Giulitta” acuerda amplitud en el ejercicio del veto parcial, pero no puede invocarse como un precedente que expresamente apruebe la constitucionalidad de la promulgación parcial de una ley (conf. María A. Gelli, ob. cit., página 770; y Germán J. Bidart Campos, *Manual de la Constitución reformada*, ed. Ediar 1998, tomo III, página 264).

La cuestión no fue nuevamente abordada por la Corte Suprema sino hasta 1967, al resolver el caso “Ciriaco Colella v. Fevre y Basset” (*Fallos* 268:352). En esta nueva oportunidad, el tribunal comenzó afirmando que se trataba de un caso justiciable, ya que la Corte se encuentra habilitada para entender en aquellos casos en donde se demostrase “la falta de concurrencia de los requisitos mínimos e indispensables que condicionan la creación de la ley”.

Luego, comprobó que, en el caso, el presidente había promulgado únicamente cuatro de los sesenta y dos artículos de la ley 16.881 y estableció como principio general de interpretación que “las disposiciones que componen una ley están vinculadas entre sí” y que la exclusión de una parte de sus normas capitales implica una invasión del Poder Ejecutivo sobre las facultades del Poder Legislativo. A partir de esta afirmación, concluyó que el proyecto sancionado por el Congreso constituía un “todo inescindible” y que las normas no promulgadas “no han podido separarse del texto total sin detrimento de la unidad de éste”. En consecuencia, juzgó que la promulgación parcial analizada era “constitucionalmente inválida y, por tanto, faltando promulgación la pretendida ley no es tal”.

De lo dicho resulta, pues, que hasta la reforma constitucional de 1994 la Corte Suprema no se había pronunciado expresamente sobre la validez constitucional de la promulgación parcial, aunque los argumentos expuestos para fundamentar sus decisiones podían avalar implícitamente ese procedimiento como una consecuencia razonable del veto parcial, y siempre que no fuera desvirtuada la manifestación de voluntad del Congreso.

3. La promulgación parcial en la reforma constitucional de 1994

Luego de la reforma constitucional de 1994, el constituyente recogió los distintos principios esbozados por la Corte en los citados casos “Giulitta” y “Colella” en los que al menos implícitamente se dejó abierta la posibilidad eventual de promulgar parcial-

mente una ley. Fue así que se incorporó la actual redacción del artículo 80 que dice: “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”.

Como se aprecia, el artículo comienza por reafirmar el principio general que rige en la materia, según el cual la regla es que los proyectos desechados parcialmente no pueden ser aprobados en la parte restante. Premisa ésta que resulta consistente con la tradicional interpretación de la división de poderes y el espíritu con que fue llevada a cabo la reforma de 1994, cuyo producto debe leerse “interpretando de la manera más restrictiva posible las facultades presidenciales” (convencional Raúl Alfonsín, Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, 21ª reunión, 3ª sesión ordinaria, 1º de agosto de 1994, página 2682 e inserción de página 2729) toda vez que ella se realizó con miras a lograr “la atenuación del sistema presidencialista” (*Fallos* 322:1726).

A continuación, el artículo establece la excepción al principio general. A diferencia de la facultad de veto —que es, como dijimos, privativa y discrecional— la promulgación parcial de un proyecto de ley está sujeta a un procedimiento especial y a la concurrencia de una serie de requisitos formales.

Desde el punto de vista del procedimiento, el artículo 80 establece que los decretos de promulgación parcial de leyes estarán sometidos “al procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia” en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional. Vale decir que todo decreto que disponga la promulgación parcial de un proyecto de ley deberá ser decidido y refrendado en acuerdo general de ministros con presencia del jefe de Gabinete, quien deberá someter la medida personalmente y dentro de los diez días a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.

Atendiendo a los requisitos sustanciales, la norma establece que es necesario que la parte promulgada: a) tenga “autonomía normativa”; y, b) no altere “el espíritu ni la unidad del proyecto” sancionado por el Congreso. A fin de dilucidar correctamente el alcance de estos conceptos, es necesario recurrir a los fallos dictados por la Corte Suprema con posterioridad a la entrada en vigencia de la nueva norma.

El primero de esta serie de casos es “Servicio Nacional de Parques Nacionales v. Carlos Franzini” (*Fallos* 318:445). Tratándose de un juicio por expropiación iniciado con anterioridad a la reforma, no resultaba aplicable la nueva redacción del artículo 80. No obstante, la Corte convalidó el decreto allí

cuestionado, y reiteró expresamente como criterio general de interpretación el establecido en el ya citado caso “Colella” (*Fallos* 268:352), al decir que resultaba necesario establecer en cada caso si “las normas observadas han podido escindir del texto total sancionado por el Congreso, sin detrimento de aquél”. Agregó, además, que esta tradicional comprobación de autonomía normativa implicaba verificar si el decreto de promulgación parcial dejó “inalterado el objeto central de la ley”.

En el caso “Julio O. Bustos” (*Fallos* 319:1479) la Corte tuvo la primera oportunidad de aplicar el recientemente reformado artículo 80 de la Constitución. Afirmó en el caso que el nuevo texto no hacía más que recoger la doctrina del caso “Colella”, la cual seguía siendo de aplicación. No obstante, agregó elementos de análisis más profundos que los aplicados hasta ese momento y consideró que era necesario verificar si el proyecto sancionado había dejado “incólume el objetivo de la ley” y si las observaciones del Poder Ejecutivo habían “quebrado la unidad temática” o la “estructura fundamental de la norma”. El requisito constitucional de “autonomía normativa” mereció también un tratamiento específico, al considerar que éste se encontraba satisfecho en tanto la norma bajo análisis fuera “perfectamente escindible del cuerpo legal sin mengua de las restantes disposiciones que lo integran” y si “pudo ser sancionada como ley independiente”.

Por último, merece una especial mención el caso “Famyl S.A.” (*Fallos* 323:2257). En un bien fundado dictamen –que la Corte hizo suyo (consid. 11° y 12°)– la Procuradora reiteró la vigencia y aplicabilidad de los principios jurisprudenciales establecidos en los casos recientemente reseñados. Con cita de calificada doctrina, se refirió a los requisitos para la promulgación parcial de leyes y agregó que ésta resulta procedente siempre y cuando no se afecte “el sistema general de la ley” o el veto parcial recaiga sobre “cláusulas inconexas o de significación secundaria”. Agregó, además, que el juicio acerca de la “unidad de proyecto” debía tener en cuenta el hecho de que el proyecto de ley sancionado por el Congreso abarcaba una multiplicidad de objetivos, por lo cual había que circunscribir el análisis a las normas que tenían relación con la materia afectada por el decreto.

A su turno, la Corte se remitió, como dijimos, al dictamen de la Procuración y resolvió que la promulgación parcial *sub examine* no se ajustaba a las prescripciones del artículo 80 de la Constitución Nacional. A los efectos de establecer la unidad existente entre las normas del proyecto vetado, hizo expresa consideración del “trámite parlamentario”, al cual le dio significativa importancia como fuente de interpretación. En consecuencia, declaró que la promulgación parcial instrumentada por el artículo 7° del decreto 1.517/98 era constitucionalmente in-

válida y por lo tanto la ley debía reputarse inexistente.

Esta doctrina es la actualmente vigente y contiene las premisas bajo las cuales debe realizarse el análisis de los decretos de promulgación parcial de leyes requerido por el artículo 80, de la Constitución Nacional, y por los artículos 1°, 2°, 14 y concordantes de la ley 26.122.

4. Primera conclusión

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

Lo primero a tener en cuenta o la premisa a partir de la cual debe comenzar el análisis, es que no se trata de una facultad que requiera la concurrencia de circunstancias excepcionales o de determinadas características para que el presidente pueda ejercerla. A diferencia de la atribución de emitir decretos con contenido legislativo (o decretos de necesidad y urgencia), que exige la existencia de “circunstancias excepcionales”, como prevé el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, la facultad para observar las leyes y para promulgar parcialmente la parte no vetada, es una facultad ordinaria que el titular del Poder Ejecutivo ejerce a su solo arbitrio.

Ahora bien, el carácter absolutamente discrecional de la decisión presidencial de promulgar parcialmente una ley, no lo exime de cumplir ciertos recaudos de procedimiento y de sustancia para asegurar la validez de la promulgación parcial.

En ese sentido, es necesario verificar, en cada caso, el cumplimiento de los requisitos procedimentales y si las partes promulgadas parcialmente tienen autonomía normativa y la aprobación parcial no altera el espíritu o la unidad de proyecto sancionado originalmente. Con este último propósito, habrá que verificar si el proyecto aprobado por el Congreso “constituía o no un todo inescindible, de manera que las normas observadas no hubieran podido separarse del texto total sin detrimento de éste”, lo cual se hará patente toda vez que se afecte de algún modo “el objetivo de la ley”, “la unidad temática” o la “estructura fundamental de la norma”.

El análisis deberá recaer tanto sobre la parte de la ley promulgada, a fin de establecer si ésta “pudo ser sancionada como ley independiente”; así como sobre la parte de la ley observada, a los efectos de verificar si el veto parcial efectivamente recayó sobre “cláusulas inconexas o de significación secundaria”.

En toda hipótesis, será de especial significación la consulta de los “antecedentes del trámite parlamentario”.

Por lo tanto, en cada caso en que deba determinarse si un decreto de promulgación parcial de leyes ha sido emitido de conformidad con la previsión constitucional, o no, será necesario verificar la concurrencia de los referidos requisitos.

5. El decreto

El decreto 1.128/09 del 24 de agosto de 2009 observa los incisos 1 y 2 del artículo 3°, y los artículos 4° y 9° vetando parcialmente y promulgando la ley 26.511. Dicha norma declara zona de desastre y emergencia agropecuaria a diversos distritos de la provincia de Buenos Aires por efectos de la sequía.

La ley 26.122, en el capítulo III del título III se refiere a los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente respecto de los decretos de promulgación parcial de leyes estableciendo en su artículo 14 que vuestra comisión debe expedirse expresamente acerca de la validez o invalidez del decreto de promulgación parcial respecto de la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado.

El artículo 80 de la Constitución Nacional, establece que para el caso de los decretos de promulgación parcial de leyes será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.

Respecto de los requisitos sustanciales, el mencionado artículo 14 de la ley 26.122 en su parte pertinente establece:

“El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la procedencia formal y sustancial del decreto. En este último caso debe indicar si las partes promulgadas parcialmente tienen autonomía normativa y si la aprobación parcial no altera el espíritu o la unidad del proyecto sancionado originalmente por el Congreso”.

El decreto 1.128/2009 ha sido decidido en acuerdo general de ministros y refrendado por la señora presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, el señor jefe de Gabinete de Ministros interino, contador Aníbal Florencio Randazzo y los señores ministros, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, párrafo 3.

Asimismo, se encuentra cumplido el último requisito formal referido a la obligación del jefe de Gabinete de Ministros interino de someter la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente dentro de los 10 días.

La posición adoptada por vuestra 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”.

Encontrándose cumplidos los requisitos formales corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 1.128/2009.

Las medidas propuestas por el Poder Ejecutivo no alteran el espíritu ni la unidad del proyecto de ley sancionado por el Honorable Congreso de la Nación, sin embargo los fundamentos por los cuales se realiza el veto parcial no son suficientes.

En los considerandos del decreto se establece que la aprobación del artículo 4° de la ley 26.511 surge de un “error por parte de los legisladores”. Llama considerablemente la atención que 257 diputados y 72 senadores hayan incurrido en semejante descuido.

El proyecto de la ley 26.511 fue aprobado por unanimidad en ambas Cámaras, y, a su vez, ya había sido consensuado por todas las fuerzas políticas, donde se había establecido incorporar los artículos de excepciones impositivas sin incluir los montos de las mismas. No obstante en los considerandos del decreto también se hace alusión a un acuerdo de los diversos bloques a excluir toda referencia a fondos específicos o determinaciones de asignaciones presupuestarias y/o beneficios impositivos.

Claramente, el veto parcial realizado es más una muestra del ensañamiento que tiene el Poder Ejecutivo hacia el sector agropecuario que la subsanación de un desliz provocado por el Poder Legislativo.

Es política del gobierno nacional brindar solución a los perjuicios ocasionados por la grave crisis que ha sufrido la Nación Argentina, y no fomentar que ella se agrave.

Conforme a las razones citadas precedentemente, corresponde declarar la invalidez del decreto en cuestión que observa las citadas normas que pueden obstaculizar el cumplimiento del citado objetivo.

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

6. Conclusión

Por todas las razones expuestas, se aconseja el rechazo del decreto de promulgación parcial 1.128/09, del 24 de agosto de 2009 (B.O. 25/8/2009).

Julián M. Obiglio.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 24 de agosto de 2009.

A la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a esa comisión, en virtud de lo dispuesto por el artículo 100, inciso 13, de la Constitución Nacional y por la ley 26.122, a fin de remitir copia autenticada del decreto de

promulgación parcial del proyecto de ley registrado bajo el número 26.511.

Mensaje 165

Aníbal F. Randazzo. – Débora A. Giorgi.

Buenos Aires, 24 de agosto de 2009.

VISTO el proyecto de ley registrado bajo el N° 26.511, sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 20 de agosto de 2009, y

CONSIDERANDO:

Que por el citado proyecto de ley se declara zona de desastre agropecuario por sequía, por el plazo de ciento ochenta (180) días, prorrogable por el Poder Ejecutivo nacional, al área integrada por los distritos de Adolfo Alsina, Bahía Blanca, Benito Juárez, Coronel Dorrego, Coronel Pringles, Coronel Rosales, Coronel Suárez, Daireaux, General Lamadrid, Gonzales Chaves, Guaminí, Laprida, Monte Hermoso, Patagones, Pellegrini, Puán, Saavedra, Salliqueló, Tornquist, Tres Arroyos, Tres Lomas y Villarino de la provincia de Buenos Aires.

Que, asimismo, declara zona de emergencia agropecuaria por sequía por el plazo de ciento ochenta (180) días, prorrogable por el Poder Ejecutivo nacional, al área integrada por los distritos de Rivadavia, Trenque Lauquen, Pehuajó, Hipólito Yrigoyen, Carlos Casares, Carlos Tejedor, Bolívar, Alvear, Tapalqué, Olavarría, Azul, Tandil, Lobería, San Cayetano y Necochea de la referida provincia.

Que el artículo 4° del proyecto de ley dispone que la producción agropecuaria originada en los distritos mencionados en el primer considerando quede exenta de la aplicación de derechos de exportación. Mientras dure la declaración de desastre; y para la producción agropecuaria de los distritos mencionados en el segundo considerando, la exención alcance al cincuenta por ciento (50 %) de las alícuotas vigentes por derechos de exportación mientras dure la declaración de emergencia.

Que el citado artículo no dispone ningún beneficio, ya que la producción agropecuaria no está gravada con derechos de exportación, siendo una actividad que no está gravada con el tributo. Los derechos de exportación recaen sobre la exportación de mercaderías aplicándose cuando se produce el traslado físico de ellas, cuando las mismas cruzan la frontera con destino a otro país.

Que por manifestaciones de los diputados, se conoce que el acuerdo parlamentario entre los diversos bloques fue, en todo caso, excluir de las declaraciones de emergencia aprobadas toda referencia a fondos específicos o determinaciones de asignaciones presupuestarias y/o beneficios impositivos que no se hallen en plena coherencia con el contenido del proyecto de ley de prevención y mitigación de emergencias y desastres agropecuarios.

Que conforme marcan distintas fuentes, el referido artículo fue agregado por error.

Que ese error incurrido en el ámbito parlamentario, que tuvo repercusión en distintos medios, no puede utilizarse mezquinamente para sacar ventajas personales o partidarias. Sacar ventaja de errores ajenos puede ser una expresión de "picardía política", pero intentar movilizar a los productores en defensa de un artículo de una ley que claramente contradice los acuerdos parlamentarios que dieron marco a su aprobación es un acto de "bajeza política" y "mala fe parlamentaria".

Que mucho menos puede aprovecharse ese error para llevar a cabo maniobras elusivas. En tal sentido no parece oportuna la expresión reciente del señor Néstor Roulet (vicepresidente de CRA), quien dijo: "Si les bajan las retenciones a los distritos de la provincia (de Buenos Aires), vendemos todo por ahí y listo" (*Página/12*, 22 de agosto de 2009).

Que, por otra parte, deviene irrazonable la exención concedida en el artículo 4° a los distritos incluidos en las declaraciones por sequía dispuestas por la norma sancionada, ya que la capacidad de exportación de materias primas agropecuarias se vería limitada como consecuencia de las inclemencias climáticas que la propia norma consigna. Si hubo sequía o desastre que afecta la producción, no resulta posible que existan excedentes de producción para su exportación.

Que asimismo, si la finalidad que se tuvo en vista fue la de beneficiar a los productores al momento de comercializar su producción, la norma deviene impropia, ya que la medida tal como ha sido dada beneficiaría, casi exclusivamente, a los exportadores que actualmente dispondrían del producto.

Que además la ley entraría en vigencia a partir de la promulgación de la misma y por el plazo de ciento ochenta (180) días, de modo que no se estaría asistiendo a productores que han sufrido las consecuencias de la sequía, sino que se estaría otorgando un beneficio para la próxima comercialización de la cosecha, sin que exista un mecanismo idóneo para identificar a qué productores se refiere.

Que, en el mismo sentido, resulta imposible discriminar en las plantas de acopio, puertos y plantas industriales, el efectivo origen de la producción. Se podría dar el caso de que la producción fuera destinada por el comprador al mercado interno (razón por la cual éste no le reconocería al productor la rebaja del nivel de retenciones) y que se utilice la documentación respaldatoria de esa compra para exportar granos de otro origen haciendo difícil detectar la maniobra.

Que podría generarse así una maniobra elusiva por parte de productores agropecuarios que, produciendo materias primas en otros distritos, declaren que la producción proviene de la zona que gozaría de la exención, como sugieren descaradamente las declaraciones citadas.

Que, en síntesis, a las cuestiones fácticas de orden parlamentario se les agregan las inconsistencias e incongruencias de la norma con la propia noción de desastre o emergencia agropecuaria, amén de la imposibilidad operativa y el fuerte riesgo que plantea su posible utilización con fines de evasión fiscal, lo que aconseja la observación.

Que, en consecuencia, resulta conveniente observar el artículo 4° del proyecto de ley registrado bajo el número 26.511.

Que, asimismo, por su naturaleza las contribuciones a la seguridad social no pueden ser incluidas en normas de este tipo. En ese orden, deben observarse las menciones a las contribuciones a la seguridad social en los incisos 1 y 2 del artículo 3° del proyecto de ley registrado bajo el número 26.511.

Que el proyecto de ley registrado bajo el número 26.509 que crea el Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios prevé en su artículo 34 la derogación de la ley 22.913 cuya aplicación adicional se contempla en el artículo 9°, correspondiendo observar dicha previsión.

Que la medida que se propone no altera el espíritu ni la unidad del proyecto de ley sancionado por el Honorable Congreso de la Nación.

Que el presente se dicta en uso de las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por el artículo 80 de la Constitución Nacional.

Por ello,

La presidenta de la Nación Argentina, en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1° – Obsérvanse las frases “y/o contribuciones a la seguridad social” e “y/o contribuciones” contenidas en los incisos 1 y 2 del artículo 3° del proyecto de ley registrado bajo el número 26.511.

Art. 2° – Obsérvase el artículo 4° del proyecto de ley registrado bajo el número 26.511.

Art. 3° – Obsérvase en el artículo 9° del proyecto de ley registrado bajo el número 26.511, la frase “y se aplicarán adicionalmente a aquellas previstas en la ley 22.913”.

Art. 4° – Con las salvedades establecidas en los artículos precedentes, cúmplase, promúlgase y téngase por ley de la Nación el proyecto de ley registrado bajo el número 26.511.

Art. 5° – Dése cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

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

Decreto 1.128

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

*Aníbal F. Randazzo. – Débora A. Giorgi.
– Nilda C. Garré. – Amado Boudou. –
Carlos A. Tomada. – José L. S. Barañao.
– Julio C. Alak. – Julio M. De Vido. –
Alberto E. Sileoni. – Alicia M. Kirchner.*