

SESIONES ORDINARIAS

2009

ORDEN DEL DIA N° 2122

COMISION BICAMERAL PERMANENTE
DE TRAMITE LEGISLATIVO - LEY 26.122

Impreso el día 3 de noviembre de 2009

Término del artículo 113: 12 de noviembre de 2009

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 1.175 de fecha 3 de septiembre de 2009. (5.254-D.-2009.)

- I. **Dictamen de mayoría.**
- II. **Dictamen de minoría.**
- III. **Dictamen de minoría.**
- IV. **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 al decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.175 de fecha 3 de septiembre de 2009 mediante el cual se observan en el artículo 2° del proyecto de ley registrado bajo el 26.508 sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 20 de agosto de 2009, las frases: "...de acuerdo con el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones –ley 24.241 y sus modificatorias, quedando, para esta actividad, obligatoriamente incluidos en el régimen previsional público—" y "e integrará el Fondo Especial Docente Universitario diferenciado e independiente del fondo previsto en el decreto 137/05".

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 del decreto 1.175 de fecha 3 de septiembre de 2009.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 15 de octubre de 2009.

María C. Perceval. – Luis F. Cigogna. – Diana B. Conti. – Jorge A. Landau. – Agustín O. Rossi. – Patricia Vaca Narvaja.

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.

La reforma constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el marco del paradigma instaurado por los constituyentes de 1853/60 se planteaba.¹

¹ 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 H. 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 tipificadas 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 conjuntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente”.

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

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

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

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

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 instrumentos legales correspondientes, designando a los señores

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

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 1941, 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 Corte Suprema de Justicia Nacional 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”.

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 Corte Suprema de Justicia de la Nación, 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 Corte Suprema de Justicia de la Nación, 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 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.

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 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.

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.

“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 1.175 de fecha 3 de septiembre de 2009 mediante el cual se observan en el artículo 2° del proyecto de ley registrado bajo el N° 26.508 sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 20 de agosto de 2009, las frases: “...de acuerdo con el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones –Ley 24.241 y sus modificatorias, quedando, para esta actividad, obligatoriamente incluidos en el régimen previsional público–” y “e integrará el Fondo Especial Docente Universitario diferenciado e independiente del fondo previsto en el decreto 137/05”.

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 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 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 conjuntamente 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 1.175/09 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 D. 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 1.175/09.

Previamente debe destacarse que, mediante el citado proyecto de ley se amplía al personal docente de las universidades públicas nacionales, no comprendido en las leyes 22.929, 23.026 y 23.626, el beneficio instituido en la ley 22.929 (régimen previsional para investigadores científicos y tecnológicos), con los requisitos que establece el proyecto sancionado.

En este sentido, el artículo 2° del proyecto de ley dispone que los docentes universitarios comprendidos en la norma deberán aportar una alícuota diferencial del dos por ciento (2 %) por sobre el porcentaje vigente de acuerdo con el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, ley 24.241 y sus modificatorias, quedando, para esta actividad, obligatoriamente incluidos en el régimen previsional público.

Asimismo, dispone que el aporte diferencial integre el Fondo Especial Docente Universitario diferenciado e independiente del fondo previsto en el decreto 137/05.

El Poder Ejecutivo nacional deja constancia en los considerandos del decreto objeto de análisis en el presente dictamen que lo dispuesto en el artículo 2° del proyecto de ley resulta contradictorio con lo previsto en la ley 26.425 que dispuso la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), financiado a través de un

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

sistema solidario de reparto, garantizando a los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización vigente hasta la fecha de sanción de la precitada ley, idéntica cobertura y tratamiento que la brindada por el régimen previsional público, en cumplimiento del mandato previsto por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

Cabe recordar que mediante la ley 24.016 se creó un régimen previsional especial para el personal docente de nivel inicial, primario, medio técnico y superior no universitario, al cual se dejaron de efectuar cotizaciones a partir de la entrada en vigor del libro I del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones instituido por la ley 24.241.

En consecuencia, también dejaron de otorgarse las prestaciones previsionales previstas en ella, razón por la cual el Poder Ejecutivo nacional consideró en dicha oportunidad por razones de estricta justicia para el sector de la sociedad alcanzado por dicha ley, adoptar las medidas pertinentes a fin de posibilitar el inicio del proceso de aplicación de la misma, teniendo en cuenta las distintas modificaciones estructurales producidas en el sistema nacional de previsión, la transferencia de los servicios educativos nacionales a ámbitos provinciales y de algunos regímenes previsionales provinciales a la Nación.

En tal sentido, a partir del dictado del precitado decreto 137 de fecha 21 de febrero de 2005 se dispuso que los docentes enunciados en el artículo 1° de la ley 24.016, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 8°, deberán aportar una alícuota diferencial del dos por ciento (2 %) por sobre el porcentaje vigente de acuerdo al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, ley 24.241 y sus modificatorias, aclarando que el mencionado aporte se aplicaría a partir de las remuneraciones que se devengarán por el mes de mayo de 2005.

Asimismo, se creó el suplemento Régimen Especial para Docentes, a fin de abonar a sus beneficiarios la diferencia entre el monto del haber otorgado en el marco de la ley 24.241 y sus modificatorias y el porcentaje establecido en el artículo 4° de la ley 24.016, debiendo considerarse para la aplicación de lo dispuesto los requisitos de edad y años de servicios exigidos en el artículo 3° de la ley 24.241 y sus modificatorias.

En el mismo orden, a partir del dictado del decreto 160 de fecha 25 de febrero de 2005, el Poder Ejecutivo nacional dispuso que los investigadores científicos y tecnológicos a que se refiere la ley 22.929¹¹ y sus mo-

¹¹ Esta norma fue derogada por el artículo 11 de la ley 23.966, mientras que luego fue restablecida su vigencia a través del artículo 1° de la ley 24.019. Luego, mediante el artículo del decreto 78/1994 se establece que queda derogado el precitado régimen jubilatorio, a partir de la fecha de entrada en vigencia del libro I de la ley 24.241, de conformidad con lo establecido por el artículo 129, párrafo primero de la misma. No obstante ello, mediante el decreto 160 de fecha 25 de febrero de 2005 se establece que los investigadores científicos y tecnológicos a que se refiere la ley 22.929 y sus modificatorias, deberán aportar una alícuota diferencial del 2 % por sobre el porcentaje vigente de acuerdo al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, a partir de las remuneraciones que se devenguen por el mes de mayo de 2005. Asimismo,

dificatorias deberán aportar una alícuota diferencial del dos por ciento (2 %) por sobre el porcentaje vigente de acuerdo al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, ley 24.241 y sus modificatorias, aclarando también en este caso que el mencionado aporte se aplicaría a partir de las remuneraciones que se devengarán por el mes de mayo de 2005.

De igual modo, mediante el precitado decreto se creó el suplemento Régimen Especial para Investigadores Científicos y Tecnológicos, a fin de abonar a sus beneficiarios la diferencia entre el monto del haber otorgado en el marco de la ley 24.241 y sus modificatorias y el porcentaje establecido en el artículo 5° de la ley 22.929 y sus modificatorias.

De este modo, el Poder Ejecutivo nacional considera que resulta conveniente observar en el artículo 2° del proyecto de ley las frases “de acuerdo con el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones –ley 24.241 y sus modificatorias, quedando, para esta actividad, obligatoriamente incluidos en el régimen previsional público–” y “e integrará el Fondo Especial Docente Universitario diferenciado e independiente del fondo previsto en el decreto 137/05”.

Por lo expuesto ut supra, surge de forma clara e inequívoca que la observación parcial expresada por el Poder Ejecutivo nacional mediante el decreto 1.175 de fecha 3 de septiembre de 2009, no altera la autonomía normativa, la inteligencia, el sentido ni la unidad del proyecto de ley 26.508 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

se crea el suplemento Régimen Especial para Investigadores Científicos y Tecnológicos a fin de abonar a sus beneficiarios la diferencia entre el monto del haber otorgado en el marco de la ley 24.241 y el porcentaje establecido en el artículo 5° de la ley 22.929.

El precitado decreto 160/05 fue sometido a consideración de esta comisión resolviendo su validez en el dictamen de mayoría correspondiente. Asimismo, el precitado decreto fue modificado por el decreto 764 de fecha 15 de junio de 2006, el cual también ha sido sometido a consideración de esta comisión resolviendo su validez en el dictamen de mayoría pertinente.

Con posterioridad, el Honorable Congreso de la Nación declaró la validez del decreto 764 de fecha 15 de junio de 2006 mediante resolución s/n de fecha 11 de abril de 2007, publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina 31.757 de fecha 17 de mayo de 2007.

1.175/09 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 1.175 de fecha 20 de agosto de 2009.

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 249/09 por medio del cual se comunica el dictado del decreto de promulgación parcial de ley (DPPL) 1.175/2009, 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 2º, 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:

1º) Rechazar el decreto de promulgación parcial de ley 1.175/2009 debido a que el mismo no tiene autonomía normativa y su aprobación 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.

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, 15 de octubre de 2009.

Oscar R. Aguad.

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

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

El artículo 14 de la ley citada dispone además que: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse

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

acerca de la validez o invalidez del decreto de promulgación 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 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”.

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 C.N. y la ley 26.122.

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*, t VI. La reforma constitucional de 1994, Ediar, Buenos Aires, 1995, p. 444.

2. Análisis del DPPL

El rechazo 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 2°, 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...” (consid. 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,

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

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 el de someterlo a lo que en la doctrina se ha denominado “control político” del decreto.

Habrá 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 1.175/2009, publicado en el Boletín Oficial del 4/9/2009, número 31.730, página 1, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; observa las frases “de acuerdo con el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones Ley 24.241 y sus modificatorias, quedando, para esta actividad, obligatoriamente incluidos en el régimen previsional público” y “e integrará el Fondo Especial Docente Universitario diferenciado e independiente del fondo previsto por el decreto 137/05”, contenidas en el artículo 2° del proyecto de ley registrado bajo el número 26.508.

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 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 cumple 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 refrendata 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 el artículo 2° del proyecto de ley dispone que los docentes universitarios comprendidos en la norma deberán aportar una alícuota diferencial del dos por ciento (2 %) por sobre el porcentaje vigente de acuerdo con el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, ley 24.241 y sus modificatorias, quedando, para esta actividad, obligatoriamente incluidos en el régimen previsional público.

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

⁵ Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina –Comentada y concordada–, La Ley*, Bs. As., 2001, t. II, p. 558.

Que, asimismo, dispone que el aporte diferencial integre el Fondo Especial Docente Universitario diferenciado e independiente del fondo previsto en el decreto 137/05.

Que lo dispuesto en el artículo 2° del proyecto de ley resulta contradictorio con lo previsto en la ley 26.425 que dispuso la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

Que, en consecuencia, resulta conveniente observar en el artículo 2° del proyecto de ley las frases “de acuerdo con el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, ley 24.241 y sus modificatorias, quedando, para esta actividad, obligatoriamente incluidos en el régimen previsional público” y “e integrará el Fondo Especial Docente Universitario diferenciado e independiente del fondo previsto en el decreto 137/05”.

Que la medida que se propone no altera el espíritu ni la unidad del proyecto de ley 26.508 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 1.175/2009 se desprende que el Poder Ejecutivo por medio del veto altera considerablemente la voluntad legislativa.

La promulgación parcial instrumentada por el DPPL no posee autonomía normativa y altera 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. Se convierte en legislador el presidente al no respetar la decisión del este Congreso Nacional de sancionar por unanimidad la ley 26.508.

En consecuencia, sometiendo a esta prueba (test) de constitucionalidad al DPPL 1.175/2009 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 cumplimenta 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.

Oscar R. Aguad.

III

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente 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 1.175 de fecha 3 de septiembre de 2009 (B.O. 4 de septiembre de 2009), mediante el cual se observan las frases del artículo 2° del proyecto de ley registrado bajo el número 26.508 “...de acuerdo con el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, ley 24.241 y sus modificatorias, quedando, para esta actividad, obligatoriamente incluidos en el régimen previsional público” y “e integrará el Fondo Especial Docente Universitario diferenciado e independiente del fondo previsto en el decreto 137/05” sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 20 de agosto de 2009, a través del cual se dispuso un aporte adicional en las jubilaciones y pensiones para el personal docente de las universidades públicas nacionales con dedicación no exclusiva, equiparándolos, en consecuencia, con aquellos docentes que gozan de dedicación exclusiva y que ya contaban con un régimen

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.

más favorable en su movilidad jubilatoria a través de aportes adicionales.

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 1º – Declarar la invalidez del decreto 1.175 de fecha 3 de septiembre de 2009.

Art. 2º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 15 de octubre de 2009.

Marcela V. Rodríguez.

INFORME

Honorable Cámara:

I. Consideraciones generales sobre la promulgación parcial de leyes

La Nación Argentina ha adoptado para su gobierno la forma representativa republicana federal.¹ En este sentido, y respetando estos principios enunciados, se establece que la sanción de las leyes se llevará a cabo mediante un proceso complejo en donde participan dos poderes del Estado: el Legislativo y el Ejecutivo.

Se le otorga al Congreso Nacional la participación protagónica en la formación de leyes por encontrarse en él, los representantes del pueblo y de las provincias. Sin perjuicio de este rol principal del órgano legislativo, el Poder Ejecutivo posee, dentro de sus facultades constitucionales, diversas atribuciones: en primer lugar, puede presentar proyectos de ley para ser tratados en las Cámaras del Congreso Nacional (artículo 77); en segundo lugar, promulgar y mandar a publicar (artículo 99, inciso 3); en tercer lugar, vetar en forma total o parcial (artículo 83) y por último, también, puede promulgar parcialmente las leyes (artículo 80).

Previo a la reforma constitucional de 1994, la Corte Suprema estableció las condiciones para que la promulgación parcial sea válida: se debe resguardar la autonomía normativa y respetar el espíritu de la norma.²

¹ CN, artículo 1º.

² En el caso “Collela” resuelto en 1967, se discutía la validez de la promulgación parcial por parte del Poder Ejecutivo de la ley 16.881. El Máximo Tribunal expresó que la misma era inválida dado 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

La reforma constitucional de 1994 ratificó este criterio y en el artículo 80 plasmó los requisitos de validez de la promulgación parcial:

“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.”

Una lectura sistémica de la Constitución (de modo que todas sus normas se integren armónicamente) exige un escrutinio estricto de las promulgaciones parciales en defensa del principio básico del sistema republicano: es el Poder Legislativo el encargado de sancionar las leyes, pues en él se encuentran las voces tanto de las mayorías como de las minorías. Es en este espacio institucional donde se logra el consenso político.

La Constitución contiene varias disposiciones expresas en relación con la cuestión que nos ocupa. El artículo 99, inciso 3 establece la prohibición absoluta de que el Ejecutivo emita “disposiciones de carácter legislativo”. El artículo 76 de la Constitución Nacional prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo rigurosas excepciones, y el artículo 29 establece que: “El Congreso no puede conceder al Poder Ejecutivo Nacional, ni las legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por los que la vida, el honor o la fortuna de los argentinos quede a merced del gobierno o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable y sujetarán a los que lo formulen, consientan o firmen a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la patria”.

Es del juego sistemático de estas normas del que debe surgir la interpretación correcta de la Constitución Nacional en esta materia. Así, tanto el artículo 76 como el artículo 99, inciso 3, establecen un principio prohibitivo expreso en materia de uso de atribuciones legislativas por parte del órgano Ejecutivo. De esta prohibición genérica se desprende claramente que la interpretación debe ser en un sentido estricto, es decir, que en la duda debe estarse claramente por la prohibición y no por la habilitación.³

capitales. De ahí que el Poder Ejecutivo no pudiera, en su momento, proceder como procedió, sin invadir atribuciones propias del Congreso Nacional y sin asumir, en la especie, la calidad de legislador” (consid. 7). *Fallos* 281:147.

³ Así lo ha resuelto la Corte Suprema de Justicia. En el caso “Verrocchi” (CSJN; 19/8/1999; “Verrocchi, Ezio c/ Administración Nacional de Aduanas”; *La Ley*, 2000-A, 88) admitió un planteo de inconstitucionalidad formulado contra el decreto 770/96, que derogó la ley 18.017 y excluyó a quienes ganaban más de mil pesos del goce de los beneficios de

En la reforma constitucional de 1994 se consagró la voluntad política de respetar este principio constitucional y de atenuar el presidencialismo. Ejemplos de ello fueron la introducción del Consejo de la Magistratura, las limitaciones para el dictado de decretos de necesidad y urgencia, las condiciones para la delegación legislativa, la creación de la figura del jefe de Gabinete, Auditoría General de la Nación, Sindicatura General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, etc.

Respecto de los límites para la validez de la promulgación parcial de normas por parte del Poder Ejecutivo, el nuevo artículo 80 prescribe que: “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”.

Considerando todo lo mencionado, existen estrictas condiciones sustantivas y procedimentales para la validez de la promulgación parcial de leyes.

1.1. *Condición sustantiva*

La condición sustantiva es el respeto a la autonomía normativa, al espíritu y a la unidad de la ley promulgada parcialmente. De acuerdo con esta condición, “cuando el proyecto constituye un todo inescindible, de modo que las normas no promulgadas no puedan separarse del texto legal sin detrimento de la unidad de éste, el Poder Ejecutivo no puede promulgar parcialmente el proyecto de ley sin invadir atribuciones

propias del Congreso Nacional y sin asumir la calidad de legislador”.⁴

Así, Carlos Bidegain expresa que si la exclusión de la parte observada resulta inescindible, puesto que se desvirtúa el significado de la voluntad legislativa, la promulgación y aplicación del proyecto mutilado es inconstitucional; pero, si por el contrario, el veto afecta cláusulas inconexas o de significación secundaria, la aplicación de la ley parcialmente promulgada resulta constitucional.⁵

En la misma línea, Gelli dice que en virtud de que el artículo 80 de la CN no califica el tipo de unidad del proyecto al que se refiere, una interpretación armónica de toda disposición y del objetivo declarado de la reforma en su totalidad –en punto de atenuar el poder presidencial– indica que aquella unidad que no está facultado a quebrar el presidente mediante la promulgación parcial, no puede ser otra que la unidad política, esto es, el acuerdo general al que llegaron los legisladores aprobando unas disposiciones, porque al mismo tiempo se sancionaban otras, aunque éstas y aquéllas pudieran dividirse jurídicamente.⁶

El respeto al espíritu de la norma implica que no se desvirtúe la lógica interna de la norma, o que se vulnere los principios generales que la animan.

El objetivo de la estricta regulación constitucional de la promulgación parcial es, que “siendo la ley el producto de una decisión exclusiva del Poder Legislativo, le está vedado (al presidente) conferir obligatoriedad a una norma distinta de la sancionada, mediante el artificio de promulgar sólo los aspectos del proyecto que comparte y desechando aquellos que no merezcan su aprobación”.⁷

1.2. *Condiciones procedimentales. La ley 26.122*

El artículo 80 de la Constitución Nacional establece que cuando el Poder Ejecutivo realice una promulgación parcial, “será de aplicación el procedimiento

las asignaciones familiares. Los magistrados Fayt, Belluscio y Bossert, por la mayoría, sostuvieron que “los constituyentes de 1994 no han eliminado el sistema de separación de las funciones del gobierno, que constituye uno de los contenidos esenciales de la forma republicana prevista en el artículo 1° de la Constitución Nacional... Considerese que la reforma fue fruto de la voluntad tendiente a lograr, entre otros objetivos, la atenuación del sistema presidencialista”. Y agregaron: “El texto nuevo es elocuente [...] la admisión del ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo se hace bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a exigencias que constituyen una limitación y no una ampliación de la práctica seguida en el país, especialmente desde 1989”. Cfr. el voto de Petracchi en “Guida”, y voto de la mayoría en “Kupchik”.

Por último, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también sostuvo una postura similar respecto a las facultades legislativas en cabeza del Poder Ejecutivo. Así, expresó que dichos actos son válidos siempre que “estén autorizadas por la propia Constitución, que se ejerzan dentro de los límites impuestos por ella y por la ley delegante, y que el ejercicio de la potestad delegada esté sujeto a controles eficaces, de manera que no desvirtúe, ni pueda utilizarse para desvirtuar, el carácter fundamental de los derechos y libertades protegidos por la Convención”

⁴ CSJN, “Colella”. (Considerando 11). Cfr. “Famyl” (CSJN, 29/8/2000, Famyl S.A. c/ Estado nacional). Este era un caso en donde una empresa prestataria de servicios de medicina prepaga, dedujo amparo contra el Estado nacional, para que se declare la inconstitucionalidad de la ley 25.063 –de impuestos a las ganancias, al valor agregado y bienes personales–, vetada y promulgada parcialmente por el decreto 1.517/98, y que, en consecuencia, se mantenga la exención del impuesto al valor agregado de la que gozaba su actividad. Contra la decisión de la Cámara que hizo lugar a lo peticionado, interpuso el Estado recurso extraordinario federal. La Corte Suprema de Justicia de la Nación, por mayoría, confirmó la sentencia apelada. El dictamen de mayoría erróneamente menciona a este fallo como respaldando la validez de las promulgaciones parciales.

⁵ Bidegain, Carlos M., *Cuadernos de derecho constitucional*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1990, t. IV, p. 91 y siguientes. Citado por CSJN, 29/8/2000, Famyl S.A., ob. cit.

⁶ Ver Gelli, Ma. Angélica; “Relaciones de poderes en la reforma constitucional” de 1994”, *La Ley*, 1994-D.-10.

⁷ Citado en Vítolo, Alfredo M., “El veto y la promulgación parcial de las leyes”, *La Ley*, 2000-D.-1097.

previsto para los decretos de necesidad y urgencia”. Y el artículo 14 de la ley 26.122 establece que:

La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto de promulgación 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 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. 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.

Tal como lo sostiene el dictamen del Consejo por la Consolidación de la Democracia, además del rol legislferante del Congreso, “no se debe dejar de lado otros que tienen mucha trascendencia, como por ejemplo el rol de control sobre el Poder Ejecutivo”. Esta función “resulta indispensable para el correcto desarrollo de las instituciones estatales democráticas y las defensas de las garantías individuales”.

Respecto a la función de control de los órganos de gobierno antes mencionada, el mismo artículo 99, inciso 3, prevé que “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”.

Por lo que resulta patente que dicho artículo le atribuye al Congreso Nacional el importantísimo deber de proteger el sistema republicano y la división de poderes y con esto aminorar la forma hiperpresidencialista de gobierno.

El Congreso Nacional, desoyendo el mandato constitucional, demoró 12 años la sanción de la norma que reglamenta la Comisión Bicameral Permanente encargada de controlar la legalidad de las disposiciones emitidas por el Poder Ejecutivo. La ley 26.122 merece severas críticas, que ponen en tela de juicio su constitucionalidad. Debe rechazarse firmemente la idea de que la Constitución ha dejado amplios márgenes a la ley reglamentaria para fijar el alcance y el trámite de

la intervención parlamentaria. La regulación prevista en la Carta Magna debía respetar límites muy precisos, determinados por la división de poderes, el carácter restrictivo y excepcional del reconocimiento de las facultades legislativas al Ejecutivo y la prohibición tajante de todo tipo de sanción ficta, entre otros principios y reglas constitucionales.

Por su parte, Cayuso sostiene que “tal tipo de reglamentación no podría sortear la tacha de inconstitucionalidad”.⁸

La Ley 26.122 adolece de diversos problemas constitucionales, entre los que se destacan los siguientes:

1. *Pronunciamiento de ambas Cámaras*

La Constitución Nacional ha establecido que el Poder Legislativo estará conformado de manera bicameral: por un lado, la Cámara de Diputados y, por otro, el Senado. Cada una representa por una parte al pueblo de la Nación –y con ello el principio democrático– y a los estados locales resguardando, así, el sistema federal.⁹ El bicameralismo permite una instancia de revisión más a las decisiones tomadas e implica un debate más amplio y representativo, con lo cual aquellas normas que surjan de esta mayor deliberación tendrán mayor legitimidad. Así, la Carta Magna establece en el artículo 78 que “Aprobado un proyecto de ley por la Cámara de su origen, pasa para su discusión a la otra Cámara. Aprobado por ambas, pasa al Poder Ejecutivo de la Nación para su examen; y si también obtiene su aprobación, lo promulga como ley” y en el artículo 82 que “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta.”

Una interpretación armónica de ambos artículos permite concluir que por un lado, se requiere el pronunciamiento expreso y positivo y por otro, que ambas Cámaras deben pronunciarse. Pero la ley 26.122 determina que para que un DNU sea rechazado se requiere la voluntad afirmativa tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores. Así, el artículo 22 expresa que “Las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones. El rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 CN. Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento de forma inmediata.” Y el artículo 24 expresa que “El rechazo por ambas Cámaras del Congreso del decreto de que se trate implica su derogación de acuerdo a lo que establece el artículo 2° del Código Civil, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia”. Cabe preguntarse qué sucedería si una de las dos Cámaras se pronuncia a favor de la validez del decreto y la otra en su contra. La solución que parece aportar la ley en cuestión sería

⁸ Susana Cayuso, “La delegación legislativa, los decretos de necesidad y urgencia y la promulgación parcial. Control político real o aparente”; *La Ley*, 2006-D.-1435.

⁹ Gelli, M.A.; *Constitución Nacional comentada y concordada*; La Ley, 2002, p. 439

La participación del Congreso introduciendo enmiendas o modificaciones, constituye la mejor forma de evitar una excesiva acumulación de facultades en el Ejecutivo y contribuye a la atenuación del presidencialismo exacerbado. Por otro lado es la única forma de garantizar el debido respeto a las minorías parlamentarias. Por estas razones este artículo es inconstitucional

II. *Subsistencia del control judicial de constitucionalidad*

No está de más resaltar que el Poder Judicial preserva toda su potestad de controlar la constitucionalidad de la legislación objeto de promulgación parcial. Por una parte, los jueces tienen el deber de someter la legislación en cuestión al escrutinio sobre su concordancia con la Constitución Nacional, como lo tienen respecto del resto de la legislación. Por otra parte, la propia ley 26.122 debe caer bajo el análisis cuidadoso de los magistrados, por tratarse de una norma que afecta delicados equilibrios de poder y regula trascendentes disposiciones constitucionales.

III. *Consideraciones particulares acerca del decreto en tratamiento*

Este decreto no supera los rigurosos requisitos de validez que establece la Constitución Nacional y la pacífica jurisprudencia en la materia, por lo que corresponde su rechazo.

III.1. *El decreto altera el espíritu de la norma*

Para fundamentar esta postura, corresponde analizar el veto parcial en el artículo 2° del proyecto de ley 26.508 en forma separada, en función de las dos frases de dicho artículo que fueron observadas.

A) Dicho artículo 2°, tal como fue aprobado por el Congreso Nacional, dispuso: “Artículo 2° – Los docentes universitarios, comprendidos en el artículo 1° de la presente ley, deberán aportar una alícuota diferencial del dos por ciento (2 %) por sobre el porcentaje vigente de acuerdo con el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, ley 24.241, y sus modificatorias, quedando, para esta actividad, obligatoriamente incluidos en el régimen previsional público. Este aporte diferencial se aplicará a partir de las remuneraciones que se devenguen para el mes siguiente al de la promulgación de la presente medida e integrará el Fondo Especial Docente Universitario diferenciado e independiente del fondo previsto en el decreto 137/05.

La frase que se encuentra en letra cursiva es la primera que el Poder Ejecutivo decidió vetar, debido a que el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones fue unificado por la ley 26.425 –como es de público conocimiento– en un único régimen previsional público que se denomina Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Esta ley fue sancionada el 20 de noviembre de 2008, dando por terminado el régimen de capitalización de pensiones y jubilaciones de las AFJP (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones).

Para fundamentar el veto, entre los considerandos del decreto bajo análisis, se sostuvo “Que lo dispuesto en el artículo 2° del proyecto de ley resulta contradictorio con lo previsto en la ley 26.425 que dispuso la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)”.

Al respecto, se debe señalar que no hay tal contradicción señalada por el Poder Ejecutivo, pues desde un riguroso punto de vista jurídico, cuando el Congreso de la Nación en la ley 26.508 hace una referencia a la ley 24.241 y sus modificatorias, el término “modificatorias” incluye necesariamente la ley 26.425 que eliminó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Esto es así, pues una norma derogatoria de otra norma, necesariamente la está modificando. Textualmente, el artículo 1°, segundo párrafo, de la ley 26.425 dispone: “En consecuencia, elimínase el actual régimen de capitalización, que será absorbido y sustituido por el régimen de reparto, en las condiciones de la presente ley”.

Por lo tanto, se considera que debe rechazarse la observación sobre la primera frase del artículo 2° de la ley 26.508 debido a que el Congreso Nacional no incurrió en contradicción o error técnico.

B) Más complejo de analizar resulta la observación sobre la segunda frase del artículo 2° en cuestión, que dispone que la alícuota diferencial del 2 % que los docentes deberán aportar por sobre el porcentaje vigente, “integrará el Fondo Especial Docente Universitario diferenciado e independiente del fondo previsto en el decreto 137/05”.

Dicho decreto 137/05 continúa en vigencia, y se sancionó, en febrero de 2005, para crear un suplemento denominado “Régimen Especial para Docentes”, a fin de abonar a sus beneficiarios (personal docente de nivel inicial, primario, medio técnico y superior no universitario) la diferencia entre el monto del haber otorgado en el marco de la ley 24.241 (que creó el sistema previsional de capitalización) y sus modificatorias, y el porcentaje establecido en el artículo 4° de la ley 24.016 (régimen especial de jubilaciones y pensiones para el personal docente) que establecía el 82 % móvil.

En definitiva, el efecto del veto de la segunda frase analizada es que lo recaudado en concepto de la alícuota diferencial del 2 % se confundirá o mezclará entre los fondos que administra el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), y no se depositarán en el Régimen Especial para Docentes, que es un registro que debe llevar la ANSES, en virtud de lo dispuesto por el artículo 3° del decreto 137/2005).

Este veto parcial de la segunda frase del artículo 2° del proyecto de ley 26.508, aprobada por unanimidad en ambas Cámaras del Congreso, rompe con el espíritu del proyecto, debido a que, según surge de los debates en la Cámara de Diputados, se sabía que se trataba de

un régimen especial, aun después de sancionada la ley que dispuso la creación del SIPA.

En efecto, durante los debates del proyecto de ley 26.508, el diputado Díaz Roig (FPV) y presidente de la Comisión de Previsión y Seguridad Social, sostuvo “Señor presidente: voy a ser muy breve porque este es un proyecto sobre el cual se ha trabajado durante más de un año en diversas comisiones. Finalmente, hoy hemos arribado a un dictamen por unanimidad, que además cuenta con el consenso de los ministerios de Educación y de Trabajo de la Nación, y de su autor original, que es el senador Filmus.

Lo que solicitamos a este plenario es una modificación de esta iniciativa, que está consensuada por todos los espacios que tienen que ver con los docentes universitarios sin dedicación exclusiva.

Realmente resulta una inequidad que los docentes universitarios con dedicación exclusiva, quienes representan menos de un cuarto del cuerpo docente de las universidades, tengan un régimen jubilatorio del 82 por ciento móvil, mientras que el resto, que da vida a las universidades públicas del país, no gocen de la misma cobertura...” (Cámara de Diputados, versión taquigráfica del 5 de agosto de 2009).

La diputada Puiggrós (FPV), como presidenta de la Comisión de Educación, sostuvo en aquel debate: “En primer lugar, la totalidad de los docentes de las universidades públicas argentinas es de 113.408; el total de docentes con dedicación exclusiva representa sólo el 14 por ciento y están asimilados a la ley 22.929, correspondiente a los investigadores.

Los profesores titulares con dedicación exclusiva son 3.781, y representan sólo el 3 por ciento del total. Estos datos sirven para apreciar a qué sector se refiere el proyecto en consideración.

Además servirá para que los diputados vayan teniendo en cuenta cuál es el estado de la planta docente de nuestras universidades, a fin de apreciar la necesidad de ir encarando las modificaciones que nos lleven a una nueva ley de educación superior, que exprese de manera distinta la organización de la enseñanza en nuestras universidades. El porcentaje de titulares con dedicación exclusiva realmente es para recordar.

Este proyecto trata de los docentes que tienen dedicaciones simples o semiexclusivas, quienes seguramente en su mayoría no alcanzarán a tener una dedicación exclusiva. Se trata de 97.500 docentes, que representan el 86 por ciento de la planta docente de las universidades nacionales.

No me refiero a aquellas profesiones clásicas, como la de los abogados o médicos, que ejercen una profesión liberal y la docencia como algo complementario, quienes luego terminan jubilándose por la caja que corresponde a su profesión. En cambio, me refiero a la gran cantidad de docentes que dedica la mayor parte de su tiempo a la docencia, aun no teniendo una dedicación exclusiva, y que suman pequeñas dedicaciones

simples con el tope de cincuenta horas, que es lo que impone correctamente la ley.

Este conjunto de docentes no ha tenido ningún registro del sistema jubilatorio, y en la actualidad se jubila por el régimen general, es decir, la ley 26.425.

Si tomáramos como ejemplo lo que ocurre con la mayoría de estos docentes, advertiríamos que aproximadamente a los 24 años reciben su título en una licenciatura. Muchísimos de ellos empiezan a cursar una maestría, pero entre los 24 y 30 años la mayor parte ejerce como docente ad honorem; aunque no cobran, comienza a ejercer su función docente. Entre los 30 y 40 años, en general, consiguen un cargo de ayudante de primera categoría con dedicación simple, rentado, ganando mil pesos. Esos mismos docentes entre 40 y 50 años alcanzan una categoría de jefes de trabajos prácticos más una dedicación simple, con lo cual ganan 3 mil pesos.

Cabe mencionar que desde el año 2003 los salarios universitarios han aumentado un 421 por ciento. Con la política que ha venido desarrollando este gobierno respecto de los salarios universitarios y la situación en general de las universidades, no corresponde seguir dejando de lado a este grupo de docentes universitarios que son –como bien dijo el señor diputado Díaz Roig– los que sostienen las universidades nacionales.

En cuanto al conocimiento de la Cámara de Diputados respecto a la creación del SIPA, la diputada María América González sostuvo en la sesión del 5 de agosto de 2009: “Después de la derogación de la ley que creó el sistema de las AFJP –esa fue una decisión que me causó mucho placer luego de tantos años de lucha– hoy me congratulo de que podamos aprobar por unanimidad un proyecto que tiene en cuenta un factor elemental para la República, al privilegiar la educación argentina”. (*Aplausos*).

Quien advirtió sobre el riesgo de perforar el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) fue el diputado Albrisi: “Señor presidente: desde el bloque del Frejuli adherimos a esta iniciativa y por eso vamos a votar por la afirmativa. Pero en el marco de la sucesión de leyes previsionales que viene tratando este Congreso debo destacar que este bloque no deja de preocuparse por la cantidad de regímenes especiales que no están encuadrados dentro del régimen del sistema integral previsional argentino.

Señor presidente: no hay nada más justo que los docentes sin dedicación exclusiva puedan acceder a una jubilación que realmente les permita tener un norte y un futuro razonable desde el punto de vista económico al momento de retirarse. Pero quiero recordar que hace muy poco –el 9 de diciembre de 2008– promulgamos nada más y nada menos que la ley 26.425, que es la referida al sistema integral previsional argentino, que tenía como base sustancial, al cambiar el SIJyP de la ley 24.241, el fundamento de un sistema único y solidario. No digo que esto no sea razonable ni justo, pero este bloque ha pre-

sentado, y yo también, un proyecto por el cual los regímenes especiales deben estar sólida, académica y científicamente respaldados en esta Cámara. No es la primera vez que aprobamos regímenes especiales, después o antes del SIPA...”.

Luego de una interrupción, el diputado Albrisi continuó: “Nosotros pensamos que la ley del sistema integral previsional argentino nos llevó a construir –repito–, un sistema único y ordenado pensando en la totalidad de los futuros o potenciales beneficiarios argentinos.

”Como intentaba explicar hace unos instantes, recientemente hemos elaborado regímenes especiales para los obreros de la construcción y hay otros esquemas en danza en el Congreso. El argumento de que en el sistema de jubilados o potenciales jubilados sin dedicación exclusiva no hay envejecimiento prematuro como bien ha explicado la señora presidenta de la Comisión de Educación, por lo que se puede trabajar hasta los setenta años, es positivo en el marco de la intelectualidad y el brillo de los señores docentes, pero no es precisamente un argumento que abone al retiro a los veinticinco años de aporte.

”Digo esto solamente para que el Congreso tome conciencia de que el sistema integrado argentino, que está fondeado por la Dirección General de Recursos de la Seguridad Social, que depende de la AFIP y administra la ANSES, tiene que ser absolutamente precavido en este régimen y futuros regímenes, porque de lo contrario vamos a poner en verdadero peligro y a desvirtuar el sistema único y solidario, que es la base sustancial del sistema por el cual justificamos la anulación de los fondos de capitalización, de jubilación y pensión, para integrarlos a la totalidad de los trabajadores argentinos.

Ruego ser bien interpretado en este esquema: solamente es un alerta a futuro”¹⁷ (versión taquigráfica, Cámara de Diputados, 5 de agosto de 2009).

III. 2 *No se trata de un error u olvido*

En definitiva, estas intervenciones muestran claramente cuál fue la voluntad del legislador y el “espíritu” de la normativa, y que la Cámara de Diputados era plenamente consciente de lo que se estaba votando. No se trató de un descuido, sino que fue el resultado de una decisión política expresa de sancionar la ley 26.508 en la forma en que se la aprobó.

Es cierto que con regímenes especiales se va contra la intención de universalizar el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), pero si se quiere revisar la justificación en términos de solidaridad social, y, eventualmente, derogar estos regímenes existentes, es claro que no se puede hacer a través del veto y promulgación parcial de las leyes.

Consideramos que los fondos del SIPA debieran ser suficientes, en tanto esté bien administrado y no se desfinancie, –con el aporte adicional dispuesto por la ley 26.508– para pagar a los trabajadores docentes el haber jubilatorio del 82 % móvil que tienen reconocido por distintas leyes, y que no se debiera apelar al recurso de disponer el depósito de esos aportes adicionales en cuentas especiales, o contabilizarlos en forma separada. Pero la discusión sobre lo que se consideró más benéfico para los trabajadores docentes, respecto a si correspondía depositar esa “garantía” en el SIPA o en un régimen especial para docentes, se dio en el Congreso, con expreso conocimiento de causa, y el PEN no puede alterar el espíritu de una norma en donde existió un consenso trabajado para culminar en la adopción unánime de la ley.

Las expresiones de los señores/as diputados/as no dejan lugar a dudas de cual fue su voluntad. Queda claro que la observación sobre la última frase del artículo 2° de la ley 26.508 era parte fundamental del espíritu de los representantes y que esta promulgación parcial altera y viola, así, los requisitos esenciales que la Constitución exige para reconocer validez a la promulgación parcial de normas.

Por todas las razones expuestas se aconseja el rechazo del decreto en análisis.

Marcela V. Rodríguez.

IV

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– ha considerado el decreto 1.175/09, del 3 de septiembre de 2009 (B.O. 4/9/09), mediante el cual se observa el artículo 2° de la ley 26.508, referido al personal docente universitario; y por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Artículo 1° – Declarar el rechazo del decreto 1.175/09, de fecha 3 de septiembre de 2009.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 15 de octubre de 2009.

Julián M. Obiglio.

¹⁷ Versión taquigráfica, Cámara de Diputados, 5 de agosto de 2009. En www.hcdn.gov.ar

INFORME

Honorable Cámara:

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de someter a su consideración el presente dictamen respecto del decreto 1.175/09, del 3 de septiembre de 2009 (B.O. 4/9/09), mediante el cual el Poder Ejecutivo dispuso observar el artículo 2° de la ley 26.508.

El titular del Poder Ejecutivo dictó el decreto bajo análisis en uso de la atribución que le confiere el artículo 80 de la Constitución Nacional (como se expresó en los considerandos del decreto); por lo que no cabe duda de que se trata de un decreto de promulgación parcial de una ley y que, como tal, debe ser objeto de consideración y dictamen por parte de esta comisión (artículos 2°, 14 y concordantes, ley 26.122).

1. Punto de partida: la división de poderes

Para el análisis del decreto 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 repartíendolo 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*, 313-1638). 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, págs. 515, 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 en-

cuentra 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, pág. 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”, más 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. El Alto Tribunal no acogió este criterio y resolvió que el veto parcial era legítimo y constitucional a tenor del artículo 72 de la Constitución Nacional (hoy art. 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., pág. 770; y Germán J. Bidart Campos, *Manual de la Constitución Reformada*, Ed. Ediar 1998, tomo III, pág. 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 parcialmente 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, pág. 2682 e inserción de pág. 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

escindirse del texto total sancionado por el Congreso, sin detrimento de aquél”. Agregó, además, que este tradicional test 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 “Collela”, 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 inválida 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 1.175/09.

El decreto 1.175/09 del 3 de septiembre de 2009 observa en el artículo 2° de la ley registrada bajo el número 26.508 las frases: “...de acuerdo con el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, ley 24.241, y sus modificatorias, quedando, para esta actividad, obligatoriamente incluidos en el régimen previsional

público” y “e integrará el Fondo Especial Docente Universitario diferenciado e independiente del fondo previsto en el decreto 137/05”, vetándolo y promulgando parcialmente. Dicha norma amplía al personal docente de las universidades públicas nacionales, no comprendido en las leyes 22.929, 23.026 y 23.626 el beneficio instituido en la ley 22.929.

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 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 1.175/09 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, 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.

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 del decreto 1.175/09.

Las medidas propuestas por el Poder Ejecutivo, respecto de la primer frase observada –“...de acuerdo con el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, ley 24.241 y sus modificatorias, quedando, para esta actividad, obligatoriamente incluidos en el régimen previsional público”– no alteran el espíritu ni la unidad del proyecto de ley sancionado por el Honorable Congreso de la Nación, ya que, como se explica en los considerandos la ley 24.241 fue derogada por la

ley 26.425, que crea el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

Pero, respecto de la otra frase –“e integrará el Fondo Especial Docente Universitario diferenciado e independiente del fondo previsto en el decreto 137/05”– las medidas del Ejecutivo si alteran el espíritu de la norma. Con el veto se pierde la autonomía normativa, que es uno de los requisitos para que se pueda efectuar una promulgación parcial.

Al observarse dicha frase no se especifica a donde irá destinado ese 2 % que deben aportar los docentes como alícuota diferencial. Esto tampoco surge de los considerandos del decreto, ya que en los mismos no se hace ninguna referencia al porqué se veta esa parte del artículo 2º, cosa que si sucede con la otra frase que se veta.

Conforme a las razones citadas precedentemente, corresponde declarar la invalidez del decreto en cuestión ya que afecta la autonomía normativa y el espíritu de la ley 26.508.

6. Conclusión

Por todas las razones expuestas, se aconseja el rechazo del decreto de promulgación parcial 1.175/09, del 3 de septiembre de 2009 (B.O. 4/9/09).

Julián M. Obiglio.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 3 de septiembre 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 26.508.

Mensaje 249

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

Aníbal D. Fernández. – Carlos A. Tomada.

VISTO el proyecto de ley registrado bajo el número 26.508, sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 20 de agosto de 2009, y

CONSIDERANDO:

Que por el citado proyecto de ley se amplía al personal docente de las universidades públicas nacionales, no comprendido en las leyes 22.929, 23.026 y 23.626 el beneficio instituido en la ley 22.929 (régimen previsional para investigadores científicos y tecnológicos), con los requisitos que establece el proyecto sancionado.

Que el artículo 2º del proyecto de ley dispone que los docentes universitarios comprendidos en la norma deberán aportar una alícuota diferencial del dos por

ciento (2 %) por sobre el porcentaje vigente de acuerdo con el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, ley 24.241 y sus modificatorias, quedando, para esta actividad, obligatoriamente incluidos en el régimen previsional público.

Que, asimismo, dispone que el aporte diferencial integre el Fondo Especial Docente Universitario diferenciado e independiente del fondo previsto en el decreto 137/05.

Que lo dispuesto en el artículo 2° del proyecto de ley resulta contradictorio con lo previsto en la ley 26.425 que dispuso la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

Que, en consecuencia, resulta conveniente observar en el artículo 2° del proyecto de ley las frases “de acuerdo con el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, ley 24.241 y sus modificatorias, quedando, para esta actividad, obligatoriamente incluidos en el régimen previsional público” y “e integrará el Fondo Especial Docente Universitario diferenciado e independiente del fondo previsto en el decreto 137/05”.

Que la medida que se propone no altera el espíritu ni la unidad del proyecto de ley 26.508 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 en el artículo 2° del proyecto de ley registrado bajo el número 26.508 las frases: “...de acuerdo con el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, ley 24.241 y sus modificatorias, quedando, para esta actividad, obligatoriamente incluidos en el régimen previsional público” y “e integrará el Fondo Especial Docente Universitario diferenciado e independiente del fondo previsto en el decreto 137/05”.

Art. 2° – Con las salvedades establecidas en el artículo precedente, cúmplase, promúlgase y téngase por ley de la Nación el proyecto de ley registrado 26.508.

Art. 3° – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 4° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección nacional del registro oficial y archívese.

Decreto 1.175

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

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