

SESIONES ORDINARIAS
2009
ORDEN DEL DÍA N° 2244

**COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE
TRÁMITE LEGISLATIVO - LEY 26.122**

Impreso el día 18 de noviembre de 2009

Término del artículo 113: 27 de noviembre de 2009

SUMARIO: **Declaración** de validez del decreto 1.602 de fecha 29 de octubre de 2009. (5.604-D.-2009.)

– Nicolás Fernández. – Silvia E. Gallego.
– Miguel A. Pichetto.

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

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

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,

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.

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente 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 1.602 de fecha 29 de octubre de 2009 mediante el cual se incorpora el Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

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 1.602 de fecha 29 de octubre 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, 11 de noviembre de 2009.

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

en la superación de las fuentes constitucionales. En tal sentido, su validez constitucional encuentra apoyo expreso en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución reformada”.²

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

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

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

Capítulo Tercero. Atribuciones del Poder Ejecutivo. Artículo 99. – “El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

.....

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

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

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

”La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las

normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa.”

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

Capítulo Cuarto. Del jefe de Gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo. Artículo 100.

.....

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

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

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

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

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

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

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 senadores y diputados miembros, integrando formalmente la comisión.

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

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

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho —la necesidad urgente— habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.³

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

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

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

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

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

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

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

En este sentido, este es el marco fáctico en el cual la Convención Constituyente de 1994, introdujo los decretos de necesidad y urgencia en la Constitución

Nacional Argentina, receptados en el artículo 99, inciso 3.

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.⁴

Conforme la postura desarrollada por Germán Bidart Campos, la “necesidad” es algo más que conveniencia, en este caso, parece ser sinónimo de imprescindible. Se agrega “urgencia”, y lo urgente es lo que no puede esperar. “Necesario” y “urgente” aluden, entonces, a un decreto que únicamente puede dictarse en circunstancias excepcionales en que, por ser imposible seguir con el procedimiento normal de sanción de las leyes, se hace imprescindible emitir sin demora alguna el decreto sustantivo.⁵

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del Caso “Peralta”,⁶ ya que se le reconoció expresamente al presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

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

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

Puede reconocerse la validez constitucional de una norma como la contenida en el decreto 36/90, dictada por el Poder Ejecutivo, fundado en dos razones fundamentales: a) que en definitiva el Congreso Nacional,

³ Pérez Hualde, Alejandro, *Decretos de necesidad y urgencia*, Buenos Aires, Depalma, 1995.

⁴ Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, EDIAR, 1995, tomo VI.

⁵ Bidart Campos, Germán: *Los decretos de necesidad y urgencia*. Columna de opinión, *La Ley*, 27/2/01.

⁶ *La Ley*, 1991-C:158.

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

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

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

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

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

Conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Nacional⁷ controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

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

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso “Rodríguez”,⁸ la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quién posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

Asimismo, consideró que los legisladores que habían interpuesto la acción de amparo carecían de legitimación activa; lo mismo sostuvo respecto del defensor

del pueblo, pero consideró que el jefe de Gabinete tenía legitimación para actuar.

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

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

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

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

En cambio, en el caso “Verrocchi”⁹ cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) 770/96 y 771/96 emitidos por el Poder Ejecutivo nacional en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

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

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

⁷ Artículo 28: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.

⁸ *La Ley*, 1997-E:884.

⁹ “Verrocchi, Ezio D. c/ Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999/08/19, *Fallos*, 322:1726, *La Ley*, 1999-E, 590.

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

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

En el caso “Risolia de Ocampo”,¹⁰ se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

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

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

En el caso “Guida”,¹¹ la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la administración pública.

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

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

Los ministros Nazareno, Moliné O’ Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que “...la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la

regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que –en uso de facultades privativas– compete al Congreso de la Nación conforme al artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas Cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo nacional al enfrentar la crisis...” (considerando 6º).

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

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

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

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

¹⁰ “Risolia de Ocampo, María José c/ Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia”, CS, *Fallos*, 323:1934.

¹¹ “Guida Liliana c/ Poder Ejecutivo s/ empleo público”, CS, *Fallos*, 323:1566.

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

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

Entre los administrativistas, Juan Carlos Cassagne define a los reglamentos como “todo acto unilateral que emite un órgano de la administración pública, creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula, por tanto, situaciones objetivas e impersonales”.¹²

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

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

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

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

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

Conforme la vinculación o relación de los reglamentos con las leyes, los primeros se clasifican según la doctrina en ejecutivos, autónomos, delegados y de necesidad o urgencia.¹³

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

¹² Cassagne, Juan Carlos, “La configuración de la potestad reglamentaria”, *La Ley*, 2004-A, 1144.

¹³ Clasificación desarrollada en Cassagne, Juan Carlos, *ibidem*.

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

Marienhoff afirma que el reglamento autónomo es dictado por el Poder Ejecutivo en materias acerca de las cuales tiene competencia exclusiva de acuerdo a textos o principios constitucionales. Sostiene que, así como existe una zona de reserva de la ley que no puede ser invadida por el poder administrador, también hay un ámbito de competencias reservado a la administración en la cual el Poder Legislativo no puede inmiscuirse, como consecuencia del principio de separación de los poderes.¹⁴

Con la reforma constitucional de 1994 quedó superado el debate doctrinario respecto de los reglamentos delegados,¹⁵ al contemplar expresamente la delegación legislativa en el artículo 76.

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

Tal y como se ha expuesto *ut supra*, hasta la reforma constitucional de 1994, también se debatía en doctrina acerca de la validez constitucional de los denominados reglamentos de necesidad y urgencia.¹⁶

Mientras un sector, encabezado por los administrativistas, se inclinaba por su validez constitucional y recibía el apoyo de la realidad jurisprudencial aunque dentro de ciertos límites, otra corriente doctrinaria entendía que resultaban violatorios del sistema de la Constitución de 1853/60 por considerar, sustancialmente, que afectaban el principio de la división de los poderes.¹⁷

¹⁴ Definición señalada en Cassagne, Juan Carlos, *ibidem*.

¹⁵ Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

¹⁶ Miguel A. Ekmekdjian (en su obra *Manual de la Constitución argentina*, Buenos Aires, Depalma, 1997) entiende que no es correcto llamar a estas normas reglamentos, puesto que son normas de sustancia legislativa y no obstante ello, son dictadas por el Poder Ejecutivo nacional, y adopta la denominación de “decretos leyes” al referirse a este tipo de instrumentos.

¹⁷ En este orden de ideas, Ekmekdjian se encuentra entre quienes defienden la inconstitucionalidad de los llamados reglamentos de necesidad y urgencia, fundando su postura en la afectación del principio de división de poderes, y olvidando conforme al criterio de esta comisión el verdadero origen de la teoría de frenos y contrapesos elaborado por Montesquieu y adoptada por nuestra Constitución histórica 1853/60. En este sentido, y compartiendo la exposición de Cassagne “... la atribución de la potestad reglamentaria al Ejecutivo responde a los principios de equilibrio, que están en la base de la teoría de Montesquieu, permitiendo su ejercicio no sólo para reglamentar las leyes del Congreso, sino también para dictar

Conforme el análisis realizado *ut supra*, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan “circunstancias excepcionales” que “...hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos”.¹⁸

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

II. Objeto

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.602 de fecha 29 de octubre de 2009 mediante el cual se incorpora el Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

II.a. Análisis del decreto

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último de los considerandos del citado decreto que él se dicta en uso de las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo nacional por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y por los artículos 2°, 19 y 20 de la ley 26.122.

Tal y como ha sido expuesto *ut supra*, la ley 26.122 sancionada por el Honorable Congreso de la Nación el 20 de julio de 2006, regula el trámite y los alcances de la intervención del Congreso respecto de los decretos

normas generales en determinadas situaciones que derivan tanto de sus propias facultades como órgano jerárquico superior de la administración pública (ex artículo 86, inciso 1, Constitución Nacional) como de las atribuciones vinculadas al estado de necesidad y a la eficacia de la realización de los fines constitucionales (esto último, a través de la figura de la delegación), facultades que deberá ejercer, en cualquier caso, bajo el control permanente del Congreso...” (Cassagne, Juan Carlos, *op. cit.*

¹⁸ Cabe destacar que en Estados Unidos los citados decretos reciben la denominación de *executive orders*, las cuales son órdenes ejecutivas, una facultad propia por la ley segunda fundamental de la Constitución de los Estados Unidos que establece la capacidad del Presidente para legislar sobre facultades e instituciones e incluso sobre la propia Constitución.

que dicta el Poder Ejecutivo nacional: *a)* De necesidad y urgencia, *b)* Por delegación legislativa y *c)* De promulgación parcial de leyes.

En este sentido, el capítulo I, título III, de la ley precitada se refiere a los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente respecto de los decretos de necesidad y urgencia, estableciendo en su artículo 10 que esta comisión debe expedirse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado.

La lectura del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: *a)* la firma del señor presidente de la Nación, *b)* la firma de los señores ministros y del señor jefe de Gabinete de Ministros dictado en acuerdo general de Ministros y refrendado 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, y como requisitos sustanciales: *a)* razones de necesidad y urgencia y *b)* en orden a la materia, puede dictar normas de contenido típicamente legislativo, siempre que no trate materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos.

El decreto 1.602/09 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” y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto él sea derogado formalmente por el Congreso.¹⁹

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 1.602/09.

Previamente debe destacarse que, conforme lo señala el Poder Ejecutivo nacional en los considerandos del decreto precitado, los más diversos sectores políticos

¹⁹ Esta posición ha sido sostenida por autores como Bidart Campos, Pérez Hualde, Cassagne, entre otros, quienes han señalado que ni siquiera una ley que reglamente el trámite y alcance de la intervención del Congreso podrá prescribir que el silencio implique la aprobación tácita del decreto de necesidad y urgencia.

y sociales han expresado su predisposición favorable a la adopción de políticas públicas que permitan mejorar la situación de los menores y adolescentes en situación de vulnerabilidad social.

La legislación argentina, a través de la ley 24.714 instituyó con alcance nacional y obligatorio un régimen de asignaciones familiares, el cual abarca a los trabajadores que presten servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, cualquiera sea la modalidad de contratación laboral y a los beneficiarios tanto del sistema integrado previsional argentino como de regímenes de pensiones no contributivas por invalidez.

En el régimen establecido por la ley citada se encuentran previstas, entre otras, la asignación por hijo consistente en el pago de una suma mensual por cada hijo menor de 18 años que estuviere a cargo del beneficiario, así como la asignación por hijo con discapacidad.

No obstante lo expuesto, en dicho régimen no se incluye a los grupos familiares que se encuentren desocupados o que se desempeñen en la economía informal.

En el mismo orden de ideas, la ley 26.061, sancionada por el Honorable Congreso de la Nación el 28 de septiembre de 2005, tiene por objeto la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina, para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquéllos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales en los que la Nación sea parte.

En tal sentido, el artículo 3° de la norma precitada entiende por interés superior de la niña, niño y adolescente la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos en dicha ley, debiéndose respetar el derecho a la obtención a una buena calidad de vida, a la educación y a obtener los beneficios de la seguridad social, entre otros allí enumerados.

Cabe agregar que el artículo 26 de la mencionada ley 26.061 dispone que las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a obtener los beneficios de la seguridad social, para lo cual los organismos del Estado deberán establecer políticas y programas de inclusión que consideren la situación de los mismos, así como de las personas que sean responsables de su mantenimiento.

El gobierno nacional destaca que, si bien las políticas de Estado llevadas a cabo han producido una mejora en la situación económica y financiera del país reduciendo los niveles de pobreza y de marginalidad, alcanzándose, asimismo, un importante incremento del nivel ocupacional, subsisten situaciones de exclusión de diversos sectores de la población que resulta necesario atender.

En virtud de ello, se torna necesario contemplar la situación de aquellos menores pertenecientes a grupos familiares que no se encuentren amparados por el

actual régimen de asignaciones familiares instituido por la ley 24.714 creándose, a tal fin, la asignación universal por hijo para protección social.

Es dable precisar que la referida asignación universal por hijo para protección social consistirá en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado por cada menor de dieciocho (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un hijo discapacitado.

Respecto de su financiamiento, la asignación que se crea será financiada con los recursos previstos en el artículo 18 de la ley 24.241, como el resto de los beneficios de la ley 24.714.

El Poder Ejecutivo nacional deja constancia en los considerandos del decreto objeto de análisis que estos recursos se han fortalecido a partir de las inversiones que se han efectuado de los fondos que constituyen el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino creado por el decreto 897/07 y de la rentabilidad anual obtenida, resultando posible dar sustento al financiamiento de la asignación universal por hijo para protección social, que por el decreto objeto de análisis se instituye.

En este orden, el otorgamiento del beneficio se somete a requisitos que deberán acreditarse para garantizar la universalidad y a la vez preservar la transparencia, condicionándolo al cumplimiento de los controles sanitarios obligatorios para menores y a la concurrencia al sistema público de enseñanza.

En tal sentido, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), como organismo autónomo sujeto a la supervisión de la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social creada por el artículo 11 de la ley 26.425, deberá dictar las normas complementarias pertinentes para la implementación operativa, la supervisión, el control y el pago de las prestaciones.

Es preciso destacar que, tal y como lo expresara la presidenta de la Nación señora Cristina Fernández de Kirchner en oportunidad del acto de anuncio de la asignación universal por hijo, esta medida por sí no puede garantizar la salida de la pobreza de sus beneficiarios y no puede ubicarse allí toda la expectativa social, aunque resultará un paliativo importante.

Tal y como se ha destacado, una medida de tal naturaleza tiene sin embargo una indudable relevancia en cuanto significa más dinero en los bolsillos de los sectores más postergados.

En consecuencia, el gobierno nacional insiste en que medidas como las adoptadas a través del decreto objeto de análisis por el presente dictamen, no implica necesariamente el fin de la pobreza, pero inocultablemente ofrece una respuesta reparadora a una población que ha sido castigada por políticas económicas de corte neoliberal.

Cabe recordar que es política del gobierno nacional, contribuir a una mejor política social de promoción y articulación del tejido social afincada en el trabajo que, sumado a la educación, la salud, la modernización o creación de infraestructura, servicios básicos y viviendas, permitirá mejorar las condiciones de vida y avanzar sobre el núcleo más duro de la pobreza, consolidando progresivamente un desarrollo humano integral, sostenible e incluyente.

Del mismo modo, existe consenso entre la comunidad y las instituciones sobre la urgencia en implementar medidas que permitan combatir la pobreza así como brindar apoyo y asistencia a las familias como núcleo de contención natural y bienestar de la sociedad, mediante la adopción de medidas de alcance universal.

Las razones de necesidad y urgencia requeridas para habilitar la competencia del Poder Ejecutivo en materia legislativa han sido descriptas en los considerandos del precitado decreto, destacando que la particular naturaleza de la situación planteada y la urgencia requerida para su resolución configura una circunstancia excepcional que dificultan seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, razón por la cual el Poder Ejecutivo nacional adopta la presente medida con carácter excepcional.

El espíritu legislativo no ha variado atento a que, en definitiva, el Congreso en ejercicio de sus atribuciones constitucionales propias no ha adoptado decisiones diferentes en los puntos de política involucrados.²⁰

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

III. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos en lo que respecta al dictado del decreto 1.602/09, los requisitos formales y sustanciales establecidos en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de conformidad con los términos del artículo 10 de la ley 26.122, la Comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo nacional 1.602 de fecha 29 de octubre de 2009.

María C. Perceval.

²⁰ Ambos presupuestos han sido delineados como básicos para la validez de los DNU en el voto de la mayoría en el caso “Peralta”. Corte Suprema de Justicia (*Fallos*, 313:1513 (LL, 1990-D, 131).

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –ley 26.122– ha considerado el decreto de necesidad y urgencia N° 1602/09, del 29 de octubre de 2009 (B.O. 30/10/09), mediante el cual se crea la asignación universal por hijo para protección social; y por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja el rechazo del siguiente

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Artículo 1° – Declarar el rechazo del decreto de necesidad y urgencia 1.602/09, de fecha 29 de octubre de 2009.

Artículo 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 11 de noviembre de 2009.

Julián M. Obiglio.

INFORME

Honorable Cámara:

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de someter a su consideración el presente dictamen respecto del decreto de necesidad y urgencia 1.602/09, del 29 de octubre de 2009, por el cual el Poder Ejecutivo crea la asignación universal por hijo para protección social.

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

1. Algunas consideraciones

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

Pero el principio de que el presidente no puede legislar admite, sin embargo, una excepción prevista en el siguiente párrafo del mismo artículo 99, inciso 3, de

la Constitución Nacional. Se prevé en esa norma, que “solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá (el Poder Ejecutivo) dictar decretos de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

De manera tal que tenemos un principio rector —de acuerdo con el cual al Poder Ejecutivo le está vedado emitir disposiciones de carácter legislativo—, y una excepción en caso de circunstancias excepcionales que está contemplado en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

2. Análisis de los recaudos formales y sustanciales del decreto 1.602/09

El decreto bajo análisis de esta comisión bicameral propone modificaciones a la ley vigente 24.714 y sus modificatorias, estableciendo una asignación universal por hijo para protección social.

Los recaudos formales previstos en la Constitución Nacional se encuentran cumplidos en el decreto bajo análisis, por cuanto éste ha sido dictado en acuerdo general de ministros, ha sido firmado por el jefe de Gabinete de Ministros y este mismo funcionario lo ha remitido al Congreso. Asimismo las materias en las que versa el decreto no son de las expresamente vedadas por el artículo 99, inciso 3, párrafo tercero, de la Constitución Nacional.

En lo que hace a los recaudos sustanciales considero que no están dadas las circunstancias excepcionales que hacen imposible seguir el trámite previsto para la sanción de las leyes. Es decir, este Honorable Congreso de la Nación se encontraba en perfecto funcionamiento, incluso, tratando temas enviados por el Poder Ejecutivo nacional.

A. Del uso irracional de decretos de necesidad y urgencia

Claramente la sociedad en su conjunto está solicitando se arbitren medidas y políticas adecuadas en favor de garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes de la República Argentina, tal lo expresado en la ley 24.714, así como también una resolución prioritaria en la agenda pública del gobierno nacional.

Los diversos bloques políticos se han comprometido con la problemática de vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes del país y han procedido a formular y cumplimentar con los trámites correspondientes, ante el Honorable Congreso de la Nación, la presentación de proyectos de ley concordantes con sus pensamientos y líneas de acción.

Habiendo proyectos en tratamiento en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y estando en vigencia un sistema democrático, representativo de las voluntades del pueblo de la Nación y a fin de garantizar la independencia de los poderes, la utilización de decretos de necesidad y urgencia como menciona Germán Bidart Campos “...Es la manía del ‘decretismo’ síntoma de una tendencia autoritaria que refuerza con desmesura al sistema presidencialista, y frustra los intentos que con la reforma se hicieron para modelarlo y matizarlo.”

La ley 26.122, artículo 99, inciso 3, establece que 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 la Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros.

Las circunstancias excepcionales deben serlo de manera objetiva y realmente tales, de modo de evitar que los decretos de necesidad y urgencia sean excepcionales por el mero voluntarismo del presidente o por su urgencia personal o intereses políticos o conveniencia partidaria.

B. De la fragmentación de las políticas a la fragmentación de la familia

La asignación universal por hijo no puede interpretarse como única estrategia de resolución de la situación crítica en que se encuentra la Argentina, donde la pobreza más que un asunto económico es una privación profunda de las libertades fundamentales y un ataque a la dignidad humana. Constituye, en sí misma, una vulneración de derechos.

La pobreza es causa y producto de violaciones a los derechos humanos. La problemática de la pobreza debe afrontarse seriamente desde un punto de vista integral, donde se incluyan la educación, la salud, la infraestructura, el empleo y desde una perspectiva federal y municipal que atienda lo que estos sectores tienen para decir al respecto.

La economía argentina experimentó un período de expansión económica a tasas relativamente altas durante seis años consecutivos. En dicho período (2003-2008) obtuvo un crecimiento del producto bruto interno (PBI) del 50,7 % en 74 meses, a razón del 8,5 % anual. Sin embargo, el deterioro distributivo hizo que los efectos positivos del crecimiento económico no beneficiaran necesariamente a toda la población.

Sumado a esta deficiencia estructural, cabe destacar a partir de 2007 la irrupción de la inflación en el escenario, que agravó las condiciones: las subas de los ingresos no fueron suficientes para compensar la inflación de la canasta básica de alimentos impactando significativamente sobre los sectores más vulnerables.

Las políticas de desarrollo social deben construirse en el concepto de protección integral a toda la familia en la cual dichos niños están inmersos. Fragmentar los apoyos a las necesidades familiares es una medida que no resolverá las problemáticas estructurales de las mismas.

En líneas generales, la implementación de esta asignación está muy bien, y demuestra que finalmente el Poder Ejecutivo escuchó los reclamos sociales. Sin embargo, de la forma en que se encuentra establecida sólo sirve para fomentar el clientelismo político. Es por ello que desde mi bancada creemos que la mejor manera para evitarlo es estableciendo que la entrega del dinero se realice mediante una tarjeta magnética.

C. Del financiamiento

Según lo establecido en el decreto 1.602/09, el financiamiento se realizará con recursos generales previstos en el artículo 18 de la ley 24.241 (de jubilaciones y pensiones) y los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino creado por el decreto 897/07 y la rentabilidad anual obtenida.

De acuerdo a lo establecido en el decreto 897/07, el fin primordial del Fondo de Garantía de Sustentabilidad es el de asegurar que los beneficiarios del Sistema Previsional no se constituyan en variable de ajuste de la economía en momentos en que el ciclo económico se encuentra en fases desfavorables, contando a tales efectos con los excedentes producidos en los momentos positivos del ciclo.

De la misma manera la finalidad de su creación fue, entre otras, constituirse como fondo de reserva a fin de instrumentar una adecuada inversión de los excedentes financieros del régimen previsional público garantizando el carácter previsional de los mismos y atender eventuales insuficiencias en el financiamiento del régimen previsional público a efectos de preservar la cuantía de las prestaciones previsionales.

Estos recursos deberían utilizarse para alcanzar una mayor cobertura y sustentabilidad del sistema previsional argentino.

Los fondos de la ANSES son un dinero que tiene que estar destinado al pago y a la mejora de las jubilaciones y pensiones. La asignación universal por hijo no constituye un beneficio del Sistema Integrado Previsional Argentino, por lo que debería salir del presupuesto nacional.

3. Conclusión

La conclusión, luego del precedente análisis, es que el Poder Ejecutivo dictó el decreto de necesidad y

urgencia 1.602/2009 encontrándose reunidas las condiciones de forma necesarias para su aprobación, pero no así las condiciones sustanciales.

Por todas las razones expuestas, se aconseja el rechazo del decreto de necesidad y urgencia 1.602/09, del 29 de octubre de 2009.

Julián M. Obligio.

III

Dictamen de minoría

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 1.602 del 29 de octubre de 2009.

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

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

1. Declarar la invalidez por inconstitucional y la nulidad absoluta e insanable del Decreto N° 1602 del 29 de octubre de 2009.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 11 de noviembre de 2009.

Marcela V. Rodríguez.

INFORME

I. Introducción

En el diseño institucional plasmado en nuestra Constitución Nacional, que establece el principio de división de poderes, el Poder Ejecutivo no puede emitir disposiciones de carácter legislativo bajo pena de nulidad. Esta facultad recae, exclusivamente, en el Congreso de la Nación.

Como veremos, únicamente cuando éste no pueda cumplir su función, o cuando circunstancias excepcionales hicieren imposible el abordaje de situaciones de extrema gravedad a través de su actuación, el Poder Ejecutivo podría excepcionalmente, y sujeto a convalidación por el Congreso, emitir decretos de carácter legislativo.

Con anterioridad a la reforma constitucional del año 1994, la Constitución Nacional vedaba esta posibilidad. El texto de nuestra Carta Magna expresaba: "El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad

absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo”.

A pesar de esta expresa prohibición constitucional, el constante dictado de los decretos de necesidad y urgencia se convirtió en una práctica habitual en clara afrenta al principio de división de poderes. Carlos Nino¹ sostuvo que “el sistema de gobierno argentino es un presidencialismo absolutamente hipertrofiado”. Esta peculiar configuración de nuestro diseño institucional surge tanto de disposiciones normativas como de desarrollos sociopolíticos. Así, luego de restaurada la democracia en 1983, tanto Alfonsín como Menem dictaron decretos de necesidad y urgencia, pero recién en la presidencia del segundo ello se convirtió en una rutina constitucional. Antes se los había utilizado sólo para resolver profundas crisis² económicas y sociales.

Durante la presidencia de Menem, y antes de la reforma constitucional de 1994, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, copada por una mayoría adicta al gobierno, convalidó el dictado de decretos de necesidad y urgencia. Así, en el recordado caso³ “Peralta”, la Corte estableció como requisitos para la validez de estos decretos:

La existencia de una situación de grave riesgo social que pudiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado;

La razonabilidad y proporcionalidad de las medidas dispuestas a través del decreto;

La inexistencia de otros medios alternativos adecuados para lograr los fines buscados;

La convalidación del Congreso.

Como se puede observar, el fallo “Peralta” asienta y confirma dos importantes cuestiones vinculadas entre sí: por un lado establece la validez de la práctica del dictado de los decretos de necesidad y urgencia; y por el otro, dispone que éste –su dictado– sólo tiene carácter excepcional y restringido a situaciones que importan una verdadera imposibilidad de resolver las emergencias a través del proceso legislativo ordinario.

Finalmente, la reforma constitucional incorporó al texto constitucional la facultad del Poder Ejecutivo de dictar estos decretos de tipo legislativo, regulando su alcance e incorporando claras limitaciones para acotar su uso.

Así, el artículo 99, inciso 3, comienza afirmando que “...el Poder Ejecutivo de la Nación no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo”. Pero en el siguiente párrafo señala que “...solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir

los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate den normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinetes de ministros”.

Como veremos en los siguientes acápite, el dictado de decretos de necesidad y urgencia se encuentra autorizado desde 1994, pero con límites sumamente precisos.

1.1. *Requisitos sustantivos y formales para el dictado de los DNU*

1.1.1. *Una interpretación restrictiva*

Una primera aclaración en torno a lo regulado por el artículo 99, inciso 3, es la obligatoriedad de su interpretación restrictiva.

En este sentido cabe aclarar que la regla general y pauta interpretativa respecto de la potestad legislativa del Poder Ejecutivo es su total prohibición, bajo pena de nulidad absoluta e insanable. Únicamente en casos excepcionales le está permitido al Ejecutivo emitir disposiciones de este tipo, bajo estricto cumplimiento de los requisitos fijados en la propia Constitución.

Ésta es la conclusión a la que se arriba de una lectura de las normas atinentes de nuestra Constitución, especialmente si tenemos en cuenta un criterio sistemático de interpretación, de acuerdo con el cual todas las normas del sistema que forman la Constitución Nacional puedan ser interpretadas de manera que se concilien entre sí. En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que la primera regla interpretativa es darle pleno efecto a la intención del legislador, computando la totalidad de sus preceptos de manera que armonicen con el ordenamiento jurídico restante, con los principios y garantías de la Constitución.⁴

Nuestra Carta Magna contiene varias disposiciones expresas en relación con la cuestión que nos ocupa. Una de ellas está contenida en el artículo 99, inciso 3, que comentaremos en detalle más adelante. La otra disposición es la contenida en el artículo 76 de la Constitución Nacional, que prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en aquellas 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. Finalmente, otra norma a tener en cuenta en este análisis es la vieja cláusula de defensa de la democracia que está contenida en el artículo 29 de la Constitución Nacional en cuanto 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

¹ Nino, C.; *Fundamentos de derecho constitucional*; Astrea, Bs. As., 2ª reimpresión, 2002, p. 523.

² Ver el caso, por ejemplo, del lanzamiento del Plan Austral durante la Presidencia de Alfonsín.

³ CSJN, 27/12/1990, “Peralta, Luis A. y otro c. Estado nacional (Ministerio de Economía –Banco Central–)”, *La Ley*, 1991-C, 158.

⁴ *Fallos*, 281:147 y otros.

los que la vida, el honor o la fortuna de los argentinos queden a merced del gobierno o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable y sujetarán a los que los formulen, consientan o firmen a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la Patria”.

Del juego sistemático de estas normas surge 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 Ejecutivo. No puede el Poder Ejecutivo asumir funciones legislativas ni puede el Congreso delegar estas funciones. 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. La habilitación, las materias y los contenidos allí especificados constituyen una excepción al principio prohibitivo expresado en los primeros párrafos de ambos artículos, y que, además, se encuentra plenamente reforzado y sancionado penalmente por el artículo 29 de la Constitución Nacional.

En este mismo sentido se ha expedido la Corte Suprema de Justicia. Así, en el caso “Verrocchi”,⁵ la Corte 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 las asignaciones familiares. Los magistrados Fayt, Belluscio y Bossert 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... Considérese que la reforma fue fruto de la voluntad tendiente a lograr, entre otros objetivos, la atenuación del sistema presidencialista”.⁶ 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”.⁷

En el caso “Guida”,⁸ Petracchi⁹ recordó la formulación de este principio general. Y eso mismo vuelve a suceder en la causa “Kupchik”,¹⁰ en el voto de mayoría.¹¹

⁵ CSJN, 19/8/1999, “Verrocchi, Ezio c/Administración Nacional de Aduanas”, *La Ley*, 2000-A, 88.

⁶ Considerando 7°.

⁷ Considerando 8°.

⁸ CSJN, 2/6/2000, “Guida, Liliana c/Poder Ejecutivo”; *La Ley*, 2000-C, 828.

⁹ Considerando 8° de su disidencia.

¹⁰ CSJN, 17/3/1998, “Spak de Kupchik, Luisa y otro c/Banco Central y otro”; Fallos 321:366.

¹¹ Considerando 14.

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”.¹²

Aclarada la cuestión referida a cuál es el principio rector en la materia, corresponde evaluar los diversos requisitos, sustantivos y formales, que existen como prerrequisito para la validez de los decretos de necesidad y urgencia. Sin embargo, antes de adentrarnos en el estudio de los requisitos que deben concurrir para el dictado de decretos de necesidad y urgencia, debemos recordar que quien debe acreditar la concurrencia de estos requisitos, en la fundamentación del decreto de necesidad y urgencia, es el Poder Ejecutivo nacional.

1.1.2. Requisitos sustantivos

Las “circunstancias excepcionales”

El primer punto al que hace referencia nuestra Constitución es la situación fáctica que debe darse para la validez del dictado de los decretos de necesidad y urgencia.

Estas “circunstancias excepcionales” deben proyectarse, consecuentemente, en la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes.

La Corte Suprema, respecto a este requisito fáctico, ha sostenido en el caso “Video Club Dreams”¹³ que “debe existir una situación de grave riesgo social”.¹⁴ Con mayor detalle, Boggiano, en su voto concurrente, agregó que “la mera conveniencia de que por un mecanismo más eficaz se consiga un objetivo de gobierno en modo alguno justifica la franca violación de la separación de poderes”. Además, en los autos “Della Blanca”,¹⁵ en los que el a quo había declarado inconstitucional el decreto 1.477/89 en lo relativo a la naturaleza no retributiva de los tickets canasta, la Corte, con mayoría integrada por Fayt, Belluscio, Petracchi, Boggiano y Bossert, confirmó la decisión. Allí recordó que el Poder Ejecutivo fue dotado de esta facultad “de modo excepcional, para conjurar situaciones límites o peligros de efectos catastróficos”, asegurando que “la única necesidad que justifica el ejercicio de tales poderes excepcionales es la de preservar la vida misma de la nación y el Estado.”¹⁶

¹² Corte IDH, Opinión Consultiva, OC-6/86, de 9 de mayo de 1986, párrafo 36.

¹³ CSJN, 6/6/1995, “Video Club Dreams c/ Instituto Nacional de Cinematografía”, *La Ley*, 1995-D, 247.

¹⁴ Considerando 15.

¹⁵ CSJN, 24/11/1998, “Della Blanca, Luis E. y otro c/Industria Metalúrgica Pescarmona S.A.”, *La Ley*, 1999-B, 415.

¹⁶ Considerando 4°.

Sobre este punto, Quiroga Lavié sostuvo que “la norma viene, con toda claridad, a establecer que frente a una imposibilidad funcional por parte del Congreso para desempeñarse como tal, es que se puede utilizar el instrumento de excepción, pero no en el caso de que se trate de una imposibilidad política, por parte del Ejecutivo, de conseguir los votos de los representantes del pueblo a favor de una iniciativa legislativa suya”.¹⁷

Sólo casos de severos colapsos en la economía nacional que no permitirían sujetar al debate del Congreso Nacional las vías de solución, o supuestos de cierre del Congreso frente a situaciones de guerra u otro tipo de catástrofe que mantenga al Congreso cerrado o impida la espera del debate legislativo por inminencia y gravedad de los daños a reparar, habilitarían el dictado de decretos de este tipo.

La mera circunstancia crítica, entonces, no amerita el dictado de los DNU, si este supuesto fáctico no imposibilita el trámite ordinario de sanción de las leyes nacionales. Bidart Campos expresó que “es muy claro y elocuente; a la mención de excepcionalidad agrega palabras que no soportan tergiversaciones oportunistas; así, cuando dice que las circunstancias excepcionales hacen ‘imposible’ el seguimiento del procedimiento legislativo, hemos de entender que esta imposibilidad no alcanza a alojar una mera inconveniencia ni habilita a elegir discrecionalmente, por un puro criterio coyuntural y oportunista, entre la sanción de una ley y la emanación más rápida de un decreto”.¹⁸

Esta misma exigencia, en cuanto a las consecuencias de las circunstancias excepcionales, también ha sido exigida por la Corte Suprema. Así, en el caso ya citado “Verrocchi”,¹⁹ expresó que el estado de necesidad se presenta “...únicamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución... Por lo tanto es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital, o 2) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes... Corresponde descartar criterios de mera conveniencia ajenos a circunstancias extremas de necesidad, puesto que la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la

imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto”.²⁰

En el caso “Casime”²¹ las disidencias de los doctores Fayt y Vázquez expresan que el decreto 1.285/99 –que modificó el régimen pesquero y estableció que esta reforma tendría vigencia por cuatro años–, “trasunta una intolerable despreocupación respecto de uno de los requisitos referidos por la Constitución –el relativo a la imposibilidad de seguir el trámite ordinario para la sanción de las leyes–, dado que “implica una clara voluntad de asumir con vocación de permanencia funciones que la Constitución le confía al Congreso”.

En la causa “Risolia de Ocampo”,²² el voto de Belluscio expresa que la “mera existencia de una crisis económica como la presentada no es suficiente para configurar las circunstancias excepcionales que determinan la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la formación y sanción de las leyes”.²³

Por último, la Corte también ha sostenido que las circunstancias excepcionales deben ser reconocidas por el propio Congreso de la Nación.²⁴

Las materias prohibidas

El segundo punto que establece el artículo en cuestión es una prohibición absoluta para el dictado por el Poder Ejecutivo de DNU: nunca se podrán dictar decretos de necesidad y urgencia que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos. Tal como lo sostiene Balbín, “las materias vedadas constituyen una reserva legal, es decir una actividad excluida”.²⁵ La prohibición de dictar decretos de urgencia de sustancia penal o tributaria tiene como objetivo reforzar el principio de legalidad, que en esos temas ya estaba asegurado en la Constitución (artículos 17 y 18 de la Constitución).

Respecto al principio de legalidad tributaria, la Corte Suprema ha sostenido la invalidez de diversos decretos que han modificado normativa tributaria por encontrarlos violatorios del principio aquí comentado. Así, en el caso ya citado “Video Club Dreams”,²⁶ la Corte declaró la inconstitucionalidad de un tributo creado por el decreto de necesidad y urgencia 2.736/91, con las modificaciones del 949/92, porque creó un hecho imponible distinto del previsto por ley 17.741, obviando el principio de legalidad tributaria. Criterio que repetiría

²⁰ *Op. cit.*, considerando 9°.

²¹ CSJN; 20/2/2001, “Casime, Carlos A. c. Estado nacional”, DT 2001-A, 775.

²² CSJN; “Risolia de Ocampo, María J. c/Rojas, Julio C. y otros”, Fallos, 323:1934.

²³ Considerando 7°.

²⁴ Fallos, 173:65.

²⁵ Balbín, C., “Reglamentos delegados y de necesidad y urgencia”, *La Ley*, 2004, p. 119.

²⁶ *Op. cit.*

¹⁷ Quiroga Lavié, H.; *Constitución argentina comentada*, p. 621.

¹⁸ Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Ediar, Buenos Aires, 1995, t. VI, p. 433.

¹⁹ *Op. cit.*

en el caso “Berkley Internacional ART”,²⁷ donde consideró inconstitucional el decreto 863/98, por cuanto creó una tasa que percibiría la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) sobre la recaudación que efectúa en favor de aquella.

Por otro lado, las últimas dos prohibiciones –que repetimos, resultan absolutas– encuentran su razón de ser en la preservación de las reglas del proceso democrático y la competencia electoral.²⁸

La Corte IDH, en el caso antes citado, ha seguido esta línea al expresar que a través del procedimiento democrático de sanción de leyes “no sólo se inviste a tales actos del asentimiento de la representación popular, sino que se permite a las minorías expresar su inconformidad, proponer iniciativas distintas, participar en la formación de la voluntad política o influir sobre la opinión pública para evitar que la mayoría actúe arbitrariamente”.²⁹ Y que “la reserva de ley para todos los actos de intervención en la esfera de la libertad, dentro del constitucionalismo democrático, es un elemento esencial para que los derechos del hombre puedan estar jurídicamente protegidos y existir plenamente en la realidad. Para que los principios de legalidad y reserva de ley constituyan una garantía efectiva de los derechos y libertades de la persona humana, se requiere no sólo su proclamación formal, sino la existencia de un régimen que garantice eficazmente su aplicación y un control adecuado del ejercicio de las competencias de los órganos”³⁰.

La motivación

El tercer requisito sustantivo se deriva del principio republicano de gobierno plasmado en el artículo 1° de la Constitución Nacional³¹ y es la exigencia de la motivación que todo decreto de necesidad y urgencia debe tener para su legitimidad y legalidad.

Como la doctrina lo sostiene, la motivación “es la explicitación de cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho que fundamentan la emanación del acto. Asimismo, esta motivación debe ser suficiente”,³² es decir, que no debe ser vaga o genérica. En este mismo

sentido, Gordillo sostiene que “la garantía de la fundamentación del acto no es una cuestión secundaria, instrumental, prescindible, subsanable. Así como una sentencia no es tal si no está fundada en los hechos y en el derecho, la decisión administrativa inmotivada es abuso de poder, es arbitrariedad, sistema autoritario de gobierno, si no tiene la simple y humilde explicación que la coloca por debajo del derecho y no por encima de los hombres. Con base en los hechos del caso y no con invocaciones abstractas y genéricas aplicables a una serie indeterminada de casos”.³³

Por esto mismo, tanto en el mensaje que da cuenta del dictado del decreto emitido por el Poder Ejecutivo, como en sus considerandos, se deben precisar siempre qué acontecimientos han producido la causa constitucional o hecho habilitante para su emisión, cuáles son los bienes que desea preservar a través de su dictado, las razones por las cuales no puede resolver la emergencia mediante mecanismos ordinarios y sí mediante el decreto que se emite.

Por otro lado, el cumplimiento de este requisito permitirá que el Poder Judicial controle la causa del acto, es decir, si existió una auténtica urgencia, por qué fue imposible superar la situación por medio del trámite legislativo ordinario, y si hubo una genuina necesidad de dictar la medida en forma inmediata.³⁴ Así, “la motivación se transforma en un principalísimo elemento para que la justicia controle la legitimidad y se traduce en un medio de prueba de primer orden para conocer la realidad del obrar de la administración”.³⁵

También, respecto a este requisito, la Corte ha hecho expresas consideraciones interpretativas. Así, en “Video Club Dreams”³⁶ se sostuvo que los motivos que impulsaron el dictado del decreto 2.736/91 “no se exhiben como una respuesta a una situación de grave riesgo social que hiciera necesario el dictado de las medidas súbitas como las tratadas”. En “Sallago”,³⁷ Belluscio y Bossert sostuvieron que la “mera invocación que el decreto hace de la crisis de la Marina Mercante Nacional, no basta para demostrar que ha sido imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes en materia laboral”. En

²⁷ CSJN, 21/11/2000, “Berkley Internacional ART c/Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos”, *Fallos*, 323:3770.

²⁸ Para ver un análisis pormenorizado de los casos en los que la Corte Suprema se ha expedido sobre la validez de los decretos de necesidad y urgencia respecto a las materias que éstos trataban, ver Ventura, A.; “Los decretos de necesidad y urgencia: un salto a la vida constitucional”; *Revista Latinoamericana de Derecho*, N° 1.

²⁹ Corte IDH, *op. cit.*, párrafo 22.

³⁰ *Op. cit.*, párrafo 24.

³¹ “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución”.

³² Buj Montero, M., *El acto administrativo: elementos en “Manual de Derecho Administrativo”*, Farrando, I (coordinador), Depalma, 2000, Bs. As., p. 197.

³³ Gordillo, A., *Tratado de derecho administrativo*, t. III, 9° edición, Bs. As., F.D.A., 2007, p. 13.

³⁴ Hutchinson, T., *Los procedimientos de urgencia en el derecho administrativo argentino*, nota que forma parte del libro *Estudios jurídicos* en memoria de Alberto Ramón Real, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1996, p. 300.

³⁵ Tawil, Guido Santiago y Monti, Laura Mercedes, *La motivación del acto administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1998, p. 83. Cabe recordar que el artículo 7° de la ley de procedimientos administrativos incorporó la motivación como uno de los requisitos esenciales del acto, cuya ausencia deriva en la nulidad.

³⁶ *Op. cit.*

³⁷ *Op. cit.*

la causa “Smith”,³⁸ el voto concurrente de Fayt deja establecido que “tal afectación a los mentados principios constitucionales –se refiere a los que protegen el derecho de propiedad–, dada la gravedad que reviste y la ausencia de razones decisivas que justifiquen la exigencia legal que la provoca, no puede entenderse como fruto de una reglamentación razonable”.³⁹

La razonabilidad

Como cuarto requisito, todo decreto de necesidad y urgencia debe ser razonable. En nuestro ordenamiento jurídico el control de constitucionalidad tiene numerosas facetas y pautas para su aplicación, entre las cuales se encuentra el estándar jurídico de la razonabilidad. Esto implica que toda vez que se ejerza el control judicial de razonabilidad sobre los actos estatales, no se está haciendo otra cosa que llevar adelante un tipo de control de constitucionalidad.

Este control exige verificar, objetivamente, una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin buscado con la medida y razonabilidad respecto de las circunstancias que dan lugar a su dictado. Tal como Bidart Campos lo sostuvo, la razonabilidad “exige que el “medio” escogido para alcanzar un “fin” válido guarde proporción y aptitud suficiente con ese fin, o bien, que se verifique una “razón” valedera para fundar tal o cual acto de poder”.⁴⁰

La Corte Suprema sostuvo esta idea en el caso “Sallago”,⁴¹ donde la disidencia de Fayt señaló que el test de razonabilidad entre la emergencia y la disposición concreta comprende: “1) Que exista una situación de emergencia que imponga al Estado el deber de amparar los intereses vitales de la comunidad; 2) Que tenga como finalidad legítima la de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos; 3) Que la moratoria sea razonable, acordando un alivio justificado por las circunstancias, y 4) Que su duración sea temporal y limitada al plazo indispensable para que desaparezcan las causas que hicieron necesaria la moratoria”.⁴²

La temporariedad

Por último, dado que el decreto sólo es válido ante la existencia de circunstancias excepcionales y dado que éstas tienen una perdurabilidad determinada (la emergencia es, por propia definición, temporaria), el acto

del Poder Ejecutivo debe tener una vigencia acotada, es decir, sujeta a término.

Ya en 1959 la Corte sostuvo, respecto a las medidas en emergencia, que “la emergencia dura el tiempo que duran las causas que la han originado”.⁴³

La consecuencia práctica de esta exigencia es que el decreto debe fijar explícitamente el plazo temporal durante el cual tendrá vigencia, que será el que se presuma razonablemente durará la emergencia o bien el indispensable para que desaparezcan las causas que hicieron necesaria la moratoria.

I.1.3. Requisitos formales: análisis de la ley 26.122

Cuando se reflexiona sobre los roles que debe asumir el Poder Legislativo, tendemos a darle una mayor relevancia a la función de dictar leyes. Sin embargo, tal como lo sostiene el Dictamen del Consejo por la Consolidación de la Democracia, “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”. En este mismo sentido, De Vergotini sostiene que el Parlamento cumple en las democracias dos funciones: la función de orientación política y la función de control.⁴⁴ Con relación a esta segunda función, “el contralor del gobierno por parte del Parlamento comprende, por cierto, la constitucionalidad y legalidad de sus actos”.⁴⁵

Por tanto, existen condiciones de carácter formal o procedimental que debe cumplir el acto para que sea válido. Respecto a la función de control de los órganos de gobierno 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 el hiperpresidencialismo.

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

³⁸ CSJN; 1°/2/2002, “Banco de Galicia y Buenos Aires s/ solicita intervención urgente en: Smith, Carlos c/P.E.N. s/ sumarísimo”, LLP 2002, 112.

³⁹ Considerando 11.

⁴⁰ Bidart Campos, G., *op. cit.*, p. 805.

⁴¹ CSJN; 10/10/1996, “Sallago Alberto c/Astra CAPSA”, *La Ley*, 1998-C, 950.

⁴² Considerando 4°.

⁴³ CSJN, 15/5/1959, “Nadur, Amar c/Borelli, Francisco”.

⁴⁴ De Vergotini, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, 1987. Citado en Nino, C., *op. cit.*, p.531.

⁴⁵ *Op. cit.*, p. 535.

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. Cayuso sostiene que “tal tipo de reglamentación no podría sortear la tacha de inconstitucionalidad”.⁴⁶

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: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Una representa al pueblo de la Nación —y con ello el principio democrático— y la otra, a los estados locales resguardando, así, el sistema federa.⁴⁷ 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 Constitución Nacional. Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento de forma inmediata.” Y el artículo 24 expresa que “...el rechazo por ambas Cá-

maras 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”. (El resaltado nos pertenece.) 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 26.122 sería que dicho decreto es válido, contraviniendo la letra de la Constitución.⁴⁸

En conclusión, la sanción de una ley bajo los procedimientos constitucionales requiere de la aprobación de ambas Cámaras, por lo que el tratamiento de los decretos de promulgación parcial debe cumplir con los mismos recaudos para ganar validez.

2. El silencio del Congreso Nacional

¿Qué sucede si el Congreso no se pronuncia ni a favor ni en contra de la validez?

Volvamos a recordar el artículo 82 de la Constitución Nacional: “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta”. La Constitución Nacional es clara al respecto: el silencio no puede ser considerado como voluntad positiva. Sostiene Quiroga Lavié que “...la exigencia constitucional de manifestación expresa de la voluntad de las Cámaras, así como la prohibición de la sanción ficta, se aplica a toda la actividad que realicen aquéllas dentro de su competencia. Por ello la norma no especifica que se trata de la sanción de las leyes, sino que lo sostiene para ‘todos los casos’. Las resoluciones de ambas Cámaras o de las comisiones bicamerales, cuando estén habilitadas para ello, especialmente si ejercen la potestad de control de los actos del Ejecutivo, precisan también de manifestación expresa. [...] Frente a la clara prohibición constitucional de la sanción tácita de las leyes, no podrá inferirse un razonamiento lógico de ninguna naturaleza dirigido a convalidar una habilitación legal en sentido contrario”.⁴⁹

Pero la ley 26.122 establece en sus artículos 22 y 24 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 de la Constitución Nacional” y 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”, respectivamente.

Se puede inferir que la voluntad política ha sido la de otorgarle al silencio un carácter convalidante, contrario a la norma constitucional.⁵⁰ Al respecto,

⁴⁶ Carlos Menem, por ejemplo, ha dictado desde el año 1989, 545 decretos de necesidad y urgencia. Fernando De la Rúa, a su vez, dictó entre los años 1999-2001, 73 decretos y Néstor Kirchner, por último, 201 decretos entre los años 2003 y 2006. Para mayor detalle, ver Astarita, M., *El uso de decretos bajo el gobierno de Kirchner*, inédito.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Gelli, M.A., *Constitución Nacional comentada y concordada*, *La Ley*, 2002, p. 439.

⁴⁹ *Op. cit.*

⁵⁰ Millón Quintana, J. y Mocoero, J.M., *El presidencialismo sin happy ending*. A propósito de la ley 26.122 y los decretos de necesidad y urgencia, JA 2007-I-1328.

Cayuso afirma que el principio que se desprende de la regla enunciada en el artículo transcrito, “es que no habiendo pronunciamiento expreso del órgano legislativo, sea ratificando o rechazando, los decretos pierden validez y son nulos de nulidad absoluta. La regla constitucional es la invalidez salvo que se den determinadas condiciones, por lo tanto la disposición infraconstitucional que invierta el principio general es inconstitucional”.⁵¹ En esta misma línea, María Angélica Gelli sostiene que el “silencio” de las Cámaras o el rechazo de alguna de ellas “implicará la caducidad del decreto”, ya que “el silencio del Congreso no posee efecto convalidatorio”.⁵²

Por último, es interesante resaltar que la interpretación sobre la validez del silencio como aprobación ficta o tácita es opuesta a la que rige en las constituciones de España, Italia y la de la Ciudad de Buenos Aires, por citar sólo unos casos, en las que si los decretos de necesidad y urgencia no son ratificados en un plazo determinado (en general de 30 o 60 días) pierden vigencia. Este criterio es el único compatible con el principio republicano de la división de poderes establecido en el primer artículo de la Constitución Nacional.⁵³

3. Las limitaciones impuestas al Congreso Nacional

La ley 26.122, determina en su artículo 23 que “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”.

Ante los supuestos fácticos que la Constitución habilita para el dictado de los decretos de necesidad y urgencia, resulta particularmente relevante la participación activa del Congreso Nacional, por ser el poder dotado de mayor legitimidad democrática y encontrarse en él representadas todas las perspectivas de la sociedad. Su intervención sin cortapisas es una barrera contra la discrecionalidad. Como dice Balbín, “la función del Congreso no puede quedar circunscripta solamente a la aprobación o derogación de los DNU, ya que como titular de la potestad legislativa y responsable del control sobre el Poder Ejecutivo, puede introducir modificaciones en su texto”.⁵⁴

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 presi-

dencialismo exacerbado. Por otro lado, es la única forma de garantizar el debido respeto a las minorías parlamentarias. Por estas razones este artículo es inconstitucional.

4. 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 dictada bajo delegación o por decretos de necesidad y urgencia. 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.

II. Análisis en particular del decreto de necesidad y urgencia 1.602/09

II.1. Ausencia de los requisitos que deben concurrir para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia válido

El decreto de necesidad y urgencia 1.602/09⁵⁵ que incorpora la asignación universal por hijo para protección social, fue dictado el 29 de octubre de 2009 y publicado en Boletín Oficial el 30 de octubre de 2009. Según se dispone en el artículo 11, el “presente decreto comenzará a regir a partir del 1° de noviembre de 2009”.

No concurren las circunstancias exigidas por el artículo 99, inciso 3, para que el Poder Ejecutivo haga uso de la facultad excepcional de dictar decretos de necesidad y urgencia.

En primer lugar no existen circunstancias excepcionales que impidan seguir los trámites legislativos ordinarios. El Congreso está funcionando normalmente y, en los últimos meses ha sancionado normas de importante complejidad en plazos muy breves. Nada impide que este proyecto se someta al Congreso, y se discuta junto con los varios proyectos de ley que han sido presentados por los distintos bloques sobre la materia,⁵⁶ para que sea el Congreso quien se expida sin limitaciones, en ejercicio pleno de sus potestades constitucionales, sin los estrechos límites que le impone el tratamiento de un decreto de necesidad y urgencia. Prueba de ello es que un día antes de que se dictara el decreto (29/10/09) tuvo lugar una sesión de la Cámara de Diputados y que durante toda esa semana, la sema-

⁵¹ Cayuso. *La delegación legislativa, los decretos de necesidad y urgencia y la promulgación parcial*. Control político real o aparente, *La Ley*, 2006-D, 1435.

⁵² Gelli, M.A., *op. cit.*, p. 697.

⁵³ Pérez Sanmartino, Osvaldo A., *La reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia. Un remedio peor que la enfermedad*, *La Ley*, Sup. Act. 17/8/2006, 1.

⁵⁴ Balbín, C., *Op. cit.* p.123. En el mismo sentido, Pérez Hualde *Decretos de necesidad y urgencia*, Ed. Depalma, 1995, p. 252.

⁵⁵ Decreto 1.602/2009. Poder Ejecutivo nacional (PEN). 29-10-2009. Asignaciones familiares. subsistema no contributivo de asignación universal por hijo. Publicada en el Boletín Oficial del 30-10-2009. Número: 31.770. Página: 1.

⁵⁶ Por ejemplo, 2.467-D.-2008, 3.892-D.-2009, 1.914-D.-2009, y 440-D.-2009.

na siguiente y las semanas anteriores, el trabajo en el Congreso se desarrolló normalmente.

Tal como lo informó el diario *Página/12*, la discusión de las distintas iniciativas para crear una asignación universal por hijo comenzó en el Congreso en agosto de este año, impulsada por el propio gobierno.⁵⁷ En caso de que el gobierno temiera que el tiempo restante para la finalización del período de sesiones ordinarias no fuera suficiente, bien podría haber convocado a sesiones extraordinarias, dada la entidad del tema a debatir. Además, si bien los distintos bloques tienen distintos proyectos, existe consenso en todo el espectro político sobre la necesidad de crear una política de transferencias de ingresos en relación con la inclusión de menores de edad en el grupo familiar. Más aún, integrantes de nuestro bloque presentaron el primer proyecto de ingreso ciudadano universal a la niñez en la década del 90. En todo caso, la necesidad de realizar transferencias a grandes sectores de la sociedad sobre la base de la integración de hijos en los grupos familiares, no es objeto de discusión. Lo que está en debate son cuestiones conceptuales y operativas con relación a quién tiene el derecho, el alcance de beneficiarios, las condicionalidades y las fuentes de financiamiento. Todas estas cuestiones son justamente las que deben ser objeto de deliberación en el ámbito del Congreso de la Nación a los fines de establecer una verdadera política de Estado.

¿Cuál es, entonces, la circunstancia excepcional que habilita al PEN a dictar este DNU? Dado que esas circunstancias excepcionales no existen, el DNU también carece de la adecuada motivación. En el mensaje 442, el PEN sólo sostuvo "...que la particular naturaleza de la situación planteada y la urgencia requerida para su resolución, dificultan seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes...". Esa frase vacía que el PEN utiliza para "fundar" todos los DNU no es suficiente para acreditar que concurren la clase de circunstancias excepcionales necesarias para el dictado de un DNU. Lo más preocupante es que el PEN ni siquiera hace un esfuerzo sincero para motivar adecuadamente el DNU. Para que un DNU sea válido, no basta con que la regulación que contenga sea importante, consensuada y adecuada. Es necesario que concurren ciertas circunstancias excepcionales y que, a diferencia de lo que ocurre con el decreto 1.602/09, la fundamentación sobre la que se basa el dictado de un decreto de necesidad y urgencia dé adecuada cuenta de ello.

Tan carente de sustento es esta fundamentación que, conforme lo denomina el cuestionado DNU, "Incorpórase el subsistema no contributivo de asignación universal por hijo para protección social", cuando ni siquiera se trata de una asignación que revista realmente carácter universal. En realidad, el dictado del DNU ha pretendido sortear la discusión de aquellas cuestiones

que, conforme, mencionáramos, debieron ser objeto de debate en el Parlamento y no del mero arbitrio del Poder Ejecutivo.

Al sostener que no concurren las circunstancias excepcionales que habilitan el dictado de un DNU, de ningún modo pretendemos restar importancia al severo problema de la pobreza y exclusión de nuestro país y, menos aún subestimar que la medida adoptada probablemente redunde en un impacto progresivo en materia distributiva. Asimismo, resulta obvio que todos los poderes del Estado deben tomar las medidas que sean necesarias para luchar contra la pobreza y la exclusión y garantizar los derechos fundamentales de las personas. Sin embargo, es necesario que cada uno de los poderes lo haga dentro del ámbito de sus competencias. Del mismo modo que no admitiríamos que un juez dictara una resolución con carácter de ley, no podemos admitir que el PEN haga uso de facultades legislativas cuando no concurren los requisitos para ello.

En tercer lugar, tomar una medida como la creación de una asignación universal por hijo para protección social, que pretende (o debería pretenderlo) tener permanencia en nuestro sistema jurídico como una política pública destinada a garantizar un derecho humano fundamental, a través de un DNU, es irrazonable y vulnera el requisito de que las medidas tomadas a través de decretos de necesidad y urgencia sean temporales. Por definición, un decreto de necesidad y urgencia es una norma destinada a lidiar con una situación de emergencia (que siempre es temporal) y, en consecuencia, debe indicar cuál será la duración de la medida. Es por esa razón que las medidas tomadas por esta vía no deben utilizarse para modificar permanentemente el régimen jurídico.

El hecho de que un DNU modifique de modo permanente el régimen jurídico, demuestra que no estaba destinado a enfrentarse con una situación excepcional de emergencia sino a vulnerar la prohibición del PEN de dictar normas de carácter legislativo. Tal como surge de la nota del diario *Página/12* antes citada, la propia presidenta reconoció que el debate sobre el origen de los recursos que van a ser destinados a la asignación universal por hijo debe ser dado en el Congreso de la Nación. No obstante, y sólo unos meses después, parece haber cambiado de opinión.

II.2. *Algunas consideraciones críticas del programa de asignaciones familiares establecido por el decreto*

II.2.1 *Problemas conceptuales y operativos*

El decreto 1.602/2009 tiene por objetivo la implementación de un nuevo beneficio de la seguridad social mediante la creación del "Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por hijo para Protección Social" en la ley 24.714 que regula el Régimen de Asignaciones Familiares. Si bien consideramos que es un programa de transferencia condicionada no-contributivo de mayor cobertura que incorpora (con las

⁵⁷ Diario *Página/12*, "Un plan para que discuta el Congreso. 16/8/09. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-130075-2009-8-16.html>

dificultades que implica la propia vaguedad del DNU) al llamado “sector informal” y que recoge, al menos parcialmente, la idea de otorgar beneficios en relación con el número de menores de edad que componen el grupo familiar, también advertimos que los problemas conceptuales y operativos que presenta pueden disminuir drásticamente su impacto distributivo.

El primer problema que revela esta propuesta es la contradicción entre lo que nombra y lo que instituye. Este no es un mero problema terminológico sino que es parte de una discusión conceptual profunda respecto de la base que funda este tipo de asignación y que deriva en las reglas operativas que cuestionaremos, más adelante. La asignación universal por hijo es, en realidad, la asignación para el universo de hijos de desocupados o trabajadores informales cuyos ingresos no superen el salario mínimo vital y móvil, que se encuentran vacunados y escolarizados; que sean argentinos, hijos de argentinos nativos o por opción, naturalizados o residentes, con residencia legal en el país no inferior a tres (3) años previos a la solicitud; que tengan documento nacional de identidad y partida de nacimiento para acreditar el vínculo con sus progenitores, quienes deben también poder acreditar su identidad; y en los casos de adopción, tutela y curatela, los testimonios judiciales que así lo acrediten.

Lejos de la pretendida universalidad y de la conceptualización de un derecho que cada niño, niña o adolescente tiene en términos de garantizar una ciudadanía plena, esta no es sino una política social focalizada hacia los sectores empobrecidos de la sociedad que se establece como un beneficio de las madres y los padres considerados como fuerza de trabajo, pero no en términos de ciudadanía. En consecuencia, es concebido como un programa más que se agrega a los ya existentes. Las asignaciones establecidas por este DNU son diferentes a las reconocidas a los trabajadores asalariados registrados y en tal sentido, mantiene la separación y fragmentación del sistema de políticas de transferencias de ingresos, así como también perpetúa el mecanismo de diferenciación social que caracteriza al mercado de empleo.

El artículo del diario *Clarín*⁵⁸ “A cuántos chicos alcanza”, informa que la asignación no es automática ni universal. La cantidad de niños que la reciban dependerá de que los padres se inscriban, de los planes que queden absorbidos y de las asignaciones que ya se pagan. Por eso, puede ampliarse de 2 a 4 millones de chicos, según las primeras estimaciones. En el país hay 13,6 millones de menores de 18 años, según se refiere en el mismo diario.

Aun en el mismo universo de destinatarios que la medida se autoimpone no se materializa la universalidad, porque en el caso de familias de más de cinco hijos, sólo se recibirá la asignación por este número. Es decir, que las niñas y los niños que tienen cinco

hermanos o más tienen un derecho a la obtención a una buena calidad de vida, a la educación y a obtener los beneficios de la Seguridad Social, menor que aquellas niñas y niños que tienen cuatro hermanos o menos. ¿Podrán los adultos responsables elegir por cuál de las niñas o los niños recibirán el beneficio? ¿Será por orden cronológico en el que han nacido? Advertiendo, además, el absurdo que significa reconocer un monto menor a quien tendrá que afrontar mayores gastos derivados de un grupo familiar más extenso.

Si bien resulta un gesto alentador que, finalmente el gobierno reconozca la problemática social, laboral, entre otras, que sufren millones de habitantes de este país, también hay que subrayar que tal situación no se resuelve con la evolución del mercado de los/as trabajadores/as formales, sino que aún continúa vigente en un importante sector de la sociedad que no puede acceder siquiera a sus derechos elementales.

Una muestra más que evidente de que la “teoría del derrame” no funciona, es que si no desarrollamos un conjunto de políticas públicas que modifiquen estos problemas estructurales, continuaremos profundizando esta sociedad dual.

No obstante, es insoslayable destacar que el establecimiento de este beneficio no satisface el reclamo que diversas fuerzas políticas y sectores sociales vienen realizando desde hace tiempo por el establecimiento de un ingreso ciudadano a la niñez. Este reclamo implica el reconocimiento de un derecho que identifica al sujeto como ciudadano y se fundamenta en la pertenencia de las personas a un espacio político y económico.⁵⁹ Por el contrario, este beneficio se establece como un derecho que se reconoce al trabajador (desocupado o informal) que es padre o madre de niñas o niños menores de edad o discapacitados, tal como se establece en los artículos 1° y 2° de la norma en cuestión.⁶⁰

⁵⁹ Existe amplia literatura; en ella se encuentra la publicación *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano* (1995). ED. R. M. Lo Vuolo, Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila / Ciepp. Ver proyecto de ley 2.467/D/2008: “¿Cuál es la diferencia conceptual entre esta propuesta y el tipo de políticas aplicadas hasta aquí en el área social? El Fincini pagaría un ingreso incondicional a cada niño/a, denominado aquí ‘Ingreso ciudadano de la niñez’ (INCINI). EL INCINI consistirá en una suma de dinero uniforme, abonado mensualmente, para cuyo acceso no se establecen condicionantes o requisitos adicionales, sea por parte de los beneficiarios directos (los niños y niñas) como de sus padres o tutores. Es decir, no se exigirá que alguien sea declarado incapaz, haber contribuido previamente con una prima de seguro (privado o público), o que se demuestre que los niños o niñas –o sus familiares o tutores– estén desocupados o viviendo en situaciones de pobreza o indigencia”.

⁶⁰ Asignaciones familiares. Decreto 1.602/2009. Incorporarse el Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por hijo para Protección Social. Bs. As., 29/10/2009.

Artículo 1° – Incorporarse como inciso c) del artículo 1° de la ley 24.714 y sus modificatorios, el siguiente texto: “c) Un subsistema no contributivo de asignación universal por hijo para protección social, destinado a aquellos niños, niñas

⁵⁸ <http://www.clarin.com/diario/2009/10/30/um/m-02030353.htm>

Por el contrario, tal como afirman Rubén Lo Vuolo y Alberto Barbeito:⁶¹ “Con el concepto de ingreso ciudadano (IC) [renta básica, basic income, citizen’s income] se alude a un sistema integrado de políticas públicas cuyo objetivo es garantizar un ingreso incondicional a todas las personas.⁶² De este modo se busca hacer efectivo el derecho a percibir un ingreso básico que es imprescindible para ser miembro pleno de la sociedad en la que el Estado ejerce su poder fiscal. Las características distintivas de la propuesta son la incondicionalidad y la universalidad del derecho a la percepción del ingreso básico”.⁶³

”[...]De este modo, el derecho a percibir un IC se diferencia de otras políticas que distribuyen ingresos entre las personas. Por ejemplo, no se requiere participar de un empleo remunerado (como es el caso del salario), ser declarado incapaz (pensión por invalidez), haber contribuido con una prima de seguro (jubilación ordinaria, asignaciones familiares), demostrar que se está desocupado (seguro de desempleo), ser calificado como pobre o indigente (transferencias monetarias condicionadas), etc.”

En tal sentido, estos autores agregan que dada la importancia del acceso a un ingreso básico como precondición para los derechos básicos fundamentales, el derecho a ese acceso “no puede depender de la situación laboral de las personas ni de otra condición vinculada a la situación de la familia o la comunidad a la que pertenece”, sin perjuicio de que el carácter personal de este derecho “no le quita la potencialidad para construir una sociedad justa que lleve a la práctica los ideales de igualdad y emancipación”.

y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal.”

Art. 2° – Incorpórase al artículo 3° de la ley 24.714 y sus modificatorios el siguiente párrafo: “Quedan excluidos del beneficio previsto en el artículo 1° inciso c) de la presente los trabajadores que se desempeñen en la economía informal, percibiendo una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil”.

⁶¹ Ingreso ciudadano para la niñez. Reelaborando ideas para construir una sociedad más igualitaria. Alberto C. Barbeito y Rubén M. Lo Vuolo, Serie Documentos de Trabajo N° 70, septiembre 2009, Ciepp, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.

⁶² Para una aproximación al concepto y debates en torno a la propuesta del ingreso ciudadano, ver entre otros trabajos sobre el tema, Lo Vuolo, 1995, Lo Vuolo *et al*; 2002, Raventós, 1999, 2001 y 2007. Para una literatura más amplia consultar la información de la Red de Ingreso Ciudadano de Argentina (www.ingresociudadano.org) y los enlaces allí establecidos (citado en Barbeito y Lo Vuolo).

⁶³ Entre otras experiencias que se aproximan a la propuesta, suele nombrarse el caso del dividendo pagado por el Fondo Permanente de Alaska en los EE.UU. y la ley 10.835, del 8 de enero de 2004, que instituyó la Renda Básica de Ciudadanía en Brasil (citado en Barbeito y Lo Vuolo).

Y añaden: “En términos operativos, una política de IC serviría para reorganizar de modo más eficiente las variadas, descoordinadas e ineficaces políticas de transferencias monetarias que hoy reciben algunas personas por parte del Estado. Esto involucra tanto a los subsidios directos típicos de las políticas sociales (asignaciones familiares, desempleo, jubilación básica, programas asistenciales, etc.) como también a las transferencias indirectas implícitas en las políticas tributarias (como las deducciones por cargas de familia contempladas en el impuesto a los ingresos personales). El reconocimiento de la necesidad de acceso a niveles básicos de ingresos es el común denominador de todas estas políticas que, sin embargo, operan de modo descoordinado y no logran el objetivo que justifica su existencia.

”El objetivo final de la propuesta de IC es que todas las personas reciban de modo incondicional un ingreso suficiente para cubrir niveles básicos de consumo. Operativamente, ese ingreso se incorpora como un crédito fiscal efectivo en la declaración de impuestos a los ingresos personales (digamos, ganancias). De este modo, integrando el subsidio con el tributo, se lograría en la práctica que aquellas personas con niveles de ingresos superiores a ciertos mínimos ‘retornen’ al fisco el monto del IC que ‘no necesitan’. Para ello, se establece una escala graduada de tasas efectivas de impuesto según su nivel de ingresos, lo cual garantiza el impacto progresivo de la acción conjunta entre la política tributaria y la política de gasto público”.

Desde esta concepción, y atendiendo a la necesidad de alcanzar este tipo de políticas públicas de forma gradual, comenzando por determinados grupos para ir ampliando luego el alcance de la cobertura, pero manteniendo los principios fundamentales de universalidad e incondicionalidad, nuestra propuesta partió de una política dirigida a la niñez y adolescencia, teniendo en cuenta tanto la situación social de los menores de edad, y como la necesidad de recomponer un acuerdo de solidaridad intergeneracional en las políticas públicas.

El problema, que quiero subrayar, es que a partir del mecanismo que establece el DNU que cuestionamos, se ocluye una nueva segregación, ya que el beneficio de esta/e niña/o depende de lo que valga el trabajo de sus progenitores. En este orden de ideas, Barbeito y Lo Vuolo han sostenido: “Para el Estado argentino, los hijos e hijas tienen un ‘valor’ diferente según la posición laboral y social de sus progenitores, según el orden de su nacimiento, etc. Incluso, pueden valer cero. Además, el sistema tributario opera discriminando contra las familias de bajos ingresos y con mayor número de hijos porque las deducciones de cargas de familia reconocidas en el impuesto a las ganancias impactan de manera regresiva según el nivel de ingresos. Sólo por dar un ejemplo ilustrativo de lo anterior, con ejercicios numéricos sencillos puede demostrarse que una familia de altos ingresos puede cubrir el gasto de la remuneración de su servicio doméstico con el ahorro fiscal que le permiten las deducciones en el impuesto a las ganancias. Mientras tanto, esas empleadas domésticas no pueden hacer efectivo el crédito fiscal por

dichas deducciones debido al bajo nivel de sus ingresos y el carácter informal que tiene esa relación laboral en la mayoría de los casos. Aun cuando estuviera regularizada su situación en el plan especial de monotributista, tampoco recibe asignaciones familiares ni aplica las deducciones por hijo en el tributo”.⁶⁴

Por tanto, no sólo es falaz la expresión de estar universalizando un derecho de las niñas y los niños, sino que es hasta preocupante que desde una política de Estado se quieran seguir reproduciendo las inequidades y padecimientos que sufre gran parte de la sociedad, y de los cuales –muchas veces– ni los padres ni las niñas y niños son realmente responsables.

Es que este nuevo esquema de la seguridad social permite la comparación del “valor” de cada niño o niña según si su progenitor sea un asalariado registrado o no registrado. Sabemos, entonces, que esta niña o niño, si tiene como padre o madre a un sujeto que es un asalariado registrado, no sólo tendrá el derecho a percibir las asignaciones familiares, sino que también se beneficiará de las deducciones por cargas de familia en la determinación del pago del impuesto a las ganancias. Por otro lado, si esta niña o niño tiene la suerte de ser hija de un asalariado no registrado que gana un poco más que el salario mínimo vital y móvil, no tendrá derecho ni a la asignación familiar ni a la transferencia fiscal vía el menor pago del impuesto. Es decir que ni el asalariado no registrado que gana por sobre el salario mínimo vital y móvil, ni sus hijos tendrán derecho a las asignaciones familiares y mucho menos aún a otros beneficios fiscales.

De esta manera, podemos observar que este decreto plantea graves problemas en relación con sus reglas operativas. Uno de ellos, como consecuencia de que el beneficio dependa de la (inestable) situación laboral de los padres y de la utilización de palabras de difícil definición como desocupado o sector informal, que no tienen una significación unívoca que permita identificar la causa de origen del derecho, ya ha causado dificultades con relación a quiénes serán los grupos laborales que accederán al beneficio (por ejemplo, si se incluye a las empleadas domésticas, lo que no está incluido en el decreto, pero sí se ha difundido en una gacetilla⁶⁵ de la ANSES reconociendo su incorporación, forma a todas luces inadecuada para regular un derecho, si es que efectivamente lo pretende).

Por otra parte, tampoco se explica cómo se va a evaluar el nivel de ingresos del sector informal si la nota definitiva de este grupo es la de no estar registrado. Pretender que el trabajador/a denuncie a su empleador que no lo tiene registrado puede ocasionarle serias dificultades e implica transferirle una función de fiscalización que debe estar a cargo del Estado.

Relacionado con lo anterior, surgen serias dudas sobre la “metodología”⁶⁶ elegida para hacer operativo

el acceso a la asignación familiar, que describe en el artículo 2° del decreto. A saber: ¿cuál es la necesidad de “burocratizar” la determinación del salario percibido por los asalariados no registrados? ¿Cómo se pretende identificar a los asalariados no registrados? ¿Cuál es la razón de establecer una intermediación para acceder a este derecho que tiene su hija o hijo? ¿Qué se está buscando con esta obligación de dar por probado que los progenitores de esta niña o niño sufren carencias? ¿Se busca utilizar a la niña o niño como intermediarios en la fiscalización de la situación laboral de sus progenitores?

Las respuestas van direccionadas a que ese gobierno quiere poseer la arbitrariedad de controlar a los progenitores de este menor de edad utilizando tanto las necesidades como los derechos de esta niña o niño como el que tienen sus progenitores.⁶⁷

Del mismo modo, podemos señalar la inequidad que podría producirse en relación con aquellos trabajadores autónomos o monotributistas de bajos ingresos (el decreto sólo incluye expresamente a los monotributistas sociales), quienes se encontrarían en una situación más desaventajada dado que no reciben asignación familiar por los menores de edad a su cargo.

Por otra parte, cabe señalar que, en tanto el beneficio de la asignación no está integrado con la declaración de impuesto a las ganancias de las personas, el sistema mantiene diferencias injustificables entre beneficios y créditos fiscales, lo que disminuye el impacto distributivo de la medida.

Queremos replicar aquí el análisis que se hiciera en los fundamentos del proyecto de ley 2.467-D.-2008 de la diputada Elisa Carca, y que oportunamente acompañamos con nuestra firma, sobre las transferencias fiscales de ingresos que operan vía la política tributaria:

“La política tributaria también opera mediante transferencias fiscales de ingreso fundadas en los niños y niñas. Así, la normativa correspondiente al llamado ‘impuesto a las ganancias’ reconoce a los perceptores de ingresos una serie de ‘deducciones’ en concepto de ‘cargas de familia’. El sentido general de estas deducciones es reconocer situaciones diferenciadas entre los contribuyentes sustentadas en razón del número y composición del grupo familiar que depende de los ingresos del titular. Las ‘deducciones’ –entre las que se incluyen los hijos a cargo– reducen el monto de los ingresos sujetos a impuesto y determinan un menor impuesto a pagar.

”El punto que debe destacarse es que en tanto la deducción por cargas de familia no opera como un crédito

⁶⁴ Barbeito y Lo Vuolo, *ob. cit.*

⁶⁵ En www.anses.gov.ar

⁶⁶ En www.anses.gov.ar. El pago de la nueva asignación por hijo universal es automático. Buenos Aires, 5 de noviembre de 2009.

⁶⁷ Existe amplia literatura que cuestiona el abordaje de las políticas sociales que han venido primando desde el inicio de la convertibilidad, dentro de ellas se destacan Lo Vuolo, R. M., Barbeito, A. C., Pautassi, L. y Rodríguez, C. 1999. *La pobreza... de la política contra la pobreza*, Buenos Aires, Miño y Dávila / Ciepp, y Lo Vuolo, R. M. y Barbeito, A. C. *La nueva oscuridad de la política social*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores 1998.

fiscal reembolsable, sólo están en condiciones de percibir el subsidio implícito quienes tienen ingresos lo suficientemente elevados como para ser contribuyentes efectivos del impuesto a las ganancias. Dicho de otra forma, para aquellos perceptores cuyos ingresos no superen los “mínimos no imponibles” personales, las deducciones por cargas de familia no tienen ningún efecto práctico. Además, debido a que el impuesto a las ganancias opera con tasas marginales crecientes, en los hechos, el valor de las deducciones por cargas de familia se convierten en una transferencia (subsidio) creciente para un tramo importante de contribuyentes.

”La propia definición del concepto de ‘carga de familia’ que se utiliza en el esquema de deducciones admitido para el impuesto a las ganancias difiere notablemente del aplicado para las transferencias explícitas a las familias que se procesan a través del gasto social. Así, en el programa de asignaciones familiares el único sujeto reconocido para los beneficios son los hijos (la reforma de 1996 eliminó la asignación por cónyuge, la que sólo rige en el sistema previsional) hasta la edad de 18 años, con un pago anual adicional si concurren al sistema educativo. En el caso del impuesto a las ganancias, en cambio, las personas físicas deducen como ‘cargas de familia’ no sólo a los hijos –hasta los 24 años y sin condicionalidad respecto de la asistencia escolar– sino también al cónyuge y a otros familiares en línea colateral, ascendente y descendente (como padre/madre; suegro/a; abuelo/a, nieto/a; yerno; nuera; etc.). La deducción es aplicable aun cuando las ‘cargas de familia’ cuenten con ingresos propios; por cierto, en la medida en que dichos ingresos no superen un cierto tope anual. Adicionalmente, las debilidades de la administración tributaria hacen que las restricciones y condiciones establecidas para la aplicación de la deducción sean un canal adicional para la evasión.

”Si bien los impactos redistributivos de los subsidios familiares que operan a través del sistema tributario son difíciles de cuantificar, es evidente que discriminan en contra de las familias de bajos ingresos puesto que, en la práctica, éstas no logran hacer efectivo el correspondiente ‘crédito fiscal’. La inequidad, tanto horizontal como vertical, es una característica saliente del régimen que grava los ingresos personales. Por un lado, la normativa prevé un amplio conjunto de exenciones que favorecen a las rentas provenientes de la propiedad, preferentemente del capital financiero. Por otro lado, los ingresos del trabajo personal también están sujetos a contribuciones para la seguridad social, cuyo carácter básicamente proporcional es factor de inequidad al imponer umbrales tributarios que afectan a las personas de bajos ingresos.

”Dos conclusiones merecen destacarse aquí. Primero, que en la Argentina es posible encarar reformas tributarias sobre los ingresos personales que permitan, al mismo tiempo, aumentar la equidad y la recaudación. Segundo, la conveniencia de integrar los esquemas de transferencias fiscales de ingreso que operan a través del gasto social y de la política tributaria. De tal forma, se harían más evidentes –por tanto, más fácilmente evitables– las numerosas irra-

cionalidades vigentes. Por ejemplo, las inconsistencias al momento de aplicar el concepto mismo de familia, definir beneficiarios, fijar el alcance de las coberturas o determinar el valor monetario de beneficios por igual concepto, etc. Al respecto, debería recordarse cómo la reforma del régimen de asignaciones familiares dispuso eliminar el beneficio por cónyuge y también, a partir de cierto nivel de salario, el beneficio por hijo; mientras tanto, se mantiene en vigencia el amplio conjunto de deducciones por ‘cargas familiares’ del impuesto a las ganancias, subsidio fiscal que sólo aprovechan los perceptores de ingresos más elevados.

”Todo lo anterior justifica la necesidad de reformar el sistema de tributación argentino sobre los ingresos personales ubicándolo en línea con los principios que inspiran el INCINI. Así, en el presente proyecto se propone unificar las transferencias fiscales de ingreso sustentadas en la familia, sobre la base de: 1) establecer una única transferencia ‘familiar’ cuya fuente de derecho es la niñez; 2) eliminar los diferentes esquemas que transfieren ingresos monetarios a las familias, sea a través del gasto social como por la vía tributaria; 3) otorgar un subsidio universal, cubriendo a la totalidad de los niños y niñas (hasta cierta edad), que opere como una transferencia explícita, una suerte de crédito fiscal efectivo, pagado mensualmente a quienes tienen hijos o niños a cargo. Además, se propone ampliar la base imponible del impuesto a las ganancias de modo tal que todos los ingresos personales queden gravados, con independencia de la fuente en que se originan. Esto permitiría mejorar la equidad del sistema y aumentar la recaudación de modo tal de proporcionar los fondos requeridos para el pleno funcionamiento del Fincini.”

Otra de las graves deficiencias que presenta el programa que instrumenta el DNU radica en la explícita condicionalidad que se regula para acceder al beneficio de asignación universal por hijo para protección social, presentado como la garantía del derecho a la obtención a una buena calidad de vida, a la educación y a obtener los beneficios de la seguridad social.

El artículo 6⁶⁸ del decreto 1.602/2009 excluye del derecho a acceder a la asignación familiar si existen pro-

⁶⁸ Art. 6° – Incorpórase como artículo 14 ter de la ley 24.714 y modificatorios, el siguiente:

“Artículo 14 ter. – Para acceder a la asignación universal por hijo para protección social, se requerirá:

a) Que el menor sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente, con residencia legal en el país no inferior a tres (3) años previos a la solicitud;

b) Acreditar la identidad del titular del beneficio y del menor, mediante documento nacional de identidad;

c) Acreditar el vínculo entre la persona que percibirá el beneficio y el menor, mediante la presentación de las partidas correspondientes y en los casos de adopción, tutelas y curatelas los testimonios judiciales pertinentes;

d) La acreditación de la condición de discapacidad será determinada en los términos del artículo 2° de la ley 22.431, certificada por autoridad competente;

blemas para cumplir el ciclo lectivo correspondiente,⁶⁹ el plan de vacunación, etc., haciendo responsable a las niñas y los niños de la efectivización de sus propios derechos a la educación y la salud, entre otros. Es más que conocido que el problema reside en esta dinámica tan perversa de distribución de la riqueza, las responsabilidades y la satisfacción de derechos, en este país en estas últimas décadas. Se niega así la interrelación entre la reproducción de la pobreza, la vulnerabilidad social, el trabajo infantil, la deserción escolar y la marginalidad.

En lugar de que la vulneración de estos derechos se utilice como indicador de la existencia de un obstáculo para esta niña o niño en el acceso a la satisfacción de los derechos a la educación, salud, etc., y, por lo tanto, se proceda a adoptar las medidas necesarias para que se restablezca tal derecho, se utiliza esta situación para privarlo de este beneficio. De esta forma, esta condicionalidad tiene un carácter absolutamente punitivo tanto sea por una cuestión de incumplimiento de estos requisitos o bien por el cambio de los ingresos de los padres.

Sin dudas, esto es consecuencia de la concepción que subyace a esta medida. Claramente si se tratara del establecimiento de un derecho al ingreso ciudadano de la niñez, no debería sujetarse la satisfacción de este derecho a la satisfacción o cumplimiento de otros derechos, porque está vedado por el principio del interés superior del niño privar de un derecho para garantizar el cumplimiento de otros derechos. En la historia de la relación del Estado con la infancia en nuestro país esta diferencia ha quedado saldada luego de la sanción de la

e) Hasta los cuatro (4) años de edad –inclusive–, deberá acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. Desde los cinco (5) años de edad y hasta los dieciocho (18) años, deberá acreditarse además la concurrencia de los menores obligatoriamente a establecimientos educativos públicos;

f) El titular del beneficio deberá presentar una declaración jurada relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos por la presente y a las calidades invocadas, de comprobarse la falsedad de algunos de estos datos, se producirá la pérdida del beneficio, sin perjuicio de las sanciones que correspondan.

⁶⁹ En qué consiste la asignación por hijo. En www.anses.gov.ar

Los pagos comenzarán a realizarse a partir del 1° de diciembre y consistirán en una suma mensual de 180 pesos por hijo y 720 pesos por hijo con discapacidad.

Abarca a aquellos niños y adolescentes que no perciban otra asignación y pertenezcan a grupos familiares desocupados o que se desempeñen en la actividad informal y ganen menos del salario mínimo, vital y móvil.

El límite de edad para percibir dicha asignación será de 18 años, mientras que para los hijos discapacitados no hay tope de edad, tal cual rige hoy para las asignaciones familiares que abona ANSES.

Hasta los cuatro años, deberá cumplirse el control sanitario y el plan de vacunación obligatoria, y a partir de los 5 años, adicionalmente, deberá acreditarse la concurrencia a establecimientos educativos públicos.

ANSES abonará mensualmente el 80 % de la asignación y el 20 % restante, cuando se presente la documentación que corrobore la finalización del ciclo lectivo anterior.

ley 26.061, de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. No es ocioso recordar que en nombre de la mejor garantía de los derechos se ha llegado a institucionalizar a las niñas y niños pobres. Es por ello que se entiende por interés superior de la niña, niño y adolescente la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos.

Es un problema de concepción y operatividad porque, en lugar de reconocerse un derecho, se establece un beneficio sujeto a la situación económica y laboral de los padres de las niñas y niños, y entonces se ponen en juego también las responsabilidades de esos adultos respecto de las niñas y niños a su cargo. No se desconoce que es corresponsabilidad de los padres o tutores garantizar el acceso a la educación, la salud y la calidad de vida. Sin embargo, entendemos que el Estado no puede atribuirse con razón la exclusión del acceso a un determinado derecho en función del incumplimiento de otros derechos. Quizás lo más gravoso de tal decisión es que no son los padres los únicos castigados ante el incumplimiento de la escolarización obligatoria o la vacunación. Significará sin dudas la prolongación de la indigencia, vulnerabilidad y exclusión de la niña o niño.

Mientras, este tipo de condicionalidades que conllevan a la pérdida del beneficio no tienen en cuenta, por un lado, que justamente una de las razones por las que se ha establecido este programa es por el nivel de vulnerabilidad y exclusión en la que se encuentran estos grupos y, en tal sentido, no pueden seguir pagando los costos de estar sumidos en esta situación. Pero, por otro lado, cabe preguntarse hasta qué punto el Estado se encuentra en condiciones de cumplir con la oferta de servicios de salud y educación accesibles de modo que todos aquellos/as que podrían acceder al beneficio puedan realmente cumplir con los requisitos. En este momento, si todos los niños, niñas y adolescentes que no están en el sistema escolar fueran efectivamente a la escuela, el Estado no podría satisfacer el cumplimiento de la demanda de garantía efectiva de estos derechos. Del mismo modo, tampoco se puede afirmar que los servicios de salud sean accesibles a los sectores más vulnerables, a veces por cuestiones de costos o distancias. Pero tampoco se observa que se hayan previsto medidas específicas de modo tal de asistir a aquellas familiar para cumplir con estos requisitos. Si se pretende establecer esta condicionalidad, ello debe acompañarse de un conjunto de programas y acciones que garanticen un efectivo acceso a los derechos a la salud y a la educación, con la suficiente inversión en tales materias. Nada de ello está previsto ni en el decreto en cuestión, ni en el presupuesto 2010.

Entre otras dificultades que pueden señalarse y, simplemente a modo de ejemplo, queremos destacar que en caso de que los padres estén separados, no necesariamente se ha garantizado que quien cobre el beneficio sea quien efectivamente tenga a cargo a sus hijos/as (nuestra propuesta ponía como regla que la administradora del beneficio del ingreso de la niñez eran las madres salvo que el niño o niña no estuvieran a cargo de otra persona). Tampoco se ha tenido en cuenta la situación de las mujeres

embarazadas (cuando en el caso de asalariadas registradas efectivamente cobran una asignación prenatal).

Por todos estos motivos, consideramos que nuestra propuesta de establecer un ingreso ciudadano universal a la niñez constituye una alternativa superadora de estas dificultades.

II.2.2. *La financiación de la asignación universal por hijo establecida por el decreto 1.602/09.*

El artículo 3° del decreto establece que la asignación universal por hijo para protección social será financiada con los recursos establecidos en el artículo 18 de la ley 24.241 y por los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino creado por el decreto 897/07 y sus modificatorios.

El artículo 18 de la ley 24.241 establece cuáles son los recursos con los que serán financiadas las prestaciones previsionales que están previstas en esa ley. La norma establece que las prestaciones previsionales serán financiadas con *a)* los aportes personales de los afiliados comprendidos en el régimen previsional público; *b)* las contribuciones a cargo de los empleadores; *c)* los aportes de los trabajadores autónomos; *d)* la recaudación del impuesto sobre los bienes personales no incorporados al proceso económico o aquel que lo sustituya en el futuro, y otros tributos de afectación específica al sistema jubilatorio; *e)* los recursos adicionales que anualmente fije el Congreso de la Nación en la ley de presupuesto; *f)* intereses, multas y recargos; *g)* rentas provenientes de inversiones; y finalmente *h)* todo otro recurso que legalmente corresponda ingresar al régimen previsional público.

El sistema previsional está basado en el principio de solidaridad. Los aportes y las contribuciones de los trabajadores actuales financian las prestaciones que perciben los beneficiarios actuales del sistema previsional. Los aportes y contribuciones son (o al menos deberían ser), invertidos por la ANSES en instrumentos financieros que tengan un rendimiento que asegure un flujo de fondos que sea suficiente para cubrir las prestaciones previsionales que corresponda pagar en el futuro. Si, tal como debe ocurrir, las inversiones de la ANSES tuvieron en mira las contingencias futuras que deberá enfrentar el organismo, el hecho de que la ANSES deba desembolsar alrededor de 10.000 millones de pesos desequilibrará gravemente cualquier previsión que puede haberse hecho para hacer frente a las prestaciones previsionales futuras.

El decreto también dispone que las asignaciones serán financiadas con los rendimientos del FGS. En el mensaje 422, el PEN sostiene: “Que estos recursos se han fortalecido a partir de las inversiones que se han efectuado de los fondos que constituyen el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino creado por el decreto 897/07 y de la rentabilidad anual obtenida, resultando posible dar sustento al financiamiento de la asignación universal por hijo para protección social, que por el presente se instituye”.

La finalidad con la que fue creado el FGS es garantizar a los actuales y futuros beneficiarios de las prestaciones previsionales que recibirán esas prestaciones, sin importar cuál sea la situación de la economía. Precisamente, en los considerandos del decreto 897/2007 se sostiene:

“Que en este orden de ideas, el sistema público de reparto debe entenderse como un bien público cuya correcta administración reviste absoluta prioridad para el Estado nacional, dado que el mismo se constituye como garantía de cobertura e inclusión social. Que la presente medida tiene como fin prioritario asegurar que los beneficiarios del sistema público de reparto no se constituya en variable de ajuste de la economía en momentos en que el ciclo económico se encuentre en fases desfavorables, contando a tales efectos con los excedentes producidos en los momentos positivos del ciclo. Que, a tales fines, se prevé la creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS) cuyos fines, integración y funcionamiento se establecen en esta norma”.

El artículo 1° del decreto 897/2007 dispone:

Artículo 1° – Créase el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS) cuya finalidad será la de:

- a)* Atenuar el impacto financiero que sobre el régimen previsional público pudiera ejercer la evolución negativa de variables económicas y sociales;
- b)* Constituirse como fondo de reserva a fin de instrumentar una adecuada inversión de los excedentes financieros del régimen previsional público garantizando el carácter previsional de los mismos;
- c)* Contribuir a la preservación del valor y/o rentabilidad de los recursos del fondo;
- d)* Atender eventuales insuficiencias en el financiamiento del régimen previsional público a efectos de preservar la cuantía de las prestaciones previsionales;
- e)* Procurar contribuir, con la aplicación de sus recursos, de acuerdo a criterios de seguridad y rentabilidad adecuados, al desarrollo sustentable de la economía nacional, a los efectos de garantizar el círculo virtuoso entre el crecimiento económico sostenible, el incremento de los recursos destinados al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y la preservación de los activos de dicho Fondo.

Además, la ley 26.425, que eliminó las AFJP, dispuso que los activos del FGS⁷⁰ “únicamente podrán ser utilizados para pagos de los beneficios del Sistema Integrado Previsional Argentino. En los términos del

⁷⁰ Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto

artículo 15 de la ley 26.222 el activo del fondo se invertirá de acuerdo a criterios de seguridad y rentabilidad adecuados, contribuyendo al desarrollo sustentable de la economía real a efectos de garantizar el círculo virtuoso entre crecimiento económico y el incremento de los recursos de la seguridad social...” (artículo 8°).

El dinero del FGS, integrado por un capital inicial y los rendimientos de ese capital, debería ser “intocable”, salvo que sea necesario utilizarlo para cumplir con el fin para el cual el FGS fue creado, esto es, cuando los recursos con los que habitualmente se financian las prestaciones de la seguridad social no sean suficientes para hacer frente a esas obligaciones. Al referirse al decreto 1.602/09, el propio ministro de Economía sostuvo: “El FGS cubre eventualidades, no es para financiar cualquier cosa, porque es un stock cuya rentabilidad sirve para que, a su vez, crezcan los recursos de la ANSES.”⁷¹ Pero, el decreto pone fin al crecimiento de la reserva que se supone debería ser el FGS, dado que los rendimientos obtenidos por ese fondo dejarán de garantizar que el Estado cumpla con las prestaciones previsionales y pasará a financiar la asignación universal por hijo para protección social. ¿De qué modo esa utilización hará crecer los recursos de la ANSES? Claramente, el decreto intenta proteger a un grupo vulnerable de la población a costa de otro grupo vulnerable.

Esto es, estamos frente a una fuente de financiamiento que le quita progresividad al instrumento elegido, toda vez que se adecue al financiamiento que debería atender otra política social de alta relevancia y, además, perpetuándose un sistema tributario regresivo.

Si bien el Ministro de Economía sostuvo, al referirse al FGS, que “... pese a la crisis mundial, este año hubo una suba del 20 por ciento...”⁷² corresponde indicar que la ANSES ha incumplido una sentencia judicial firme y consentida que la obligó a brindar información sobre las inversiones realizadas por el FGS y los rendimientos de esas inversiones,⁷³ lo que nos impide constatar la veracidad de sus dichos. Frente a esta situación sólo existe una alternativa: o bien el ministro de Economía no tiene información certera sobre el crecimiento del FGS o bien la ANSES ha incumplido deliberadamente con el orden de la sentencia judicial.

Indiscutiblemente, la cuestión del financiamiento hubiera sido uno de los temas más debatidos si, como hubiera correspondido, esta medida hubiera sido tratada en el marco de un proyecto de ley en el Congreso de la Nación.

⁷¹ Diario *La Nación*, “Defensa de la utilización de los recursos de la Anses”, 1°/11/09, pág. 14.

⁷² Diario *La Nación*, “Defensa de la utilización de los recursos de la Anses”, 1°/11/09, pág. 14.

⁷³ Sentencia del 25 de junio de 2009 de la jueza a cargo del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 3, secretaria N° 5, en los autos “Rodríguez, Marcela V. c/ ANSES - decreto 1.172/03 s/ Amparo ley 16.986” (expediente 25.990/08).

El jueves 29 de octubre de 2009, en el acto de anuncio de la asignación universal por hijo, la presidenta de la Nación expresó:

“Había muchísimos proyectos en el Parlamento argentino, pero realmente no encontrábamos en ninguno la fuente de financiamiento; había creaciones de impuestos donde se estimaba que un impuesto a los títulos y acciones podía demandar muchos fondos, hicimos los cálculos con el ministro de Economía, algunos no alcanzaban a 50 millones de pesos y el de los plazos fijos, si mal no recuerdo 441 millones de pesos, con además el problema de lo que significa en épocas de contracción económica y de crisis global generar creación de nuevos impuestos, algo absolutamente desaconsejado, porque se necesitan medidas contra cíclicas y no crear nuevos impuestos que, además, seguramente hubieran tenido el impacto negativo y podrían haber provocado que muchos retiraron sus fondos porque ustedes saben que los que sí tributan impuesto a las ganancias son las sociedades cuando tienen plazos fijos y son las personas físicas las que no lo hacen.

”Así que con el ministro de Economía estuvimos analizando muy a fondo todas las posibilidades y cuando establecimos esta fuente de financiamiento lo hicimos con la convicción de que precisamente los recursos de los trabajadores son los que deben también ayudar a sostener a los que todavía no han conseguido trabajo, porque también es la mejor defensa para el propio trabajador.

”[...]Además también la ANSES estará a cargo del control, la vigilancia, la transparencia en la asignación de este recurso que, reitero, no va a ser el fin de la pobreza pero confiamos, como decimos en los considerandos de este decreto, que vamos también a remitir para su control al Parlamento como corresponde, que puede constituir un paliativo para aquellos sectores que todavía no tienen la posibilidad de un trabajo decente”⁷⁴

Pese a estas afirmaciones, distintos medios audiovisuales, informaron que, en ocasión de la visita ⁷⁵ de

⁷⁴ http://www.caserosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=6538&Itemid=66.

⁷⁵ *La Prensa*. La presidenta se reunió con la vicepresidenta para América Latina del Banco Mundial miércoles, 4 de noviembre de 2009.

La presidenta Cristina Fernández se reunió en su despacho de la Casa Rosada con la vicepresidenta para América Latina y el Caribe del Banco Mundial (BM), con quien trató temas de interés común entre la Argentina y ese organismo multilateral.

Del encuentro participaron también la ministra de Desarrollo Social, Alicia Kirchner; el ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Carlos Tomada; el ministro de Economía, Amado Boudou; el ministro de Salud, Juan Luis Manzur; y el coordinador general de la Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Pablo Abal Medina.

Horas antes, Cox se había reunido con el ministro de Planificación Federal, Julio De Vido, con quien repasó los proyectos que se encuentran en proceso de formulación o priorización por un monto de u\$s 2.703 millones. De esos planes, se destacan: la ampliación del Programa de Infraestructura Vial Regional,

Pamela Cox –vicepresidenta para América Latina y el Caribe del Banco Mundial (BM)–, el miércoles 4 de noviembre de 2009, en la Casa Rosada, la presidenta había solicitado al BM un crédito para el plan de niñez.⁷⁶

Consecuentemente, lo afirmado, entonces, por la presidenta es inexacto. Primeramente y, más allá del acierto o desacierto de las distintas iniciativas legislativas presentadas, estas contemplan formas de financiamiento. En segundo término, tampoco el financiamiento de este programa estaba totalmente previsto al momento del dictado del DNU.

Los proyectos legislativos vigentes en la Cámara de Diputados de la Nación que contemplan distintas modalidades de transferencias de ingresos, sí proponen formas de financiamiento. En el análisis que realizaron Carmona Berrenechea y Straschnoy,⁷⁷ se identifican tres proyectos:

“Si se pasa del plano teórico al legislativo se encuentra que en la actualidad en la Argentina a nivel nacional existen tres proyectos legislativos de ICI (los denominaremos como ICI más allá de como hayan sido denominados en cada proyecto),⁷⁸ éstos son: el de la diputada Elisa Carca, expediente 2.467-D.-2008, por la Coalición Cívica (CC)-Afirmación para una República Igualitaria (ARI), el del diputado Claudio Lozano, expediente 4.489-D.-2008, por su partido Buenos Aires para Todos y el presentado por el diputado Héctor Recalde, expediente 4.923-D.-2008, por el Frente para la Victoria-PJ.

”En cuanto a la financiación de los tres proyectos cada uno presenta distintas características. Por su parte, el proyecto de Lozano toma como fuente de

el Programa Desarrollador del Norte Grande, la ampliación del Programa de Inundaciones y Drenaje Urbano, el Programa de Recuperación de la Capacidad Hospitalaria y Centros de Salud, y el Plan Federal de Transporte Eléctrico II.

Además, se trató el avance del Programa de Saneamiento Ambiental Matanza-Riachuelo, que se encuentra en ejecución a través de la empresa AySA, que realizó el llamado a precualificación de empresas para la ejecución de obras. Y también abordaron detalles del Programa de Transporte Urbano en Áreas Metropolitanas de Argentina (PTUMA), recientemente aprobado por el Banco Mundial por un monto de 150 millones en su primera etapa.

⁷⁶ Fecha de la nota: 6/11/2009 http://www.infobae.com/notas/nota_imprimir.php?Idx=482572. Por su parte, el artículo de diario *Clarín* del 6 de noviembre de 2009, se titula: piden un crédito al Banco Mundial para financiar el plan para la niñez. Se estima que hay un desbalance de hasta \$ 3.500 millones. Según DyN y TELAM: El Banco Mundial financiará con un préstamo la asignación universal por hijo, Citadas en <http://fortunaweb.com.ar/el-banco-mundial-financiara-con-un-prestamo-la-nueva-asignacion-universal-por-hijo/>

⁷⁷ En <http://www.ingresociudadano.org/4-Veronica%20Carmona%20Berrenechea%20-%20Mora%20Straschnoy.pdf>

Verónica Carmona Berrenechea - Mora Straschnoy: “El Ingreso Ciudadano para la infancia: una nueva perspectiva sobre las políticas sociales”. Encuentro Iberoamericano de Ingreso Ciudadano. Noviembre 2008 - Buenos Aires, Argentina.

⁷⁸ “Los denominaremos como ICI más allá de como hayan sido denominados en cada proyecto”.

financiamiento los fondos no asignados del presupuesto nacional, de los cuales se calcula que se debería destinar \$ 14.014,4 millones anuales en los que está contemplado el ahorro de los \$ 5.644 millones que actualmente se destinan a cubrir los costos de las AAFF. Es decir que este proyecto no incorpora en su análisis de los gastos a cubrir, el ahorro de todos los programas sociales nacionales ya existentes, como si lo hace el proyecto anteriormente mencionado.

”La propuesta de financiación del proyecto presentado por la CC-ARI es claramente la más compleja debido a las contribuciones y a las modificaciones al impuesto a las ganancias que plantea necesarias para su financiamiento. Como queda establecido en el capítulo IV de su proyecto de ley el ICI.

”La implementación de este programa prevee un costo anual bruto de alrededor de \$ 30.814 millones (3,4 % del PBI a precios corrientes estimado para el 2008). Sin embargo el ahorro que se produce del hecho del que el ICI reemplaza a otros programas sociales destinados a realizar una transferencia de ingresos por cargas familiares (pensiones no contributivas a madres de más de siete hijos, los programas de becas estudiantiles, el programa Familias y parte del programa de Jefes/as de Hogar Desocupado), a las AAFF y a las deducciones por cargas familiares del Impuesto a las ganancias, termina dando como costo neto de este proyecto la suma de 5.875 millones de pesos anuales (0,7 % del PBI proyectado para el 2008).”

Por su parte, este decreto establece la forma de financiación de esta ampliación del programa de asignaciones familiares, en su artículo 3°:

Artículo 3° – Incorpórase como inciso c) del artículo 5° de la ley 24.714 y sus modificatorios, el siguiente:

c) Las que correspondan al inciso c) del artículo 1° de esta ley con los siguientes recursos:

1. Los establecidos en el artículo 18 de la ley 24.241 y sus modificatorias.
2. Los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino creado por el decreto 897/07 y modificatorios.

De tal modo que el artículo 5° de la ley 24.714, quedaría redactado de la siguiente manera:

Artículo 5° – Las asignaciones familiares previstas en esta ley se financiarán:

a) Las, que correspondan al inciso a) del artículo 1° de esta ley, con los siguientes recursos:

1. Una contribución a cargo del empleador del nueve por ciento (9 %) que se abonará sobre el total de las remuneraciones de los trabajadores comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley. De ese nueve por ciento (9 %), siete y medio puntos porcentuales (7,5 %), se destinarán exclusivamente a asignaciones familiares y el uno y medio

(1,5 %) restante al Fondo Nacional del Empleo, con la escala de reducciones prevista en el decreto 2.609/93, y sus modificatorios decretos 372/95, 292/95 y 492/95, los que mantienen su vigencia en los porcentajes y alícuotas especificados para cada caso.

2. Una contribución de igual cuantía a la establecida en el punto anterior, a cargo del responsable del pago de prestaciones dinerarias derivadas de la ley 24.557, sobre riesgos de trabajo.
3. Intereses, multas y recargos.
4. Rentas provenientes de inversiones.
5. Donaciones, legados y otro tipo de contribuciones.

b) Las que correspondan al inciso b) del artículo 1° de esta ley con los siguientes recursos:

1. Los establecidos en el artículo 1.8⁷⁹ de la ley

⁷⁹ Artículo 18. – Fijanse los montos de las prestaciones que otorga la presente ley en los siguientes valores:

a) Asignación por hijo: la suma de pesos cien (\$ 100) para los trabajadores que perciban remuneraciones desde pesos cien (\$ 100) e inferiores a pesos dos mil con un centavo (\$ 2.000,01); la suma de pesos setenta y cinco (\$ 75) para los trabajadores que perciban remuneraciones desde pesos dos mil con un centavo (\$ 2.000,01) e inferiores a pesos tres mil con un centavo (\$ 3.000,01) y la suma de pesos cincuenta (\$ 50) para los que perciban remuneraciones desde pesos tres mil con un centavo (\$ 3.000,01) e inferiores a pesos cuatro mil con un centavo (\$ 4.000,01);

b) Asignación por hijo con discapacidad: la suma de pesos cuatrocientos (\$ 400) para los trabajadores que perciban remuneraciones inferiores a pesos dos mil con un centavo (\$ 2.000,01); la suma de pesos trescientos (\$ 300) para los trabajadores que perciban remuneraciones desde pesos dos mil con un centavo (\$ 2.000,01) e inferiores a pesos tres mil con un centavo (\$ 3.000,01) y la suma de pesos doscientos (\$ 200) para los que perciban remuneraciones desde pesos tres mil con un centavo (\$ 3.000,01);

c) Asignación prenatal: una suma igual a la de asignación por hijo;

d) Asignación por ayuda escolar anual para la educación inicial, general básica y polimodal: la suma de \$ 130. (nota infoleg: por artículo 1° del decreto 337/2008 BO 3/3/2008, se establece en la suma de pesos ciento setenta (\$ 170) la asignación por ayuda escolar anual para la educación inicial, general básica y polimodal o sus niveles equivalentes dispuestos por la ley 26.206, prevista en el presente inciso d). Vigencia: de aplicación a partir del ciclo lectivo 2008 correspondiendo el pago de la prestación durante el curso del mes de marzo);

e) Asignación por maternidad: la suma que corresponda de acuerdo a lo establecido en el artículo 11 de la presente ley;

f) Asignación por nacimiento: la suma de \$ 400;

g) Asignación por adopción: la suma de \$ 2.400;

h) Asignación por matrimonio: la suma de \$ 600;

i) Asignación por cónyuge del beneficiario del sistema integrado de jubilaciones y pensiones: la suma de pesos treinta (\$ 30) para los que perciban haberes inferiores a pesos cuatro mil con un centavo (\$ 4.000,01).

Para los beneficiarios que residan en las provincias del Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártica e Islas del Atlántico Sur, La Pampa y el partido de

c) Las que correspondan al inciso c) del artículo 1° de esta ley con los siguientes recursos:

1. Los establecidos en el artículo 18 de la ley 24.241 y sus modificatorias.
2. Los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino creado por el decreto 897/07 y modificatorios. (Inciso

Carmen de Patagones de la provincia de Buenos Aires, la suma de pesos sesenta (\$ 60) para los que perciban haberes inferiores a pesos cuatro mil con un centavo (\$ 4.000,01);

j) Asignaciones por hijo y por hijo con discapacidad de beneficiarios del sistema integrado de jubilaciones y pensiones:

j.1) Asignación por hijo: la suma de pesos cien (\$ 100) para los beneficiarios que perciban haberes inferiores a pesos dos mil con un centavo (\$ 2.000,01); la suma de pesos setenta y cinco (\$ 75) para los beneficiarios que perciban haberes desde pesos dos mil con un centavo (\$ 2.000,01) e inferiores a pesos tres mil con un centavo (\$ 3.000,01) y la suma de pesos cincuenta (\$ 50) para los que perciban haberes desde pesos tres mil con un centavo (\$ 3.000,01) e inferiores a pesos cuatro mil con un centavo (\$ 4.000,01).

Para los beneficiarios que residan en las provincias del Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, La Pampa y el partido de Carmen de Patagones de la provincia de Buenos Aires, la suma de pesos cien (\$ 100) para los que perciban haberes inferiores a pesos cuatro mil con un centavo (\$ 4.000,01).

j.2) Asignación por hijo con discapacidad: la suma de pesos cuatrocientos (\$ 400) para los beneficiarios que perciban haberes inferiores a pesos dos mil con un centavo (\$ 2.000,01); la suma de pesos trescientos (\$ 300) para los beneficiarios que perciban haberes desde pesos dos mil con un centavo (\$ 2.000,01) e inferiores a pesos tres mil con un centavo (\$ 3.000,01) y la suma de pesos doscientos (\$ 200) para los que perciban haberes desde pesos tres mil con un centavo (\$ 3.000,01).

Para los beneficiarios que residan en las provincias de Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, La Pampa y el partido de Carmen de Patagones de la provincia de Buenos Aires, la suma de pesos cuatrocientos (\$ 400) cualquiera fuere su haber.

Para los trabajadores a que hace mención el párrafo segundo del artículo 3° el tope de pesos un mil setecientos veinticinco (\$ 1.725) se eleva a pesos cuatro mil con un centavo (\$ 4.000,01);

k) Asignación universal por hijo para protección social: la mayor suma fijada en los incisos a) o b), según corresponda.

El ochenta por ciento (80 %) del monto previsto en el primer párrafo se abonará mensualmente a los titulares de las mismas a través del sistema de pagos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

El restante veinte por ciento (20%) será reservado en una caja de ahorro a nombre del titular en el Banco de la Nación Argentina percibido a través de tarjetas magnéticas emitidas por el banco, sin costo para los beneficiarios.

Las sumas podrán cobrarse cuando el titular acredite, para los menores de cinco (5) años, el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación y para los de edad escolar, la certificación que acredite además, el cumplimiento del ciclo escolar lectivo correspondiente.

La falta de acreditación producirá la pérdida del beneficio.

c) incorporado por artículo 3° del decreto 1.602/2009 BO 30/10/2009. Vigencia: a partir del 1° de noviembre de 2009).

Sin entrar en esta puja que quiere establecerse entre el derecho que tienen los/as jubilados/as (que en su gran mayoría cobran la jubilación mínima y a quienes se les ha negado el derecho al pago retroactivo de sus haberes) versus el derecho que tienen las niñas y niños (que en su gran mayoría son pobres e hijos/as de asalariados no registrados), el modo en que se ha buscado financiarlo, abre múltiples interrogantes en cuanto a su sostenibilidad y su suficiencia, en el tiempo. La propuesta de enfrentamiento entre generaciones que está proponiendo este gobierno, va en contra de la solidaridad intergeneracional y no es la respuesta adecuada.

En primer lugar, por el propio modo en que viene aplicándose la política de inversión de los ahorros del sistema de previsión social, cuya estrategia política de utilización de estos fondos para financiar las operaciones de crédito del Estado nacional, provincial, municipal, entre otras, he cuestionado con anterioridad.

En segundo término, el hecho de que una de las fuentes de fondeo sea un porcentaje de la coparticipación, aún conociendo el problema estructural que tienen las provincias para consolidar su ecuación financiera. En tercer lugar, porque una fuente importante de financiamiento se relaciona con tributos aplicados sobre el mercado de empleo, donde sigue ocupando un lugar central la no registración de las relaciones laborales. Esto implica no sólo una restricción en cuanto fuente de aportes, sino que podría entrar en crisis en una eventualidad por la cual deba establecerse otro esquema de moratoria previsional, es decir, pasivos probables que actualmente la ANSES no los contabiliza como tales. Todo ello sin siquiera referirnos a la movilidad acotada de los haberes previsionales y el derecho a la retroactividad, pendiente aún de satisfacción.

En cuarto término, es incomprensible la negación que tiene el Poder Ejecutivo nacional y los representantes del oficialismo en el Congreso de la Nación, para debatir una reforma tributaria. Esta deliberación resulta ineludible para dar una respuesta integral a los problemas sociales y económicos que sufre la población, y por tanto, articular una política tributaria con la política de gasto público de modo de tener un efecto progresivo en la distribución de ingresos.

Al disponer que la asignación universal por hijo tenga vigencia a partir del 1° de noviembre y que sea financiada con recursos que tienen una asignación presupuestaria específica, el decreto indirectamente modifica el presupuesto de la Nación. Tal como hemos sostenido en reiteradas oportunidades,⁸⁰ la aprobación del presupuesto es una decisión de enorme relevancia política en el que se plasma un modelo social y eco-

nómico para el país. Decisión, que no puede ni debe ser modificado unilateralmente por el Poder Ejecutivo nacional.

La atribución de sancionar el presupuesto general de gastos es central en nuestro sistema institucional y es una facultad privativa del Poder Legislativo. El Congreso de la Nación es el órgano con legitimidad democrática directa en el que se encuentran representadas las voces de los diferentes sectores de la sociedad y, además, constituye el ámbito de participación de las provincias en las cuestiones nacionales.

La sanción de un decreto de necesidad y urgencia que necesariamente va a derivar en la modificación de las asignaciones presupuestarias, dispuestas por la Ley de Presupuesto, pone en evidencia la debilidad del Congreso en el propio proceso presupuestario.

El decreto 1.602/09 pretende evitar el debate de una cuestión tan significativa como el establecimiento y las fuentes de financiación de la asignación universal por hijo, que deberían ser discutidas y decididas por el pleno del Congreso de la Nación.

III. Conclusión

Dado lo general de las recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,⁸¹ es difícil encontrar precisiones demasiado específicas que permitan interpretar que, desde el sistema de derechos humanos y el pacto, en especial, se recomienda tal o cual política pública, pero resulta claro que las obligaciones contraídas por los Estados recaen sobre sus tres poderes y sobre sus diferentes dispositivos en la organización territorial del poder.

Esto –que sin duda parece una obviedad– hay que señalarlo, pues es habitual que medidas adoptadas por los estados en materia social o económica, no sean defendidas ni entendidas como políticas que pretendan cumplir sus obligaciones internacionales.

La obligación de adoptar medidas a los fines de promover y proteger los derechos humanos y garantizar su efectiva vigencia, y en este caso en particular

⁸¹ <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/cescr/index.htm>

Derechos reconocidos por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: “Derecho de los pueblos a la libre determinación, Igualdad entre varones y mujeres, Derechos relacionados con el trabajo, condiciones equitativas y satisfactorias, seguridad e higiene, descanso, fundar y afiliarse a sindicatos, derecho de huelga, etc., protección y asistencia a la familia, cuidado y educación de los hijos, especial protección a las madres, protección a niños y adolescentes contra la explotación económica y social, etc., derecho a un nivel de vida adecuado, incluida alimentación, vestido y vivienda, disfrute al más alto nivel posible de salud física y mental, reducción de la mortalidad infantil y condiciones de asistencia y servicios médicos en caso de enfermedad, derecho de toda persona a la educación, derecho a participar en la vida cultural, a gozar de los beneficios del progreso científico y sus aplicaciones, al desarrollo y difusión de la ciencia y la cultura, a la investigación científica y la actividad creadora”.

⁸⁰ Ver en www.hcdn.gov.ar. Versión taquigráficas e inserciones.

en los términos de la Convención de los Derechos del Niño, así como la de no discriminar en el diseño, implementación y seguimiento de dichas medidas, debe ser incorporadas a la labor legislativa, reconociendo su fundamento en una obligación de carácter internacional que, a su vez, ha sido manifiestamente reconocida por los órganos de protección como interdependiente e indivisible de la vigencia de los derechos civiles y políticos.

Así, en la observación general 3: La índole de las obligaciones de los Estados partes (1990).

3. Los medios que deben emplearse para dar cumplimiento a la obligación de adoptar medidas se definen en el párrafo 1 del artículo 2° como “todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas”. El comité reconoce que en numerosos casos las medidas legislativas son muy deseables y en algunos pueden ser incluso indispensables.

5. Entre las medidas que cabría considerar apropiadas, además de las legislativas, está la de ofrecer recursos judiciales en lo que respecta a derechos que, de acuerdo con el sistema jurídico nacional, puedan considerarse justiciables.

Además, existen en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales varias otras disposiciones, entre ellas las de los artículos 3°, 7° (inciso i) del apartado a), 8, 10 (párrafo 3), 13 (apartado a) del párrafo 2 y párrafos 3 y 4) y 15 (párrafo 3), que cabría considerar de aplicación inmediata por parte de los órganos judiciales y de otra índole en numerosos sistemas legales nacionales. Parecería difícilmente sostenible sugerir que las disposiciones indicadas son intrínsecamente no autoejecutables.

La adopción de una propuesta de política pública universal como el ingreso ciudadano como precondition del ejercicio de los derechos humanos en su concepción moderna de indivisibilidad e interdependencia, a la vez que como un prerequisite para la genuina participación política en un sistema democrático, responde a estas obligaciones a las que se comprometió el Estado argentino.

El discurso de los derechos humanos es fundamental para una política pública que, finalmente, contribuya a la construcción de una democracia inclusiva que, garantizando la igualdad, asegure a todas y todos, el total respeto a los principios de autonomía y de la dignidad de la persona humana.

Por las razones enunciadas, y sin dejar de reconocer el probable impacto distributivo que podría generar el cuestionado decreto, tanto por el incumplimiento de los requisitos constitucionales exigidos para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia, así como por los problemas conceptuales y operativos del programa de asignación por hijo que hemos mencionado, consideramos que el decreto de necesidad y urgencia 1.602/09 debe ser rechazado.

Marcela V. Rodríguez.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

(29 de octubre 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 los artículos 99, inciso 3, y 100 inciso 13, de la Constitución Nacional y por la ley 26.122, a fin de comunicarle el dictado del decreto de necesidad y urgencia 1.602 del 29 de octubre de 2009, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 422

Aníbal Fernández. – Carlos A. Tomada.

Buenos Aires, 29 de octubre de 2009.

VISTO las leyes 24.714 y 26.061 y el decreto 897 del 12 de julio de 2007, y

CONSIDERANDO:

Que los más diversos sectores políticos y sociales han expresado su predisposición favorable a la adopción de políticas públicas que permitan mejorar la situación de los menores y adolescentes en situación de vulnerabilidad social.

Que a través de la ley 24.714 se instituyó con alcance nacional y obligatorio un régimen de asignaciones familiares.

Que dicha norma abarca a los trabajadores que presten servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, cualquiera sea la modalidad de contratación laboral y a los beneficiarios tanto del Sistema Integrado Previsional Argentino como de regímenes de pensiones no contributivas por invalidez.

Que, en el régimen establecido por la ley citada se encuentran previstas, entre otras, la asignación por hijo consistente en el pago de una suma mensual por cada hijo menor de 18 años que estuviere a cargo del beneficiario, así como la asignación por hijo con discapacidad.

Que en el mencionado régimen de asignaciones familiares no se incluye a los grupos familiares que se encuentren desocupados o que se desempeñen en la economía informal.

Que la ley 26.061 tiene por objeto la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina, para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquéllos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales en los que la Nación sea parte.

Que por el artículo 3° de dicha norma se entiende por interés superior de aquellos a quienes protege la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías que a ellos se les reconoce, entre los que se encuentran el derecho a la obtención a una

buena calidad de vida, a la educación y a obtener los beneficios de la seguridad social.

Que cabe agregar que el artículo 26 de la ley 26.061 dispone que los organismos del Estado deberán establecer políticas y programas para la inclusión de las niñas, niños y adolescentes, que consideren la situación de los mismos, así como de las personas que sean responsables de su mantenimiento.

Que, si bien las políticas de Estado llevadas a cabo han producido una mejora en la situación económica y financiera del país reduciendo los niveles de pobreza y de marginalidad alcanzándose, asimismo, un importante incremento del nivel ocupacional, subsisten situaciones de exclusión de diversos sectores de la población que resulta necesario atender.

Que, en virtud de ello, se torna necesario contemplar la situación de aquellos menores pertenecientes a grupos familiares que no se encuentren amparados por el actual Régimen de Asignaciones Familiares instituido por la ley 24.714 creándose, a tal fin, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

Que la referida Asignación Universal por Hijo para Protección Social consistirá en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado por cada menor de dieciocho (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un hijo discapacitado.

Que, como el resto de los beneficios de la ley 24.714, la asignación que se crea será financiada con los recursos previstos en el artículo 18 de la ley 24.241.

Que estos recursos se han fortalecido a partir de las inversiones que se han efectuado de los fondos que constituyen el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino creado por el decreto 897/07 y de la rentabilidad anual obtenida, resultando posible dar sustento al financiamiento de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, que por el presente se instituye.

Que el otorgamiento del beneficio se somete a requisitos que deberán acreditarse para garantizar la universalidad y a la vez preservar la transparencia, condicionándolo al cumplimiento de los controles sanitarios obligatorios para menores y a la concurrencia al sistema público de enseñanza.

Que la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), como organismo autónomo sujeto a la supervisión de la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social creada por el artículo 11 de la ley 26.425, deberá dictar las normas complementarias pertinentes para la implementación operativa, la supervisión, el control y el pago de las prestaciones.

Que, forzoso es decirlo, esta medida por sí no puede garantizar la salida de la pobreza de sus beneficiarios y no puede ubicarse allí toda la expectativa social,

aunque resultará, confiamos, un paliativo importante. Queremos evitar entonces el riesgo de depositar la ilusión de que con una sola medida se puede terminar con la pobreza.

Que, como se ha destacado, una medida de tal naturaleza tiene sin embargo una indudable relevancia en cuanto significa más dinero en los bolsillos de los sectores más postergados. No implica necesariamente el fin de la pobreza, pero inocultablemente ofrece una respuesta reparadora a una población que ha sido castigada por políticas económicas de corte neoliberal.

Que la clave para una solución estructural del tema de la pobreza sigue afincada en el crecimiento económico y la creación constante de puestos de trabajo. El trabajo decente sigue siendo el elemento cohesionante de la familia y de la sociedad, que permite el desarrollo de la persona.

Que la mejor política social de promoción y articulación del tejido social es el trabajo que, sumado a la educación, la salud, la modernización o creación de infraestructura, servicios básicos y viviendas, permitirá mejorar las condiciones de vida y avanzar sobre el núcleo más duro de la pobreza, consolidando progresivamente un desarrollo humano integral, sostenible e incluyente.

Que existe consenso entre la comunidad y las instituciones sobre la urgencia en implementar medidas que permitan combatir la pobreza así como brindar apoyo y asistencia a las familias como núcleo de contención natural y bienestar de la sociedad, mediante la adopción de medidas de alcance universal.

Que la particular naturaleza de la situación planteada y la urgencia requerida para su resolución, dificultan seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, por lo que el Poder Ejecutivo nacional adopta la presente medida con carácter excepcional.

Que la ley 26.122, regula el trámite y los alcances de la intervención del Honorable Congreso de la Nación respecto de los decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo nacional, en virtud de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Que la citada ley determina que la comisión bicameral permanente tiene competencia para pronunciarse respecto de la validez o invalidez de los decretos de necesidad y urgencia, así como elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, en el plazo de diez (10) días hábiles.

Que el artículo 20 de la ley 26.122 prevé incluso que, en el supuesto de que la comisión bicameral permanente no eleve el correspondiente despacho, las Cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto, de conformidad con lo establecido en los artículos 99, inciso 3, y 82 de la Constitución Nacional.

Que, por su parte, el artículo 22 de la misma ley dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sen-

das resoluciones y que el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Carta Magna.

Que ha tomado la intervención de su competencia el servicio jurídico permanente.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades que otorga el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, y de los artículos 2°, 19 y 20 de la ley 26.122.

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1° – Incorpórase como inciso *c*) del artículo 1° de la ley 24.714 y sus modificatorios, el siguiente texto:

- c*) Un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal.

Art. 2° – Incorpórase al artículo 3° de la ley 24.714 y sus modificatorios el siguiente párrafo:

Quedan excluidos del beneficio previsto en el artículo 1°, inciso *c*), de la presente los trabajadores que se desempeñen en la economía informal, percibiendo una remuneración superior al salario mínimo vital y móvil.

Art. 3° – Incorpórase como inciso *c*) del artículo 5° de la ley 24.714 y sus modificatorios, el siguiente:

- c*) Las que correspondan al inciso *c*) del artículo 1° de esta ley con los siguientes recursos:
 1. Los establecidos en el artículo 18 de la ley 24.241 y sus modificatorias.
 2. Los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino creado por el decreto 897/07 y modificatorios.

Art. 4° – Incorpórase como inciso *i*) del artículo 6° de la ley 24.714 y sus modificatorios, el siguiente:

- i*) Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

Art. 5° – Incorpórase como artículo 14 bis de la ley 24.714 y sus modificatorios, el siguiente:

Artículo 14 bis: La Asignación Universal por Hijo para Protección Social consistirá en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta

el tercer grado, por cada menor de dieciocho (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado; en ambos casos, siempre que no estuviere empleado, emancipado o percibiendo alguna de las prestaciones previstas en la ley 24.714, modificatorias y complementarias.

Esta prestación se abonará por cada menor acreditado por el grupo familiar hasta un máximo acumulable al importe equivalente a cinco (5) menores.

Art. 6° – Incorpórase como artículo 14 ter de la ley 24.714 y modificatorios, el siguiente:

Artículo 14 ter: Para acceder a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, se requerirá:

- a*) Que el menor sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente, con residencia legal en el país no inferior a tres (3) años previos a la solicitud;
- b*) Acreditar la identidad del titular del beneficio y del menor, mediante documento nacional de identidad;
- c*) Acreditar el vínculo entre la persona que percibirá el beneficio y el menor, mediante la presentación de las partidas correspondientes y en los casos de adopción, tutelas y curatelas los testimonios judiciales pertinentes;
- d*) La acreditación de la condición de discapacidad será determinada en los términos del artículo 2° de la ley 22.431, certificada por autoridad competente;
- e*) Hasta los cuatro (4) años de edad –inclusive–, deberá acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. Desde los cinco (5) años de edad y hasta los dieciocho (18) años, deberá acreditarse además la concurrencia de los menores obligatoriamente a establecimientos educativos públicos;
- f*) El titular del beneficio deberá presentar una declaración jurada relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos por la presente y a las calidades invocadas; de comprobarse la falsedad de algunos de estos datos, se producirá la pérdida del beneficio, sin perjuicio de las sanciones que correspondan.

Art. 7° – Incorpórase como inciso *k*) del artículo 18 de la ley 24.714 y sus modificatorios:

- k*) Asignación Universal por Hijo para Protección Social: la mayor suma fijada en los incisos *a*) o *b*), según corresponda.

El ochenta por ciento (80 %) del monto previsto en el primer párrafo se abonará mensualmente a los titulares de las mismas a través del sistema de pagos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

El restante veinte por ciento (20 %) será reservado en una caja de ahorro a nombre del titular en el Banco de la Nación Argentina percibido a través de tarjetas magnéticas emitidas por el banco, sin costo para los beneficiarios.

Las sumas podrán cobrarse cuando el titular acredite, para los menores de cinco (5) años, el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación y para los de edad escolar, la certificación que acredite además, el cumplimiento del ciclo escolar lectivo correspondiente.

La falta de acreditación producirá la pérdida del beneficio.

Art. 8° – Los monotributistas sociales se encuentran alcanzados por las previsiones de la presente medida.

Art. 9° – La percepción de las prestaciones previstas en el presente decreto resultan incompatibles con el cobro de cualquier suma originada en prestaciones contributivas o no contributivas nacionales, provincia-

les, municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluyendo las prestaciones de las leyes 24.013, 24.241 y 24.714 y sus respectivas modificatorias y complementarias.

Art. 10. – Facúltase a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) a dictar las normas complementarias pertinentes para la implementación operativa, la supervisión, el control y el pago de las prestaciones.

Art. 11. – El presente decreto comenzará a regir a partir del 1° de noviembre de 2009.

Art. 12. – Dese cuenta a la comisión bicameral permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 13. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 1.602.

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

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