



REPUBLICA ARGENTINA

DIARIO DE SESIONES

CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION

48ª REUNION – Continuación de la 31ª SESION
ORDINARIA – DICIEMBRE 6 DE 2006

PERIODO 124º

Presidencia de los señores diputados
Alberto E. Balestrini
y Patricia Vaca Narvaja

Secretarios:

Doctor **Enrique R. Hidalgo**,
licenciado **Alberto M. Suárez**
y don **Jorge A. Ocampos**

Prosecretarios:

Doña **Marta A. Luchetta**,
doctora **Silvia B. Márquez**
e ingeniero **Eduardo Santín**



DIPUTADOS PRESENTES:

ABDALA, Josefina
 ACCASTELLO, Eduardo Luis
 ACUÑA KUNZ, Juan Erwin Bolívar
 AGUAD, Oscar Raúl
 AGÜERO, Elda Susana
 ALONSO, Gumersindo Federico
 ÁLVAREZ, Juan José
 ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, María Cristina
 ARGÜELLO, Jorge Martín Arturo
 ARRIAGA, Julio Esteban
 ARTOLA, Isabel Amanda
 ATANASOF, Alfredo Néstor
 AUGSBURGER, Silvia
 AZCOITI, Pedro José
 BALADRÓN, Manuel Justo
 BALESTRINI, Alberto Edgardo
 BAYONZO, Liliana Amelia
 BECCANI, Alberto Juan
 BEJARANO, Mario Fernando
 BERRAUTE, Ana
 BERTOL, Paula María
 BERTONE, Rosana Andrea
 BIANCHI SILVESTRE, Marcela A.
 BIANCO, Lía Fabiola
 BIELSA, Rafael Antonio
 BINNER, Hermes Juan
 BISUTTI, Delia Beatriz
 BONASSO, Miguel
 BORSANI, Luis Gustavo
 BÖSCH de SARTORI, Irene Miriam
 BRILLO, José Ricardo
 BRUE, Daniel Agustín
 BULLRICH, Esteban José
 BURZACO, Eugenio
 CAMAÑO, Dante Alberto
 CAMAÑO, Graciela
 CAMBARERI, Fortunato Rafael
 CANELA, Susana Mercedes
 CANEVAROLO, Dante Omar
 CANTERO GUTIÉRREZ, Alberto
 CANTEROS, Gustavo Jesús Adolfo
 CANTOS, José María
 CARLOTTO, Remo Gerardo
 CARMONA, María Araceli
 CARRIÓ, Elisa María Avelinas
 CASERIO, Carlos Alberto
 CECCO, Carlos Jaime
 CÉSAR, Nora Noemí
 CIGOGNA, Luis Francisco Jorge
 CITTADINI de MONTES, Stella Maris
 COIRINI, Adriana Elsa
 COLLANTES, Genaro Aurelio
 COLOMBI, Horacio Ricardo
 COMELLI, Alicia Marcela
 CONTI, Diana Beatriz
 CÓRDOBA, Stella Maris
 CORNEJO, Alfredo Víctor
 COSCIA, Jorge Edmundo
 CUEVAS, Hugo Oscar
 CHIACCHIO, Nora Alicia
 CHIRONI, Fernando Gustavo
 DAHER, Zulema Beatriz
 DALLA FONTANA, Ariel Raúl Armando
 DAUD, Jorge Carlos
 DAZA, Héctor Rubén
 DE BERNARDI, Eduardo
 DE BRASI, Marta Susana
 DE LA BARRERA, Guillermo
 DE LA ROSA, María Graciela
 DE MARCHI, Omar Bruno
 DE NARVÁEZ, Francisco

DELICH, Francisco José
 DEPETRI, Edgardo Fernando
 DI LANDRO, Oscar Jorge
 DI POLLINA, Eduardo Alfredo
 DI TULLIO, Juliana
 DÍAZ BANCALARI, José María
 DÍAZ ROIG, Juan Carlos
 DÍAZ, Susana Eladia
 DOGA, María Nélide
 DOVENA, Miguel Dante
 FABRIS, Luciano Rafael
 FADEL, Patricia Susana
 FERNÁNDEZ, Alfredo César
 FERRIGNO, Santiago
 FERRO, Francisco José
 FIGUEROA, José Oscar
 FIOL, Paulina Esther
 GALANTINI, Eduardo Leonel
 GALLO, Daniel Oscar
 GALVALISI, Luis Alberto
 GARCÍA, María Teresa
 GARCIA, Susana Rosa
 GARRIDO ARCEO, Jorge Antonio
 GENEM, Amanda Susana
 GIACOMINO, Daniel Oscar
 GINZBURG, Nora Raquel
 GIOJA, Juan Carlos
 GIORGETTI, Jorge Raúl
 GIUBERGIA, Miguel Ángel
 GODOY, Juan Carlos Lucio
 GODOY, Ruperto Eduardo
 GONZÁLEZ, María América
 GORBACZ, Leonardo Ariel
 GUTIÉRREZ, Francisco Virgilio
 HEREDIA, Arturo Miguel
 HERNÁNDEZ, Cinthya Gabriela
 HERRERA, Alberto
 HERRERA, Griselda Noemí
 IGLESIAS, Roberto Raúl
 ILARREGUI, Luis Alfredo
 INGRAM, Roddy Ernesto
 ITURRIETA, Miguel Ángel
 JANO, Ricardo Javier
 JEREZ, Esteban Eduardo
 JEREZ, Eusebia Antonia
 KAKUBUR, Emilio
 KRONEBERGER, Daniel Ricardo
 KUNKEL, Carlos Miguel
 LAMBERTO, Oscar Santiago
 LANDAU, Jorge Alberto
 LAURITTO, José Eduardo
 LEYBA de MARTÍ, Beatriz Mercedes
 LIX KLETT, Roberto Ignacio
 LÓPEZ, Amelia de los Milagros
 LORENZO BOROCOTO, Eduardo
 LOZANO, Claudio
 MACALUSE, Eduardo Gabriel
 MACCHI, Carlos Guillermo
 MACRI, Mauricio
 MAFFEI, Marta Olinda
 MANSUR, Nélide Mabel
 MARCÓ del PONT, Mercedes
 MARCONATO, Gustavo Ángel
 MARINO, Juliana
 MARTÍNEZ, Julio César
 MARTINEZ GARBINO, Emilio Raúl
 MARTINI, Hugo
 MASSEL, Oscar Ermelindo
 MEDIZA, Heriberto Eloy
 MÉNDEZ de FERREYRA, Araceli Estela
 MENEM, Adrián
 MERINO, Raúl Guillermo
 MONAYAR, Ana María Carmen
 MONGELÓ, José Ricardo

MONTENEGRO, Olinda
 MONTE, Lucrecia
 MORANDINI, Norma Elena
 MORENO, Carlos Julio
 MORINI, Pedro Juan
 MÜLLER, Mabel Hilda
 NAÍM, Lidia Lucía
 NEGRI, Mario Raúl
 NEMIROVSCI, Osvaldo Mario
 NIEVA, Alejandro Mario
 OLIVA, Cristian Rodolfo
 OLMOS, Graciela Hortencia
 OSORIO, Marta Lucía
 OSUNA, Blanca Inés
 PANZONI, Patricia Ester
 PASTORIZA, Eduardo Antonio
 PÉREZ, Adrián
 PÉREZ, Mirta
 PERIÉ, Hugo Rubén
 PESO, Stella Marys
 PINEDO, Federico
 POGGI, Claudio Javier
 PORTO, Héctor Norberto
 QUIROZ, Elsa Siria
 RAIMUNDI, Carlos Alberto
 RECALDE, Héctor Pedro
 RICHTER, Ana Elisa Rita
 RÍOS, María Fabiana
 RITONDO, Cristian Adrián
 RODRÍGUEZ, Marcela Virginia
 RODRÍGUEZ, Oscar Ernesto Ronaldo
 ROJKÉS DE ALPEROVICH, Beatriz Liliana
 ROMÁN, Carmen
 ROMERO, Rosario Margarita
 ROQUEL, Rodolfo
 ROSSI, Agustín Oscar
 ROSSO, Graciela Zulema
 ROZAS, Ángel
 RUCKAUF, Carlos Federico
 SALIM, Fernando Omar
 SALUM, Osvaldo Rubén
 SANTANDER, Mario Armando
 SARGHINI, Jorge Emilio
 SARTORI, Diego Horacio
 SESMA, Laura Judith
 SNOPEK, Carlos Daniel
 SOLANAS, Raúl Patricio
 SOSA, Carlos Alberto
 SOTO, Gladys Beatriz
 STELLA, Aníbal Jesús
 STORANI, Federico Teobaldo Manuel
 STORERO, Hugo Guillermo
 SYLVESTRE BEGNIS, Juan Héctor
 TATE, Alicia Ester
 THOMAS, Enrique Luis
 TINNIRELLO, Carlos Alberto
 TOLEDO, Hugo David
 TOMAZ, Adriana Elisa
 TONELLI, Pablo Gabriel
 TORINO, Héctor Omar
 TORRONTÉGUIL, María Angélica
 TULIO, Rosa Ester
 UÑAC, José Rubén
 URTUBEY, Juan Manuel
 VACA NARVAJA, Patricia
 VANOSSI, Jorge Reinaldo
 VARGAS AIGNASSE, Gerónimo
 VELARDE, Marta Sylvia
 VILLAYERDE, Jorge Antonio
 WEST, Mariano Federico
 WILDER, Ricardo Alberto
 ZANCADA, Pablo Gabriel
 ZIMMERMANN, Víctor

EN MISIÓN OFICIAL: SPATOLA, Paola Rosana	DELLEPIANE, Carlos Francisco GARCÍA DE MORENO, Eva GARCÍA MÉNDEZ, Emilio Arturo GARÍN de TULA, Lucía GUTIÉRREZ, Graciela Beatriz LEMOS, Silvia Beatriz MARINO, Adriana del Carmen VARISCO, Sergio Fausto ZOTTOS, Andrés	BONACORSI, Juan Carlos CAMAÑO, Eduardo Oscar CASSESE, Lilia Estrella Marina COSTA, Roberto Raúl FERRI, Gustavo Enrique FRANCO, Hugo Alberto GONZÁLEZ, Jorge Pedro GONZÁLEZ, Nancy Susana IRRAZÁBAL, Juan Manuel LOVAGLIO SARAVIDA, Antonio LUSQUÍÑOS, Luis Bernardo MOISÉS, María Carolina OVIEDO, Alejandra Beatriz PÉREZ, Alberto César RICO, María del Carmen Cecilia SLUGA, Juan Carlos
AUSENTES, CON LICENCIA: CAVADINI, Eduardo Víctor FERRÁ DE BARTOL, Margarita GIUDICI, Silvana Myriam LEMME, María Alicia	AUSENTES, CON AVISO: ACUÑA, Hugo Rodolfo ALARCÓN, María del Carmen ARNOLD, Eduardo Ariel BAIGORRI, Guillermo Francisco BARRIONUEVO, José Luis	
AUSENTES, CON SOLICITUD DE LICENCIA PENDIENTE DE APROBACIÓN DE LA HONORABLE CÁMARA: ALCHOURON, Guillermo Eduardo BARAGIOLA, Vilma Rosana CÓRDOBA, José Manuel		

La referencia acerca del distrito, bloque y período del mandato de cada señor diputado puede consultarse en el Diario de Sesiones correspondiente a la sesión preparatoria (38ª reunión, período 123º) de fecha 6 de diciembre de 2005.

SUMARIO

- Consideración** del dictamen de las comisiones de Deportes, de Educación y de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley de la señora diputada Fadel sobre la creación de los Campeonatos Nacionales de Estudiantes (3.316-D.-2006). Se sanciona. (Pág. 3.)
- Consideración** conjunta de los siguientes asuntos:
 - Dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo en el proyecto de resolución conjunta por el que se declara la validez del decreto 1.488 de fecha 20 de octubre de 2006 (6.796-D.-2006). Se sanciona el dictamen de mayoría. (Pág. 13.)
 - Dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo en el proyecto de resolución conjunta por el que se declara la validez del decreto 1.487 de fecha 20 de octubre de 2006 (6.798-D.-2006). Se sanciona el dictamen de mayoría. (Pág. 29.)
 - Dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo en el proyecto de resolución conjunta por el que se declara la validez del decreto 1.384 de fecha 9 de octubre de 2006 (6.799-D.-2006). Se sanciona el dictamen de mayoría. (Pág. 45.)
- Moción de reconsideración** formulada por el señor diputado Rossi respecto del artículo 5º del dictamen de la Comisión de Seguridad Interior en el proyecto de ley de la señora diputada Rico sobre creación del Registro Nacional de Prestadores de Servicios de Seguridad Privada (3.250-D.-2006). Se aprueba. (Pág. 72.)
- Consideración** del asunto al que se refiere el número 3 de este sumario. Se sanciona. (Pág. 72.)

5. **Moción de orden** de que la Honorable Cámara se aparte de las prescripciones del reglamento y moción de que se trate sobre tablas el proyecto de ley en revisión por el que se aprueba el Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur (254-S.-2006). Se aprueban ambas proposiciones. (Pág. 75.)

6. **Consideración** del asunto al que se refiere el número 5 de este sumario. Se sanciona definitivamente (ley 26.192). (Pág. 75.)

7. Apéndice:

A. **Sanciones de la Honorable Cámara.** (Página 77.)

B. **Inserciones solicitadas por los señores diputados:**

1. **Argüello.** (Pág. 79.)

2. **Di Pollina.** (Pág. 81.)

3. **Jano.** (Pág. 81.)

4. **Pinedo.** (Pág. 82.)

—En Buenos Aires, a los seis días del mes de diciembre de 2006, a la hora 19 y 26:

1

CAMPEONATOS NACIONALES DE ESTUDIANTES

Sr. Presidente (Balestrini). — Continúa la sesión.

Corresponde considerar el dictamen de las comisiones de Deportes, de Educación y de Presupuesto y Hacienda recaído en el proyecto de ley de la señora diputada Fadel sobre la organización de los campeonatos nacionales de estudiantes (Orden del Día N° 1.619; expediente 3.316-D.-2006).

(Orden del día N° 1.619)**Dictamen de las comisiones***Honorable Cámara:*

Las comisiones de Deportes, de Educación y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley de la señora diputada Fadel sobre la creación de los Campeonatos Nacionales de Estudiantes; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan la sanción del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1º – Créanse los Campeonatos Nacionales de Estudiantes, destinados a alumnos de instituciones educativas, públicas y privadas, sean éstas nacionales, provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Art. 2º – Será autoridad de aplicación de la presente ley el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación y la Secretaría de Deporte de la Nación, conjuntamente.

Art. 3º – Los Campeonatos Nacionales de Estudiantes se dividirán en dos categorías:

- a) 1º y 2º año del nivel secundario o su equivalente;
- b) 3º, 4º y 5º año del nivel secundario o su equivalente

Art. 4º – Podrán participar en el campeonato los alumnos de instituciones educativas que se encuentren en la condición de regular, la que deberá ser certificada cada dos meses por la dirección del servicio educativo correspondiente.

Art. 5º – Las disciplinas deportivas que formarán parte de los campeonatos serán las siguientes:

- a) Fútbol de once (11) jugadores masculino;
- b) Vóley masculino y femenino;
- c) Básquet masculino y femenino;
- d) Rugby masculino;
- e) Hockey sobre césped femenino;
- f) Atletismo;
- g) Hándbol;
- h) Cestobol;
- i) Ajedrez.

Art. 6º – La inscripción para la participación de los alumnos en los campeonatos estará a cargo de la institución educativa, la que certificará la condición de alumno regular y su condición física con el correspondiente certificado médico de aptitud. Cada integrante del equipo deberá presentar antes de cada encuentro deportivo el documento nacional de identidad, que será controlado por la autoridad competente designada por la autoridad de aplicación.

Art. 7º – Cada institución educativa podrá presentar sólo un equipo representativo en cada una de las diferentes categorías y disciplinas deportivas. Una misma persona no podrá representar a más de una institución educativa.

Art. 8º – En los campeonatos se utilizarán los reglamentos oficiales de las federaciones correspondientes a cada disciplina deportiva.

Art. 9º – La autoridad de aplicación podrá imponer sanciones a los equipos y/o integrantes de los mismos, cuando considere que incurrieron en faltas, de acuerdo a los reglamentos oficiales de las federaciones correspondientes a cada disciplina deportiva.

Art. 10. – Los campeonatos se iniciarán en el mes de mayo y finalizarán en el mes de septiembre.

Art. 11. – Las inscripciones de los equipos participantes deberán estar registradas en dependencias de la Secretaría de Deporte de la Nación.

Art. 12. – Las instituciones educativas participantes gestionarán las inscripciones nominativas dentro de los plazos establecidos por la autoridad de aplicación; en caso de no hacerlo en tiempo y forma, no podrán tomar parte de los campeonatos.

Art. 13. – Las instituciones educativas al concretar sus inscripciones se comprometen a que los alumnos participen en las pruebas y competiciones de los campeonatos.

Art. 14. – Los equipos clasificados para las diferentes etapas (local, regional, provincial y nacional) de los campeonatos están obligados a participar en los mismos, salvo causa mayor debidamente justificada que será valorada por la autoridad de aplicación. En caso contrario no podrán hacer reclamo alguno y serán considerados descalificados de esa etapa.

Art. 15. – Los viajes y desplazamientos motivados por las competencias así como los alojamientos, salvo en los casos en que se señale en la convocatoria, serán organizados y gestionados por la autoridad de aplicación con la colaboración de las instituciones educativas representadas, municipalidades, provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Art. 16. – Las instituciones educativas participantes en los campeonatos designarán un docente como jefe de delegación, quien representará a la misma ante la autoridad de aplicación y el que será responsable directo de la delegación deportiva.

Art. 17. – La autoridad de aplicación deberá:

- a) Elaborar y publicar la convocatoria de las competencias;
- b) Asegurar que todas las instituciones educativas reciban la adecuada información de las disposiciones generales y técnicas correspondientes a los campeonatos;
- c) Nombrar representantes para los comités organizadores de las competencias;

- d) Coordinar y supervisar la preparación y el desarrollo de los campeonatos;
- e) Diseñar y confeccionar los carteles, folletos y tarjetas de acreditación necesarios para cada disciplina deportiva;
- f) Diseñar, confeccionar y distribuir las medallas y trofeos de los campeonatos;
- g) Contratar una póliza de seguro multirriesgo, que cubra los accidentes y la posible hospitalización, dentro del marco de los campeonatos;
- h) Proveer de los lugares y espacios en condiciones adecuadas para las competencias;
- i) Designar los jueces necesarios para arbitrar en las distintas competencias.

Art. 18. – Los gastos que demande el cumplimiento de la presente ley serán atendidos con las previsiones presupuestarias anuales que se le asignen al Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación y a la Secretaría de Deporte de la Nación en forma conjunta, a partir del ejercicio posterior a la promulgación de la presente ley.

Art. 19. – Facúltase al jefe de Gabinete de Ministros a reasignar las partidas presupuestarias que fueren necesarias para dar cumplimiento a las disposiciones de la presente ley, durante el ejercicio financiero correspondiente al año de entrada en vigencia de la misma.

Art. 20. – Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la presente ley.

Art. 21. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 15 de noviembre de 2006.

Juan C. Bonacorsi. – Blanca I. Osuna. – Carlos D. Snopek. – Miguel A. Giubergia. – Paula M. Bertol. – Irene M. Bösch de Sartori. – Oscar J. Di Landro. – Genaro A. Collantes. – Cinthya G. Hernández. – Eusebia A. Jerez. – Claudio J. Poggi. – Luis B. Lusquiños. – Gumersindo F. Alonso. – Silvia Augsburguer. – Rosana A. Bertone. – Marcela A. Bianchi Silvestre. – Delia B. Bisutti. – Esteban J. Bullrich. – Dante O. Canevarolo. – Alberto Cantero Gutiérrez. – José M. Cantos. – María A. Carmona. – Marina Cassese. – Carlos J. Cecco. – Luis F. J. Cigogna. – Stella M. Cittadini. – Roberto R. Costa. – Eduardo De Bernardi. – María G. de la Rosa. – Francisco J. Delich. – Patricia S. Fadel. – Eva García de Moreno. – María T. García. – Ruperto E. Godoy. – Jorge P. González. – Arturo M. Heredia. – Griselda N. Herrera. – Oscar S. Lamberto. – José E. Lauritto. – Silvia B. Lemos. – Amelia López. – Eduardo

Lorenzo Borocotó. – Claudio R. Lozano. – Eduardo G. Macaluse. – Marta O. Maffei. – Juliana I. Marino. – Ana M. C. Monayar. – Mabel H. Müller. – José A. Pérez. – María del Carmen C. Rico. – Beatriz L. Rojkés de Alperovich. – Graciela Z. Rosso. – Juan A. Salim. – Diego H. Sartori. – Adriana E. Tomaz. – Héctor O. Torino. – Juan M. Urtubey. – Mariano F. West. – Ricardo A. Wilder.

En disidencia total:

Víctor Zimmermann.

FUNDAMENTOS

(De la disidencia total del señor diputado Víctor Zimmermann)

Señor presidente:

De mi mayor consideración:

Me dirijo a usted con el fin de disidir totalmente en la redacción del dictamen recaído en el expediente 3.316-D.-06, por las razones que paso a enumerar:

1. El tipo de evento que plantea el presente proyecto de ley ya se viene realizando desde hace muchos años. Las modalidades de implementación han ido variando según las autoridades de turno del Ejecutivo nacional y las áreas de su competencia. En la actualidad, el torneo de referencia se denomina Competencias Interscholásticas.

2. Respecto de la autoridad de aplicación del artículo 2º de dicho dictamen hay que decir que tanto en la Nación como en las provincias, desde vieja data, sus áreas de deportes dependientes de la Subsecretaría de Deporte y de Educación Física dependiente del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología siempre estuvieron enfrentadas por visiones y concepciones distintas acerca del deporte y a lo largo del tiempo cuando se coejecutaron acciones los resultados no fueron los previstos, por lo tanto debería ser un solo organismo como autoridad de aplicación, para evitar diferencias de criterio.

3. Acerca del artículo 3º, las categorías que establece dicho proyecto de ley son por nivel de avance educacional y no por edad. A nuestro juicio debería ser por edad; de esta manera no se daría el caso en que un competidor con mayor desarrollo físico y menor desarrollo educacional enfrente a otro de características inversas, tratándose de actividades físicas.

Respecto del artículo 11, la inscripción de los equipos participantes debería realizarse en los lugares que determinen las provincias y los municipios.

El proyecto de ley no hace hincapié o referencia a las instancias locales y regionales; respecto del financiamiento y organización, a nuestro criterio las más importantes, por la cantidad de jóvenes que participarían de las mismas y con los beneficios que conlleva esta práctica.

En definitiva habría que aumentar el presupuesto actual para las competencias que ya se vienen realizando; así como también una explícita descentralización organizacional y financiera hacia las provincias, porque en el proyecto de referencia sólo se llama a adherirse a las provincias y municipios, pero no se establece de qué manera actuarían las mismas, invadiendo la autonomía provincial y municipal, y no crear un nuevo programa que se superponga con el existente.

Sin otro particular aprovecho la oportunidad para saludarlo muy atentamente.

Víctor Zimmermann.

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Deportes, de Educación y de Presupuesto y Hacienda, al considerar el proyecto de ley de la señora diputada Fadel sobre la creación de los Campeonatos Nacionales de Estudiantes, creen innecesario abundar en más detalles que los expuestos en los fundamentos que lo acompañan, por lo que los hacen suyos y así lo expresan.

Juan C. Bonacorsi.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Desde la antigüedad muchas han sido las civilizaciones que les han dado especial importancia a los deportes, ya sea como una forma de diversión, de poderío, de salud o hasta incluso como medio de llegar a los dioses.

El objetivo de este proyecto es lograr un mayor acercamiento de la población a la educación empleando como instrumento el deporte.

La propuesta consiste en crear dos campeonatos deportivos, en los que se van a contemplar deportes que en los últimos años han gozado de una concurrencia masiva. La iniciativa de implementar dos campeonatos obedece a que uno sería para el nivel medio de educación y el otro para universidades y nivel terciario.

Es alarmante analizar las estadísticas referidas a la deserción escolar, que reflejan la importante cantidad de jóvenes que abandonan los estudios con el fin de "salvarse" económicamente practicando deportes. Como es de público conocimiento son pocos los que verdaderamente llegan a triunfar y muchos los que fracasan. Estos últimos son los que tienen luego graves dificultades para lograr un trabajo digno y estable ya que no poseen los estudios de nivel medio que se requieren en la mayoría de los empleos. La deserción afecta el presente y el futuro de esos niños y adolescentes que dejan de concurrir a la escuela, pero también tiene incidencia en toda la comunidad que la condiciona negativamente.

Países de los denominados desarrollados, como Estados Unidos o España, tienen un sistema de actividades deportivas con ciertas similitudes a la presente propuesta. En esos Estados existen indicadores alentadores, es decir grandes deportistas y un bajo índice de deserción escolar.

Podemos mencionar, como ejemplo, algunos deportistas que han cursado una carrera en la universidad y han tenido un excelente rendimiento deportivo son: Michael Jordan (Universidad de Carolina del Norte), uno de los mejores basquetbolistas de la historia; Earvin "Magic" Johnson (Universidad de Michigan), también basquetbolista, Carl Lewis (Universidad de Houston), ganador de 9 medallas de oro de atletismo en las Olimpiadas; Jessi Owens (Universidad de Ohio), en atletismo y Juan Ignacio Sánchez (Universidad de Temple), argentino, actual jugador de la NBA.

Si bien los deportistas mencionados son grandes íconos en la historia del deporte, ellos no hacen más que reflejar la importancia y los beneficiosos, resultados que acarrea la organización y la implementación de campeonatos de gran envergadura.

En la NBA, la liga de básquet más competitiva del mundo, las estadísticas demuestran que el 95 % de los jugadores han finalizado sus estudios secundarios y el 83 % han concurrido a alguna universidad.

Por supuesto que en nuestro país el básquet no tiene una popularidad tan grande como en el país del norte mencionado, pero va de suyo que en la Argentina se puede generar un impacto similar con respecto al fútbol y al vóley, sin dejar de lado otro tipo de disciplinas.

Asimismo es importante resaltar que, con la implementación de esta iniciativa, se lograría también una ayuda económica y social para los alumnos, ya que las universidades y establecimientos escolares, como forma de incentivar a los alumnos a la práctica y representación de la institución, otorgarían becas y ayudas económicas, como ha ocurrido cuando excepcionalmente se ha realizado algún evento de esta naturaleza.

Estamos convencidos de que la realización de los campeonatos deportivos propuestos va a incidir fuertemente contra la deserción escolar, sumando así un instrumento válido contra ese grave flagelo.

Por los motivos expuestos, es que solicito la aprobación del presente proyecto de ley.

Patricia S. Fadel. – Norma R. Pilati.

ANTECEDENTE

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1º – Créanse los Campeonatos Nacionales de Estudiantes, para alumnos de:

a) Octavo y noveno año de la EGB 3;

- b) Primero, segundo y tercer año del polimodal;
- c) Universidades y nivel terciario de educación.

Art. 2° – Los campeonatos deportivos se dividirán en dos grandes grupos:

- a) El primero para alumnos de octavo y noveno año de la EGB 3; y de primero, segundo, y tercer año del polimodal;
- b) El segundo para alumnos de universidades y establecimientos terciarios de educación.

Art. 3° – Podrán participar de las competencias, alumnos de establecimientos educativos que se encuentren en la condición de regular, la que deberá ser certificada cada dos meses por la dirección del servicio educativo correspondiente.

Art. 4° – Los deportes que formarán parte de los campeonatos serán:

- a) Fútbol de 11 (once) jugadores masculino;
- b) Vóley masculino y femenino;
- c) Básquet masculino y femenino;
- d) Rugby masculino;
- e) Hókey sobre césped femenino.

Art. 5° – Cada integrante del equipo deberá presentar, antes de cada encuentro, el documento nacional de identidad y certificado de alumno regular, los mismos serán fiscalizados por la autoridad competente designada por la autoridad de aplicación.

Art. 6° – La autoridad de aplicación podrá imponer sanciones a los equipos e integrantes de los mismos, cuando consideren que incurrieron en faltas.

Art. 7° – Cada entidad escolar podrá presentar sólo un equipo representativo en cada una de las diferentes competencias.

Art. 8° – Se utilizarán los reglamentos técnicos de cada deporte, como reglamento oficial para las competencias.

Art. 9° – Los campeonatos comenzarán en el mes de mayo y finalizarán el mes de septiembre.

Art. 10. – Una misma persona no podrá representar a más de una entidad académica.

Art. 11. – Las inscripciones de los equipos participantes deberán estar registradas en dependencias de la autoridad de aplicación.

Art. 12. – Las entidades participantes gestionarán las inscripciones nominativas dentro de los plazos establecidos. En caso de no hacerlo no podrán tomar parte en dichas competencias.

Art. 13. – Las entidades educativas al formular sus inscripciones se comprometen a que sus deportistas participen en las pruebas y competiciones de las mismas.

Art. 14. – Los equipos clasificados para las diferentes fases de los campeonatos están obligados a

participar en las mismas, salvo causa debidamente justificada que será valorada por la autoridad de aplicación. En caso contrario, no podrán hacer reclamo alguno y serán considerados descalificados de esa fase.

Art. 15. – Los viajes de incorporación y retorno, los desplazamientos motivados por las competencias y actividades culturales optativas, así como los alojamientos, salvo en los casos en que se señalen en la convocatoria, serán organizados y gestionados por la autoridad de aplicación con la colaboración de los establecimientos educativos representados.

Art. 16. – Las entidades académicas participantes en los campeonatos, designarán un jefe de delegación que ostentará la representación de la misma ante la autoridad de aplicación.

Art. 17. – Será autoridad de aplicación de la presente ley la Secretaría de Turismo y Deporte de la Nación.

Art. 18. – La autoridad de aplicación deberá:

- a) Elaborar y publicar la convocatoria de las competencias;
- b) Asegurar que todos los establecimientos educativos reciban la adecuada información de todas las disposiciones generales y técnicas;
- c) Nombrar representantes para los Comités Organizadores de las competencias;
- d) Coordinar y supervisar la preparación y el desarrollo de los campeonatos respectivos;
- e) Diseñar y confeccionar la fotomecánica de los carteles, folletos y tarjetas de acreditación necesarios para cada deporte. Asimismo diseñará, confeccionará y distribuirá las medallas y trofeos de los citados campeonatos;
- f) Contratar una póliza de seguro multirriesgo que cubra los accidentes deportivos y la posible hospitalización, cuando sean imputables a las competencias;
- g) Proveer de los lugares y condiciones adecuadas para la disputa de las competencias;
- h) Designar los jueces necesarios para arbitrar en las distintas competencias.

Art. 19. – Los gastos que demande el cumplimiento de la presente serán atendidos con las previsiones presupuestarias anuales que se les asignen, a partir del ejercicio posterior a la sanción.

Art. 20. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Patricia S. Fadel. – Norma R. Pilati.

Sr. Presidente (Balestrini). – En consideración en general. Tiene la palabra la señora diputada por Mendoza.

Sra. Fadel. – Señor presidente: entre 1946 y 1955 el deporte fue ampliamente fomentado por

el Estado. Pasó a ocupar un lugar central en la retórica de la construcción de la nueva Argentina peronista.

Desde principios del siglo XX hasta la década del 40 la actividad deportiva en la Argentina era principalmente privada y requería el esfuerzo de clubes y de asociaciones deportivas relativamente autónomas, mientras que el Estado permanecía totalmente ausente o apático en cuanto a la promoción de esas actividades.

El apoyo estatal que durante el primer gobierno peronista recibió el deporte permitió que la Argentina viviera una época de fiesta deportiva. Uno de los más prestigiosos periodistas de la época definió el impulso dado al deporte en esos años de la siguiente manera: “Antes de Perón los gobiernos se habían mantenido indiferentes ante el crecimiento de esta fuerza viva, es decir, el deporte, que estaba clamando una mayor atención. Se vivía el deporte como en la bella época, como en los tiempos del vals. Así lo encontró el peronismo, y de lo que había sido el romanticismo pasamos a la lujuria del deporte. Quedó establecido el pacto: Perón le daba todo al deporte y el deporte le daba todo a Perón”.

Esta intervención estatal en el ámbito deportivo fue innovadora, dado que por primera vez en la historia el Estado creó organismos para promocionar, organizar y controlar las actividades deportivas.

Con Perón y Evita en el gobierno se logró la más alta inversión estatal en el deporte, lo que permitió la construcción del autódromo, del velódromo y de la cancha de Rácing, la realización de los Campeonatos Evita, del Mundial de Básquetbol y de los primeros Panamericanos, el financiamiento del bautismo europeo de Juan Manuel Fangio y de las citas olímpicas en 1948 y 1952. Esa política fue también la de los estadios repletos, con más de 15.000 entradas vendidas por partido, como se registró en 1954 –la mayor de la historia–, y del Luna Park a pleno, con Pascual Pérez o el “Mono” Gatica.

Uno de los eslóganes más difundidos de la primera presidencia decía: “Perón apoya el deporte”. Realmente, hubo una ayuda oficial sin precedentes a todas las manifestaciones deportivas, de las cuales la más significativa fue la organización de los campeonatos infantiles. En ellos jugaban chicos de todo el país, y así los adolescentes de las provincias más pobres tu-

vieron acceso a elementales normas de higiene. Muchos vistieron por primera vez un equipo deportivo y se calzaron medias y zapatos.

En cada mañana y en cada tarde de agosto de 1949 miles y miles de chiquitos argentinos esquivaban adoquines desparejos, hundían zapatillas en la tierra, respiraban atmósferas sencillas y percibían que la felicidad y la libertad se volvían una sola cosa en el instante de gritar un gol. Eso fue posible porque la Argentina era un país lleno de equipos. Ellos mismos, u otros muchos, se arrimaban a las rutas para ver los “autos locos” del turismo carretera, se asombraban con el pedaleo de los inagotables ciclistas o aplaudían la destreza de los que llenaban de básquetbol los patios. Eran ellos los que convertían el tiempo libre en partidos y a los deportistas brillantes en próceres urbanos. Ocurría que la Argentina era un sitio de gente que sudaba, de gente que soñaba y –quizás más que ninguna otra cosa– de gente que jugaba.

Los Juegos Deportivos “Evita” tienen una historia deportiva cultural que marcó de manera significativa varios momentos de nuestra Argentina deportiva a lo largo de las últimas décadas.

La historia de estos juegos infantiles se inicia en el año 1948. En ese momento, desde la Fundación Eva Perón se patrocinaron los primeros campeonatos infantiles de fútbol, que luego se convertirían en torneos masivos con la inclusión de varias disciplinas atléticas y deportivas tales como atletismo, natación, básquet y esgrima.

En 1949 se inscribieron en los Torneos Infantiles “Evita” cien mil niños, algunos de los cuales por primera vez tuvieron un chequeo médico completo. Con el derrocamiento de Perón los juegos caen y quedan sumidos en un olvido transitorio. En el año 2000 se convoca desde Jujuy a una reunión nacional de secretarios y directores de deporte. Allí, con fuerza y convicción, se impulsa la reedición de los juegos nacionales “Evita” buscando una salida hacia una política competitiva e integradora en todo el país; sobre todo en el interior, que por ese entonces no estaba contemplado en los intereses de la política deportiva nacional.

A partir de ese momento, al año siguiente se logró la primera edición de estos juegos en la provincia de Santa Fe. Toda esa información producida a partir de la convocatoria masiva de chicos y chicas con el fin de jugar sirvió para

retroalimentar las políticas de salud, de educación y de promoción social del gobierno nacional. Esto, a su vez, se inscribió dentro de una política nacional de desarrollo orientada hacia la independencia científica y cultural.

Era necesario comenzar a producir un conocimiento propio acerca de nuestro país y de su población que respondiese a sus características e intereses.

Fueron los juegos “Evita” una oportunidad inédita para que miles y miles de chicos de todo el país participaran de actividades deportivas organizadas.

Es en la reedición de estos juegos que queremos rescatar la promoción de valores propios de la actividad deportiva como el juego limpio, el trabajo en equipo, el respeto por el otro, la solidaridad.

Es por toda esta historia que estoy convencido de que el deporte, en cualquiera de sus expresiones, debe ser utilizado como factor de salud física y moral de la población, ayudando de esta forma y como un bien educador a la formación del hombre y de la mujer argentinos.

El deporte se debe utilizar como recurso para la recreación y el esparcimiento de la población, tanto en su carácter activo como pasivo.

Se debe fomentar la realización de pruebas o competencias deportivas tendientes a lograr la más amplia participación y los mejores niveles, y asegurar que las representaciones del deporte argentino, en cualquier nivel en que compitan, sean la más genuina expresión de nuestra cultura.

Se deben crear condiciones que permitan el acceso de todos los habitantes al deporte, en especial niños y jóvenes. Asimismo, cada vez más se evalúa el deporte teniendo en cuenta su importancia social, buscando a través de las actividades físicas y deportivas las herramientas que animen a los ciudadanos a cuidar su salud, brindándoles la participación social propia de las democracias maduras.

Por todo esto es que el deporte, como herramienta social, apunta fundamentalmente al mejoramiento de la calidad de vida, entendiendo este aspecto en su concepto más amplio, cruzando los ejes de fomento e iniciación con la intención de promover la práctica deportiva como instrumento de desarrollo social, hacia el establecimiento de una cultura deportiva nacional.

Si bien en estos últimos años hemos sido partícipes de este incipiente avance en la calidad de vida de todos los argentinos, nos falta aún mucho por mejorar.

El creciente aumento de la violencia y del consumo de alcohol, tabaco y drogas entre adolescentes pone en situación de alerta e insta a la búsqueda de posibles soluciones para un mal que amenaza con extenderse cada vez más.

Por lo tanto, una buena utilización del tiempo libre implica la práctica de deportes y de otras actividades recreativas como lectura, música y arte, que permita a los jóvenes sentirse útiles, queridos e incluidos socialmente, lo que fortalece la autoestima.

Diferentes estudios demostraron que cuanto más deporte realizan los jóvenes menor es el consumo de sustancias nocivas. Las actividades deportivas, además de colaborar con el desarrollo físico, favorecen la creación de grupos de pertenencia y de nuevos amigos. Poco o nada se dice, en cambio, de la importancia del deporte como medio para educar en valores y, por ende, de alcanzar el perfeccionamiento moral y el equilibrio psicológico a través de las realizaciones atléticas y éticas en el campo de juego.

Como método formativo, el deporte no sólo permite adquirir una formación motriz que capacite al individuo para responder mejor a los estímulos físicos sino que, en tanto está ligado a las edades tempranas –infantil y juvenil–, en las que el niño y/o el joven aprenden gestos, habilidades, destrezas comunes que les permitirán ir descubriendo sus capacidades funcionales, representa un instrumento eficaz para educar a las nuevas generaciones en valores, inculcándoles principios éticos y morales que las formen en toda la dimensión integral del ser.

Construir placenteramente, recrear áreas lúdico-deportivas posibles no es un logro menor en el marco de una educación para la democracia y la independencia.

Sé que este proyecto tiene algunas disidencias, y por eso quiero aclarar tres puntos fundamentales. En primer lugar, el torneo a que hace referencia el señor diputado Zimmermann –las competencias intercolegiales– se realizó por última vez en el año 2004 en la ciudad de Mar del Plata, y estuvo bajo la órbita del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Actualmente se están implementando, desde la Secretaría de

Deporte de la Nación, los Juegos “Evita”, pero éstos difieren de mi propuesta, ya que no son exclusivamente para estudiantes de escuelas públicas de gestión estatal o privada sino que pueden participar equipos de clubes, asociaciones vecinales, ONG, etcétera.

En segundo término, el señor diputado que disiente de esta iniciativa plantea que tanto la Nación como las provincias, en las áreas de deportes dependientes de la Subsecretaría de Deporte y de Educación Física, dependientes del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, siempre estuvieron enfrentadas por visiones y concepciones distintas.

Considero que son aseveraciones sin fundamentos, porque la Secretaría de Deporte de la Nación trabaja articuladamente con otros ministerios, por lo que sostenemos que perfectamente la autoridad de aplicación debe ser compartida entre el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y la Secretaría de Deporte, ya que éste es un proyecto que involucra ambas áreas. Por ejemplo, el artículo 11 señala: “Las inscripciones de los equipos participantes deberán estar registradas en dependencias de la Secretaría de Deporte de la Nación”.

En tercer lugar, con respecto a la observación de realizar estos campeonatos según la edad y no –como está planteado en el proyecto– por nivel educativo, tenemos una razón más que valedera para hacerlo de esta manera. El espíritu de este proyecto es fomentar el trabajo en equipo, el compañerismo, la solidaridad en el grupo y afianzar los lazos entre compañeros; creemos, sin duda, que la mejor manera para lograr estos objetivos es conformar los equipos de competencia entre los compañeros que comparten cotidianamente el aula. Como sabemos, no todos en un mismo curso tienen la misma edad, por diferencia de meses o años.

Entonces, no es posible aceptar esta sugerencia, ya que estaríamos modificando el objetivo principal y el fin último de este proyecto, que es el de afianzar vínculos entre compañeros.

Por los fundamentos expuestos solicito a los señores diputados que nos acompañen en la aprobación de esta iniciativa. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Balestrini). – Tiene la palabra el señor diputado por el Chaco.

Sr. Zimmermann. – Señor presidente: si uno lee el primer artículo del proyecto en tratamien-

to, que establece la creación de los campeonatos nacionales, lo primero que advierte es que no se establece con precisión cuántos son y cuál va a ser el tiempo de duración.

En segundo lugar, quiero señalar que, como lo ha dicho la señora diputada preopinante, existían las competencias intercolegiales bajo dependencia de la Secretaría de Deporte de la Nación. Eso es cierto, y de alguna manera se compartían fondos con las provincias argentinas. En particular, nuestra provincia recibía por ese concepto 30.000 pesos por año, una suma totalmente insuficiente para movilizar y motorizar el deporte en las provincias argentinas como un elemento central para mejorar la calidad de vida de nuestros jóvenes y luchar contra el flagelo de la drogadicción y el alcoholismo.

Asimismo, quiero decir que en ese mismo marco es cierto lo planteado por la señora diputada preopinante en cuanto al decreto 1.491 del mes de octubre, que crea los Juegos “Evita” y que de alguna manera va a motorizar todo el deporte en la Argentina.

Ahora bien, ni ese decreto ni este proyecto que estamos considerando dejan sin efecto los juegos anteriores, por lo que entendemos que hay una clara superposición en relación con los juegos deportivos en la Argentina.

Lo peor es que en el día de ayer, 5 de diciembre, en la Comisión de Deportes se emitió dictamen favorable para dar fuerza de ley, sobre la base de este decreto 1.491, a un programa de deportes en la Argentina.

Queda en evidencia que aquí hay una “ensalada”, siendo muy poco claro todo lo que tiene que ver con el deporte en la Argentina. En ese sentido, no nos parece que sea el mecanismo para llevar adelante juegos de tanta importancia, y como un instrumento esencial para mejorar la calidad de vida de los argentinos.

Desde ningún punto de vista se ha considerado, por ejemplo, lo que establece la Ley del Deporte, 20.655, que crea el Consejo Nacional del Deporte en la Argentina, y que a su vez establece consejos provinciales y consejos regionales para que tengan representantes que definan una política de deporte en la Argentina.

Ninguno de estos instrumentos o consejos han sido consultados, como tampoco se han respetado las autonomías provinciales para impulsar un proyecto con estas características.

Por otra parte, a pesar de las explicaciones de la señora diputada preopinante, en lo que tiene que ver fundamentalmente con la autoridad de aplicación, no creo que en forma conjunta pueda haber dos autoridades de aplicación: por un lado, la Secretaría de Deporte de la Nación y por el otro el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Quienes practicamos deportes alguna vez sabemos que hay diferencias sustanciales, porque uno tiene que ver con la competencia y el otro con el currículo y la educación. No voy a ahondar en lo que respecta a este artículo porque será el diputado Aguad quien compartirá conmigo el tiempo para fundamentar éste y otros temas.

El artículo 3° dice que los campeonatos nacionales se dividirán fundamentalmente en categorías, lo que significa que van a estar juntos los chicos de primer año con los de segundo, y los de tercero con los de cuarto. Esto no nos parece acertado porque en el deporte siempre hay competencia de distintos grados y esto significa de alguna manera alentar la competencia desleal, ya que estarán compitiendo en distintas disciplinas jóvenes de diferentes edades, y todos sabemos lo que eso implica desde el punto de vista de las ventajas comparativas.

Por todo lo señalado, creo que el proyecto no responde a una planificación estratégica del deporte en la Argentina, y lo digo con dolor. Creo que responde solamente a una necesidad de tipo político, de carácter electoral, que se pretende para el año próximo, toda vez que se va a movilizar a miles y miles de jóvenes captándolos a través del deporte, y a sus familias, para llevarlos a votar en el futuro y cumplir con un objetivo, por lo que lejos está el deporte de ser el instrumento esencial para mejorar la calidad de vida de los argentinos.

Sr. Presidente (Balestrini). – Tiene la palabra el señor diputado por Córdoba.

Sr. Aguad. – Señor presidente: me parece que es muy importante que en esta Cámara de Diputados estemos debatiendo y discutiendo un tema de estas características.

Es interesante considerar el proyecto de la señora diputada preopinante, porque agrega un elemento esencial para la formación de nuestros jóvenes.

He practicado deportes toda mi vida, y además he tenido responsabilidades de gobierno. Por eso quiero hablar desde la experiencia. Estoy de acuerdo con que hay que organizar las competencias deportivas y con que el deporte es un modelador espectacular de valores; no existe otro igual: el respeto por el otro, el valor del esfuerzo y el hecho de que el joven relacione su conducta con los resultados que obtiene. La formación del ser humano tiene que ver con la disciplina y el entrenamiento.

Pero todo eso se enseña. No se adquiere por ósmosis o simplemente practicando un deporte semanalmente. Insisto: se enseña y se aprende.

Creo que la escuela es el gran protagonista de la formación del ser humano. El deporte debe ir a la escuela. Si el ministro Filmus anda buscando qué hacer con la doble escolaridad, le puedo decir que copie la experiencia de todos los países que nos han sacado enormes ventajas. En los países desarrollados la doble escolaridad se complementa con el deporte. El deporte es parte del currículo de la escuela. No se trata de un campeonato ni de una actividad paralela; el deporte constituye una parte fundamental de la formación del ser humano.

Sería sencillo incorporar en el currículo el deporte dentro de la doble escolaridad, porque no requiere grandes gastos. Los profesores de educación física existen en todos los colegios argentinos, y tenemos la infraestructura correspondiente. No hacen falta dos colegios para practicar deportes por la tarde. Incluso, los chicos que no hagan deportes podrán efectuar otras actividades especiales como pintura, música, etcétera, que son disciplinas que hoy también están contempladas en los colegios.

Lo importante es incorporar en el currículo escolar el deporte, como constructor de valores.

Entiendo que no hay que hablar con eufemismos: hay que animarse. Este podría ser un cambio sustantivo en la ley de educación nacional, y no es pacífico que lo podamos hacer. Por ejemplo, en la provincia de Córdoba lo logramos, pero con grandes resistencias. ¿Saben de quiénes? De los profesores de educación física, porque no quieren que los chicos hagan deportes, sino educación física.

Sin embargo, los resultados que se obtienen son altamente significativos. Debemos organizarnos para que en la escuela se enseñen actividades deportivas.

Además, en nuestro país existe una discriminación vinculada con este tema del deporte: sólo practican deportes en la Argentina los chicos que pueden pagar un club, y representan no más del 40 por ciento del total. Los demás quedan al margen de la iniciación deportiva. Si la escuela fuese formadora de deportistas, los clubes después podrían recibir deportistas entrenados, para completar el ciclo de enseñanza.

Me parece que estamos hablando de un tema muy trascendente. No comparto la idea –aunque debo reconocer que es un avance– de organizar torneos deportivos por fuera de la escuela. Nuestra posición consiste en que el deporte debe ir al colegio, desde primer grado. Debe estar contemplado en el currículo y enseñarse como una materia más. Por eso, la doble escolaridad debe tener el deporte como gran protagonista. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Balestrini). – Se va a votar nominalmente en general.

–Se practica la votación nominal.

–Conforme al tablero electrónico, sobre 147 señores diputados presentes, 116 han votado por la afirmativa y 27 por la negativa, registrándose además 3 abstenciones.

Sr. Secretario (Hidalgo). – Votaron 116 señores diputados por la afirmativa y 27 por la negativa.

Sr. Presidente (Balestrini). – Se deja constancia del voto afirmativo de la señora diputada Soto y del señor diputado Ingram.

–Votan por la afirmativa los señores diputados: Accastello, Agüero, Alonso, Alvarez Rodríguez, Arriaga, Artola, Augsburg, Baladrón, Berraute, Bertone, Bianchi Silvestre, Bianco, Bielsa, Bisutti, Bösch, Camaño (G.), Canela, Canevarolo, Cantero Gutiérrez, Cantos, Carlotto, Carmona, Caserio, Chiacchio, Cigogna, Cittadini, Coirini, Collantes, Conti, Coscia, Daud, Daza, De Bernardi, De Brasi, De la Barrera, De la Rosa, Delich, Di Landro, Di Tulio, Díaz Bancalari, Díaz Roig, Díaz, Fadel, Ferrigno, Fiol, Gallo, García (M. T.), García (S. R.), Garrido Arceo, Genem, Giacomino, Gioja, Godoy (J. C. L.), Godoy (R. E.), Gorbacz, Gutiérrez (F. V.), Heredia, Herrera (A.), Herrera (G. N.), Ingram, Iturrieta, Kakubur, Kunkel, Lamberto, Landau, Lauritto, López, Lorenzo Borocotó, Macaluse, Maffei, Marcó del Pont, Marconato, Marino (J. I.), Martínez

Garbino, Massei, Mediza, Merino, Mongeló, Morandini, Müller, Naím, Nemirovski, Osorio, Osuna, Pastoriza, Pérez (M. S.), Perié, Pinedo, Porto, Quiroz, Recalde, Ríos, Rodríguez (M. V.), Rodríguez (O. E. R.), Rojkés, Román, Romero, Roquel, Rossi, Rosso, Salim, Salum, Sartori, Snopek, Solanas, Sosa, Soto, Sylvestre Begnis, Thomas, Toledo, Tulio, Uñac, Vaca Narvaja, Vargas Aignasse, Villaverde, West.

–Votan por la negativa los señores diputados: Abdala, Acuña Kunz, Aguad, Azcoiti, Bayonzo, Beccani, Bertol, Brillo, Cambareri, Cecco, Comelli, Cuevas, Fabris, Ferro, Galvalisi, Giubergia, Hernández, Iglesias, Kroneberger, Leyba de Martí, Macri, Morini, Nieva, Rozas, Storer, Tonelli, Zimmermann.

–Se abstienen de votar los señores diputados: Jano, Richter, Tomaz.

Sr. Presidente (Balestrini). – Si ningún señor diputado va a hacer uso de la palabra y hay asentimiento de la Honorable Cámara se van a votar en un solo acto los artículos 1° a 20 inclusive.

–Asentimiento.

Sr. Presidente (Balestrini). – Se van a votar los artículos 1° a 20 inclusive.

–Resulta afirmativa.

–El artículo 21 es de forma.

Sr. Presidente (Balestrini). – Queda sancionado el proyecto de ley.¹

Se comunicará al Honorable Senado.

2

DECLARACION DE VALIDEZ DE LOS DECRETOS 1.488 Y 1.487 DEL 20 DE OCTUBRE DE 2006 Y 1.384 DEL 9 DE OCTUBRE DE 2006

Sr. Presidente (Balestrini). – Corresponde considerar los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo en el proyecto de resolución conjunta por el que se declara la validez del decreto 1.488 de fecha 20 de octubre de 2006 (expediente 6.796-D-2006).

¹ Véase el texto de la sanción en el Apéndice. (Página 77.)

I
(Orden del Día N° 1.538)

I
Dictamen de comisión
(en mayoría)

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo 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 1.488 de fecha 20 de octubre de 2006 por el cual se homologa el acta acuerdo y anexos de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional de fecha 6 de septiembre de 2006, mediante el cual se establece la vigencia de los incrementos retributivos para el personal de la Comisión Nacional de Comunicaciones.

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

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 1.488 de fecha 20 de octubre de 2006.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Jorge M. Capitanich. – Diana B. Conti. – Luis F. J. Cigogna. – Nicolás A. Fernández. – Jorge A. Landau. – María L. Leguizamón. – María C. Perceval. – Miguel A. Pichetto. – Agustín O. Rossi. – Patricia Vaca Narvaja.

INFORME

Honorable Congreso:

I. Antecedentes

La reforma constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el marco del paradigma instaurado por los constituyentes del 53/60 se planteaba.¹

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

En una postura distinta, se ubica Linares Quintana, siguiendo el criterio ortodoxo de que lo que no está previsto en la ley no se puede hacer. A él adhieren Bidart Campos, Vanossi, entre otros.

Julio R. Comadira analiza ambas posturas doctrinarias. *Los decretos de necesidad y urgencia en la reforma constitucional* (L.L. 1995-B, páginas 823:850).

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) la delegación legislativa y c) la promulgación parcial de las leyes.

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

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

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

.....

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

”El jefe de Gabinete de Ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta 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 parcialmen-

te no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Objeto

Se somete a dictamen de vuestra comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.488 de fecha 20 de octubre de 2006 que tiene como objeto homologar el acta acuerdo y anexos de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo General para el Personal de la Administración Pública Na-

cional, mediante el cual se establece la vigencia de los incrementos retributivos para el Personal de la Comisión Nacional de Comunicaciones.

IIa. Análisis del decreto

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último párrafo del “considerando” del citado decreto que el mismo se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el Poder Ejecutivo nacional por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y del artículo 14 de la ley 24.185.

La ley 26.122, en el capítulo I del título III se refiere a los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente respecto de los decretos de necesidad y urgencia estableciendo en su artículo 10 que vuestra 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)* firma de los señores ministros y del señor jefe de Gabinete de Ministros dictado en acuerdo general de ministros y refrendado juntamente con el señor jefe de Gabinete de Ministros y *c)* remitido por el 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, debe regular aquella que no trate de materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos.

El decreto 1.488/06 en consideración ha sido firmado por el señor presidente de la Nación, doctor Néstor Kirchner, el señor jefe de Gabinete de Ministros, doctor Alberto Fernández y los señores ministros Alberto J. B. Iribarne, Alicia M. Kirchner, Aníbal D. Fernández, Carlos A. Tomada, Ginés M. González García, Nilda C. Garré, Julio M. De Vido, Daniel Filmus, Felisa Miceli y Jorge E. Taina, concluyéndose que ha sido decidido en acuerdo general de ministros y refrendado juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, párrafo 3º.

Respecto al último requisito formal a tratar referido a la obligación del jefe de Gabinete de Ministros de someter la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente dentro de los 10 días, él se encuentra cumplido toda vez que ha sido remitido a través del mensaje 1.530 de fecha 26 de octubre de 2006.

No obstante vuestra comisión ha concluido que atento a que aquella cláusula ha tomado el carácter de operativa con la reciente sanción de la ley 26.122 que estableció el régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes y, en virtud de la cual, se ha conformado vuestra comisión, corresponde

considerar cumplido el mismo respecto de los decretos de necesidad y urgencia emitidos con anterioridad al 25 de octubre de 2006, fecha en la que ha quedado conformada la Comisión Bicameral Permanente.

Las razones citadas precedentemente, sumadas a las necesidades organizativas de vuestra comisión y al cúmulo de decretos a tratar –las que constituyen una situación de excepción–, deben considerarse en virtud del cumplimiento del plazo establecido por el artículo 93, inciso 3, para elevar vuestro despacho al plenario de cada Cámara.

La posición adoptada por vuestra comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta” 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.²

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 1.488/06.

Previamente debe destacarse que la medida adoptada, con excepción del aspecto temporal de su aplicación, ha sido en el marco de la Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo de la Administración Pública Nacional, 24.185.

La ley 24.185 estableció el régimen aplicable a las negociaciones colectivas entre la administración pública nacional y sus empleados.

En el marco previsto por el artículo 6° de la ley 24.185, reglamentado por el artículo 5° del decreto 477/93, arribaron a un acuerdo relativo al régimen retributivo del personal de la Comisión Nacional de Comunicaciones, organismo descentralizado dependiente de la Secretaría de Comunicaciones del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, sectorial incluida en el anexo II al Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional homologando por el decreto 214/06, cuya comisión negociadora no ha sido constituida a la fecha de la concertación.

El mencionado acuerdo cumple con los requisitos del artículo 11 de la ley 24.185, toda vez que prevé: *a)* lugar y fecha de su celebración; *b)* individualización de las partes y sus representantes; el ámbito personal de la aplicación, con mención clara del agrupamiento, sector o categoría del personal comprendido; *c)* jurisdicción y ámbito territorial de aplicación; *e)* período de vigencia, y *f)* toda mención conducente a determinar con claridad los alcances del acuerdo.

² Esta posición ha sido sostenida por autores como Bidart Campos, Pérez Hualde y 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.

El artículo 14 de la ley 24.185 establece que, en el ámbito de la administración pública nacional, el acuerdo deberá ser remitido para su instrumentación por el Poder Ejecutivo mediante el acto administrativo correspondiente. El acto administrativo de instrumentación deberá ser dictado dentro del plazo de treinta (30) días hábiles de la suscripción del acuerdo.

En cumplimiento de la norma transcrita, el Poder Ejecutivo nacional dictó el decreto 1.488 de fecha 20 de octubre de 2006.

Cabe precisar que en virtud de la vigencia de los incrementos retributivos acordados para el personal de la Comisión Nacional de Comunicaciones, acordados en el acta del 6 de septiembre de 2006 y anexos es de aplicación a partir del 1° de junio de 2006 y del 1° de agosto de 2006, el Poder Ejecutivo nacional, a los efectos de su homologación en los términos del artículo 93, inciso 3, de la Constitución Nacional y hacer una excepción a lo dispuesto por el artículo 62 de la ley 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto (t. o. 2005).

Ley 11.672, artículo 62: “Los incrementos en las retribuciones incluyendo las promociones y las asignaciones del personal del sector público nacional, ya sean en forma individual o colectiva, cualquiera sea su régimen laboral aplicable, inclusive los correspondientes a sobreasignaciones, compensaciones, reintegros de gastos u otros beneficios análogos a su favor, cualquiera fuese el motivo, causa o la autoridad competente que lo disponga, no podrán tener efectos retroactivos y regirán invariablemente a partir del día primero del mes siguiente al de la fecha en que hubieran sido dispuestos. Las previsiones del presente artículo resultan de aplicación para el personal extraescalafonario y las autoridades superiores.

”Esta norma no será de aplicación para los casos en que las promociones o aumentos ‘respondan a movimientos automáticos de los agentes, establecidos por regímenes escalafonarios en vigor.’”

Las razones de necesidad y urgencia requeridas para habilitar la competencia del Poder Ejecutivo en materia legislativa han sido descritas en el considerando del decreto 1.488/06.

La existencia de una situación de incertidumbre en los trabajadores de la Comisión Nacional de Comunicaciones respecto al monto de sus retribuciones y razones de equidad con trabajadores de otros sectores de la administración pública nacional y del ámbito privado –en los que se han acordado incrementos retributivos similares– amerita el dictado de un decreto de necesidad y urgencia.

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.³

³ Ambos presupuestos han 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, L.L. 1990-D, página 131.

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

III. Conclusión

Encontrándose cumplidos, en el dictado del decreto 1.488/06, los requisitos formales y sustanciales establecidos en artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y recepcionados en la ley 26.122, por el artículo 10, vuestra Comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto de necesidad y urgencia 1.488 de fecha 20 de octubre de 2006.

Jorge M. Capitanich.

II

Dictamen de comisión (en minoría)

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) ha considerado el mensaje del jefe de Gabinete de Ministros (expediente HCDN 65-P.E.-06) 1.530 de fecha 26 de octubre de 2006, por medio del cual se comunica el dictado del decreto de necesidad y urgencia (DNU) 1.488/2006 y se lo remite para consideración y dictamen de esta comisión en cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 99, inc. 3, y 100, inc. 13, de la Constitución Nacional y por los artículos 2º, 10 y 19 de la ley 26.122.

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

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Rechazar el decreto de necesidad y urgencia 1.488/2006 por falta de adecuación a los requisitos sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado, todo ello de conformidad con lo establecido por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y los artículos 10, 22 y 24 de la ley 26.122.

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

Sala de la comisión, 8 de noviembre de 2006.

*Oscar R. Aguad. – Luis P. Naidenoff. –
Ernesto R. Sanz.*

INFORME

Honorable Congreso:

1. Intervención legal

1.1. La Comisión Bicameral y las Cámaras

El Congreso Nacional, luego de doce años de producida la última reforma constitucional, ha dado cumplimiento formal a la previsión del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional (CN) sobre los decretos de necesidad y urgencia (DNU), al sancionar la ley especial que rige el trámite y el alcance de la intervención del Congreso y conformar la Comisión Bicameral Permanente, recaudos ambos exigidos por dicha enmienda para dar validez a este tipo de normas.

La parte final de la norma dice: "...Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso".

No es frecuente que la Constitución califique de especial a una ley. Alejandro Pérez Hualde¹ señala que "Cuando la Constitución califica de especial a una ley dicho adjetivo no es intrascendente. La noción de ley especial denota [...] la existencia de normas que representan una excepción con respecto a otras de alcance más general. La característica última de la ley especial consiste, pues, en que, si ésta no existiera, su supuesto de hecho quedaría automáticamente comprendido en el más amplio de la ley de alcance general...".

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

"Este análisis hace que consideremos de real importancia la calificación que la Carta Magna ha otorgado a esta ley especial ya que será ella la que rija el trámite y el alcance de la intervención del Congreso sin que quepan análisis analógicos de otras normas generales que regulan el procedimiento parlamentario o de sanción de las leyes. La ley a dictarse, en razón de su especialidad, en su contenido estará sujeta únicamente a la Constitución y no a otras leyes de trámites parlamentarios fueran éstas anteriores o posteriores a ella."

Respecto de la intervención de las Cámaras y la Comisión Bicameral Permanente el artículo 99, inciso 3, en lo pertinente, dispone: "...El jefe de Gabi-

¹ "Decretos de necesidad y urgencia: su ley especial. Punto E: requisitos formales para su emisión", *Derecho constitucional de la reforma de 1994* –II–, página 226 y ss.; Edic. Depalma, Buenos Aires, noviembre 1995.

nete de Ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato consideraran las Cámaras...”

El artículo 100, incisos 120 y 130, CN, dispone lo siguiente: “...Al jefe de Gabinete de Ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde: [...]12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente.” “13. Refrendar juntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente”.

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

El artículo 10 de la ley citada dispone además que “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado. Para emitir dictamen, la Comisión Bicameral Permanente puede consultar a las comisiones permanentes competentes en función de la materia”.

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

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

Despacho de la Comisión Bicameral Permanente. Artículo 19. La Comisión Bicameral Permanente tiene un plazo de diez días hábiles contados desde la presentación efectuada por el jefe de Gabinete, para expedirse

acerca del decreto sometido a su consideración y elevar el dictamen al plenario de cada una de las Cámaras. El dictamen de la comisión debe cumplir con los contenidos mínimos establecidos, según el decreto de que se trate, en los capítulos I, II, III del presente título.

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

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

Pronunciamiento. Artículo 22. Las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones. El rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional. Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento de forma inmediata.

En función de lo expuesto esta Comisión Bicameral actúa en el marco de su competencia ejerciendo su control y elevando su despacho,² respecto de lo actuado por el Poder Ejecutivo nacional, para su expreso tratamiento por el plenario de las Cámaras de acuerdo con lo dispuesto por la CN y la ley 26.122.

2. Análisis del DNU

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

2.1. Consideraciones generales.

2.1.1 El citado artículo 9, inciso 3, de la Constitución Nacional dispone que el Poder Ejecutivo nacional no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.

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.

De esta manera el Ejecutivo “usurpa durante cierto tiempo los dominios reservados constitucionalmente al detentador del Poder Legislativo. El Parlamento, por su parte, se priva a sí mismo, con esto

² La comisión se limita a elevar su despacho, que –como señala Bidart Campos– no resulta vinculante para el Congreso (Bidart Campos, “La reforma constitucional de 1994”, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, tomo VI, Ediar, Buenos Aires, 1995, página 444).

renuncia de su participación legítima en la formación y ejecución de la decisión política. Su único control interórgano sobre el gobierno se reduce al derecho nominal de revocar un decreto gubernamental. La disminución del potencial de poder por parte de la asamblea significa una ganancia para el gobierno, pero el papel de líder ejecutivo será comprado a costa del principio de la distribución del poder”.³

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

2.1.2. No caben dudas de que el “presupuesto habilitante” para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia ha de ser la existencia de una situación de excepcionalidad, traducida en la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes, con lo cual resulta forzoso concluir que la crisis política habilitante para el dictado de tales decretos ha de reflejarse y entenderse como una falta total de repuesta del Poder Legislativo ante una necesidad súbita e imperiosa de su intervención.

Por otra parte, será necesario que exista una “situación de grave riesgo social” que actúe como causa de justificación en sentido lato y que los “remedios” adoptados sean adecuados para atender a la misma, como que aquella situación haya hecho necesaria la creación de medidas súbitas. Por lo que no bastará una situación de crisis legislativa, sino que es preciso que esa crisis impida subsanar o atender con la inmediatez necesaria la situación de grave riesgo social, ante las circunstancias excepcionales que deben ser palmarias.

Es decir, los “presupuestos de hecho” habilitantes para el dictado de decretos de necesidad y urgencia con carácter general por parte del Poder Ejecutivo deben resultar nítidos y perfilados claramente. De lo contrario, el ejercicio de la potestad legislativa excepcional en tratamiento, significará necesariamente un desborde injustificado.

En consecuencia, si esa “situación fáctica de emergencia” no existe, no hay motivación habilitante ni justificación jurídica del decreto.

Asimismo, si el Congreso está en sesiones, la imposibilidad de lograr mayorías y el consenso requerido para la sanción de ciertas leyes, tal extremo no ha de equipararse a las “circunstancias excepcionales” a que se refiere el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Recién cuando los indicadores sociales y de la realidad denotan la imperiosa necesidad de contar con un instrumento idóneo para paliar la situación (de “emergencia”), y siempre que no se invadan materias vedadas, se darán las circunstancias habilitantes o la permisión constitucional, restando lógicamente el medurado análisis de cada previsión contenida en el “decreto” para observar si el mentado “instrumento” legal aprueba o no el llamado “test de razonabilidad”, como cualquier otro decreto ordinario del Poder Ejecutivo o ley sancionada por el Congreso.

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

Alejandro Pérez Hualde⁴ señala que “La ley especial determinará los alcances en el sentido de definir la amplitud del control que ejercerá el Congreso sobre el decreto”.

“En este caso resulta sumamente claro que se trata de *control político absolutamente amplio*; abarcará los aspectos de su *legitimidad como también de su oportunidad, mérito o conveniencia; incluyendo en su control de legitimidad su adaptación a la Constitución, a los tratados y a las leyes.*” (La *itálica* nos pertenece).

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

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

Textualmente el artículo 23 ordena:

“*Impedimento.* Artículo 23. Las Cámaras no pueden introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del Poder Ejecutivo, debiendo circunscribirse a la aceptación o rechazo de la norma mediante el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes.”

³ Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1983, página 279.

⁴ Ob. cit., página 230.

Perez Hualde⁵ al respecto dice: “El Congreso analizará y considerará la norma en todos sus aspectos. Tratará sobre su legitimidad y sobre su conveniencia. La aprobará o la rechazará. Esa aprobación o rechazo será la que completa el acto y pone fin al trámite establecido por la Constitución. No caben pasos posteriores. No hay posibilidad de veto presidencial, ni total ni parcial. El trámite terminó en el Congreso”.

“Esto es así porque se trata de un acto complejo que se integra con la voluntad del Ejecutivo –mediante el dictado del decreto de excepción– y la del Legislativo –mediante la aprobación o rechazo de la norma–. Allí se termina el acto; tiene la misma naturaleza que los actos de designación de funcionarios con aprobación del Senado. Se envía el pliego y éste lo aprueba o rechaza y terminó el trámite, el Ejecutivo no puede rechazar o aprobar la decisión del Senado.

[...]Se trata de la naturaleza propia del acto complejo que la Constitución reformada ha previsto; naturaleza que hace que el acto se agote en la decisión del Congreso sin que quepa ningún otro trámite”.

2.2. Razones formales.

El decreto de necesidad y urgencia 1.488/2006 remitido por el jefe de Gabinete de Ministros dice lo siguiente:⁶

Administración pública nacional

Decreto 1.488/2006

Homológase un acta acuerdo y anexos de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional de fecha 6 de septiembre de 2006.

Bs. As., 20/10/2006

Visto el expediente 1.188.227/06 del registro del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto (t. o. 2005) y sus modificatorias, la Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo de la Administración Pública Nacional, 24.185, la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional, 25.164, el decreto 447 del 17 de marzo de 1993, el decreto 679 del 30 de mayo de 2006, el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional homologado por el decreto 214 del 27 de febrero de 2006 y el acta acuerdo del 6 de septiembre de 2006 de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo General para el Personal de la Administración Pública Nacional, y

CONSIDERANDO:

Que por la ley 24.185 se estableció el régimen aplicable a las negociaciones colectivas entre la administración pública nacional y sus empleados.

Que en cumplimiento del mecanismo establecido por la ley 24.185, se ha constituido la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional homologado por el decreto 214/06.

Que las partes, en el marco previsto por el artículo 6º de la ley 24.185, reglamentado por el artículo 5º del decreto 447/93 y sus normas complementarias, arribaron a un acuerdo relativo al régimen retributivo del personal de la Comisión Nacional de Comunicaciones, organismo descentralizado dependiente de la Secretaría de Comunicaciones del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, sectorial incluida en el anexo II al Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional homologado por el decreto 214/06, cuya comisión negociadora no ha sido constituida a la fecha de la concertación.

Que el mencionado acuerdo cumple con los requisitos del artículo 11 de la ley 24.185.

Que se han cumplimentado las intervenciones previstas por el artículo 79, segundo párrafo, del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional homologado por el decreto 214/06.

Que la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público ha emitido el correspondiente dictamen.

Que en atención a las prescripciones del artículo 62 de la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto (t. o. 2005) y sus modificatorias y lo dispuesto en el acta acuerdo con relación a la vigencia de lo pactado, corresponde que su instrumentación por parte del Poder Ejecutivo nacional se formalice en el marco del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ha tomado la intervención prevista en los artículos 7º, 10 y concordantes de la ley 24.185.

Que el artículo 3º del Código Civil de la República Argentina dispone que las leyes no tienen efecto retroactivo, sean o no de orden público, salvo disposición en contrario, por lo que resulta necesario el dictado de una norma que expresamente consagre la vigencia del acta acuerdo que se homologa por el presente, desde las fechas allí consignadas.

Que, por similares motivos, cabe hacer una excepción a lo dispuesto por el artículo 62 de la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto (t.o. 2005) y sus modificatorias, en este caso particular.

Que la situación en la que se dicta esta medida configura una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

⁵ Ob. cit., página 222 y ss.

⁶ Fuente: www.infoleg.gov.ar

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ha tomado la intervención que le compete.

Que la presente medida se dicta en ejercicio de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y 14 de la ley 24.185.

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1º – Homológase el acta acuerdo y anexos de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional de fecha 6 de septiembre de 2006, que como anexo forma parte integrante del presente decreto.

Art. 2º – La vigencia de los incrementos retributivos acordados para el personal de la Comisión Nacional de Comunicaciones, acordados en el acta del 6 de septiembre de 2006 y anexos será a partir del 1º de junio de 2006 y del 1º de agosto de 2006, en las condiciones establecidas por las partes intervinientes.

Art. 3º – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

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

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Alberto A. Fernández. – Alberto J. B. Iribarne. – Alicia M. Kirchner. – Aníbal D. Fernández. – Ginés M. González García. – Nilda C. Garré. – Carlos A. Tomada. – Julio M. De Vido. – Jorge E. Taiana. Daniel E. Filmus. – Felisa Miceli.

ANEXO

En la Ciudad de Buenos Aires, a los 6 días de septiembre de 2006, en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, ante el señor director de Dictámenes y Contenciosos, doctor José Elías Miguel Vera, en su carácter de presidente de la Comisión Paritaria del Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional, comparecen en representación de la Jefatura de Gabinete de Ministros, el señor subsecretario de Coordinación y Evaluación Presupuestaria, doctor Julio Vitobello, en representación de la Subsecretaría de la Gestión Pública, su titular, el doctor Juan Manuel Abal Medina, y del Ministerio de Economía y Producción, el titular de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda, el licenciado Raúl Rigo, y en calidad de asesores del Estado empleador el licenciado Norberto Peroti, el licenciado Carlos Santamaría; el doctor Jorge Caruso; el licenciado Lucas Nejamkis, el licenciado Eduardo Salas, y la doctora Amalia Duarte de Bortman, todos ellos por parte del Estado empleador, y por par-

te gremial, en representación de la Asociación Trabajadores del Estado, los señores Eduardo De Gennaro, Rubén Mosquera y el doctor Matías Cremonte; y en representación de la Unión del Personal Civil de la Nación, los señores Felipe Carrillo, Omar Auton, Hugo Spairani, y la señora Karina Trivisonno.

Con el objeto de continuar con la instrumentación del incremento salarial que surge de las pautas establecidas en la cláusula primera del acta de fecha 21 de abril de 2006, y en virtud del procedimiento dispuesto en la cláusula cuarta de la misma, se incrementan las retribuciones mensuales, normales, regulares y permanentes del personal comprendido en la Comisión Nacional de Comunicaciones, en un 10 % a partir del 1º/6/06; y en un 9 % a partir del 1º/8/06.

Como consecuencia de lo dispuesto en el párrafo que antecede se fijan las remuneraciones de la Comisión Nacional de Comunicaciones, según consta en los anexos I y II que forman parte de la presente acta.

No siendo para más se da por finalizado el acto, firmando los presentes ante mí que certifico.

ANEXO I

Comisión Nacional de Comunicaciones

Remuneraciones vigentes a partir del 1º/6/06

Categoría	Código categoría	Sueldo bruto
Gerente	A	8.118
Subgerente	A1	7.442
Profesional coordinador	B	5.412
Profesional superior	B1	4.736
Profesional avanzado	C	4.059
Profesional inicial	C1	3.383
Técnico superior	D	2.844
Técnico	D1	2.096
Administrativo superior	E	1.826
Administrativo	E1	1.353

ANEXO II

Comisión Nacional de Comunicaciones

Remuneraciones vigentes a partir del 1º/8/06

Categoría	Código categoría	Sueldo bruto
Gerente	A	8.849
Subgerente	A1	8.111
Profesional coordinador	B	5.899
Profesional superior	B1	5.162
Profesional avanzado	C	4.424
Profesional inicial	C1	3.687
Técnico superior	D	3.099

Técnico	D1	2.284
Administrativo superior	E	1.990
Administrativo	E1	1.475

2.2.1. De acuerdo con el artículo 10 de la citada ley 26.122: (“...El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado...”)⁷ es menester analizar si el DNU transcrito cumple con los requisitos formales y sustanciales para su emisión exigidos por la norma constitucional.

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

Alejandro Pérez Hualde⁷ al respecto enseña que “Este acuerdo general de ministros y la refrendada de ellos y del jefe de Gabinete están previstos como *requisitos formales* ya que no constituyen, en modo alguno, un control del poder. Así lo perciben Sabsay y Onaindia cuando afirman que se trata de controles ‘semánticos’ debido a la falta de independencia de los mismos frente al funcionario a quien les toca controlar”. (La *itálica* nos pertenece.)

“*El acuerdo general de ministros ha sido interpretado como la necesidad de la simple mayoría de ellos* (así lo hace Julio Rodolfo Comadira, *Los decretos de necesidad y urgencia en la reforma constitucional*, en revista ‘La Ley’ del 24/3/95, p. 5) y también como necesidad de unanimidad del cuerpo ministerial (así opinan Roberto Dromi y Eduardo Menen, *La Constitución reformada. Comentada, interpretada y concordada*. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994, p. 340). Nosotros coincidimos con la segunda posición por las siguientes razones: 1) la excepcionalidad y restricción del trámite y 2) porque así ha sido interpretado de hecho en las normas dictadas con posterioridad a la reforma como es el caso del decreto 290/95”. (La *itálica* nos pertenece.)

“La excepcionalidad del trámite sirve de fundamento a la exigencia de la unanimidad porque el dictado de un decreto de necesidad y urgencia no se encuentra entre las facultades normales del Poder Ejecutivo sino que es de uso extraordinario. Por tal razón, la Constitución reformada ha exigido una serie de condiciones y supuestos habilitantes que deben ser cumplidos; *el requisito del acuerdo general de ministros debe ser interpretado del modo más exigente.*” (La *itálica* nos pertenece.)

⁷ “Decretos de necesidad y urgencia: su ley especial. Punto E: requisitos formales para su emisión”. *Derecho constitucional de la reforma de 1994-II*, págs. 213 y ss., Edic. De Palma, Buenos Aires, noviembre de 1995

El mismo autor⁸ nos advierte que “La Comisión Bicameral Permanente debe estar facultada a rechazar *in limine* el decreto que fuera presentado después de vencido el plazo que el jefe de Gabinete tiene para hacerlo. También podría rechazarlo si no consta el acuerdo general de ministros a través de las respectivas refrendadas”.

Además señala: “La Comisión Bicameral Permanente debe verificar que el decreto haya sido publicado en el Boletín Oficial”.

De lo expuesto surgen claramente cuáles son los requisitos a dilucidar en el DNU para su procedencia formal, y qué deberá tener en consideración la Comisión Bicameral Permanente para su dictamen.

Compartimos el criterio sustentado por Julio Comadira⁹ de exigir la “simple mayoría de ministros en el acuerdo general”. Razones prácticas inclinan nuestra decisión, ya que no muchas veces es factible reunir a la totalidad de ellos por diversos motivos funcionales.

Desde ya anticipamos: el decreto de necesidad y urgencia 1.488 del Poder Ejecutivo nacional, sancionado el 20 de octubre de 2006 y publicado en el Boletín Oficial de 31 de octubre de 2006, bajo el número 31.022, página 1, desde el punto de vista formal reúne y cumplimenta a nuestro entender los requisitos exigidos por la CN y la ley especial para su aceptación.

No contiene vicios formales que violen las disposiciones legales vigentes e invaliden su procedencia. Veamos:

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

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

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

– La Comisión Bicameral ha verificado que el DNU ha sido publicado en el Boletín Oficial, tal como se transcribe *ut supra*.

2.3. Razones sustanciales.

Del citado artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional surge un principio general que es la prohibición del dictado de este tipo de decretos y una excepción, la cual analizaremos a continuación:

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

⁸ Alejandro Pérez Hualde, ob. cit., pág. 229.

⁹ Julio Rodolfo Comadira, *Los decretos de necesidad y urgencia en la reforma constitucional*, en revista “La Ley” del 24/3/95, pág. 5.

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

La norma nos habla de “estado de necesidad”. Entendemos que se refiere a aquél caracterizado por un perfil fáctico (urgente necesidad) y por otro de carácter institucional (imposibilidad de recurrir a los trámites ordinarios para la sanción de las leyes).

En este sentido, existe consenso generalizado en exigir una situación de “necesidad y urgencia”.

Sostiene Bidart Campos¹⁰ que 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.

Concretamente, la “necesidad y la urgencia” deben estar suficientemente fundadas y responder a circunstancias excepcionales, partiendo del principio sacramental de que las leyes deben ser dictadas por el Poder Legislativo.

Resulta necesario destacar que la sola imposibilidad política, en tanto derivación de la carencia, por el gobierno de quórum o mayorías propias para imponer su criterio, no puede, por eso ser la razón justificante del empleo del decreto, porque debe concurrir siempre la necesidad de resolver, con urgencia y eficazmente la situación planteada.¹¹

Resumiendo, para que el presidente pueda hacer uso de esta atribución exclusiva y excepcional que posee para dictar DNU, deben reunirse primeramente los siguientes requisitos: 1) concurrencia de circunstancias excepcionales que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes, 2) que el objeto de la pretensión, la necesidad y la urgencia, no pueda satisfacerse por ley, y 3) que no se trate sobre las materias expresamente prohibidas por el texto constitucional.

Sometiendo a esta prueba (test) de constitucionalidad al DNU 1.488/2006 remitido a la Comisión

Bicameral Permanente para su consideración, advertimos que no reúne los requisitos sustanciales exigidos por la norma reglamentaria.

Basta repasar detenidamente sus considerandos para comprobar la falta absoluta de fundamentación para justificar la legitimidad de su dictado. Sólo expresa lo siguiente:

“...Que el artículo 3º del Código Civil de la República Argentina dispone que las leyes no tienen efecto retroactivo, sean o no de orden público, salvo disposición en contrario, por lo que resulta necesario el dictado de una norma que expresamente consagre la vigencia del acta acuerdo que se homologa por el presente, desde la fecha allí consignada”.

“Que, por similares motivos, cabe hacer una excepción a lo dispuesto por el artículo 62 de la ley 11.672 complementaria permanente de presupuesto (t. o. 2005) y sus modificatorias en este caso particular.”

“Que la situación en la que se dicta esta medida configura una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.” (La itálica nos pertenece.)

En lugar de recurrir al trámite ordinario de las leyes ha sido sancionado mientras el Congreso se encontraba en funciones y no ocurría ningún acontecimiento que justificara la adopción de esta medida.

Como fundamentos de la medida se deben descartar los 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.

Pérez Hualde^{11 bis} al respecto nos señala: “...impone que no sólo se encuentren impedidos los trámites ordinarios sino todos los posibles; exige la virtual parálisis institucional; exige el verdadero estado de necesidad, la crisis política entendida como la falta de respuesta absoluta del Poder Legislativo ante una necesidad imperiosa de intervención”.

“Una cosa son los hechos graves que amenazan a la comunidad en modo inminente y que son los que habilitan el ejercicio del poder de policía de emergencia por parte del Congreso y otro muy distinto el hecho de la parálisis institucional que aqueja al Poder Legislativo y le impide tomar las decisiones que las circunstancias exigen. La crisis habilitante para el dictado del decreto de necesidad y urgencia es estrictamente institucional y es distinta de aquella de naturaleza financiera, natural, económica, etcétera, que ineludible y concomitantemente, se presenta en los hechos.”

¹⁰ Bidart Campos, Germán, *Los decretos de necesidad y urgencia*. “La Ley”, 27/2/01.

¹¹ Quiroga Lavié, Humberto, *Decretos de necesidad y urgencia en la reforma de la Constitución Nacional*, “La Ley”, 1994-D:876/881.

^{11 bis} Citado por P. Hualde en la ob. cit.

“De confundirse los supuestos que pueden servir de causa habilitante para el dictado de estas normas de excepción se convertirá el decreto de necesidad y urgencia en un verdadero medio normal y ordinario a disposición del gobernante de turno.” (La itálica nos pertenece.)

Para algunos autores españoles (Santaolalla Marcheti¹²), según el caso, debe distinguirse si el rechazo por el Congreso se produce por desacuerdo con el contenido, lo que es perfectamente válido, o si se produce porque el decreto no se ajustó a las exigencias que la Constitución contempla para su validez, o si transgredió los límites que dicha normativa reconoce.

En esta materia debe adoptarse un criterio restrictivo para no desnaturalizar estos reglamentos y evitar de ese modo que la asunción extraordinaria de estas facultades termine convirtiéndose en una usurpación de las competencias de otro poder.

Finalmente diremos que la ausencia de fundamentación impide el control de constitucionalidad que cabe ejercer también al Poder Judicial, tal como lo expusiera en el seno de la Convención Constituyente el convencional Ortiz Pellegrini¹³: “Concluyo diciendo que la Corte Suprema de Justicia de la Nación podrá ejercer el control jurisdiccional en los requisitos sustantivos que mencioné recién; en el procedimiento, valga la tautología, de la etapa procedimental para ver si se han cumplido todos los requisitos. Si falta alguno, la pena será la nulidad”.

¹² Alejandro Pérez Hualde, ob. cit., pág. 209.

¹³ “En esta etapa legislativa el diseño constitucional nos coloca en el marco del Poder Legislativo que, de acuerdo con el artículo 71 bis, tiene obligación de expresarse. En todos los casos ha sido prohibida la sanción ficta o tácita. La primera es el silencio, y la otra, la expresión por otros medios. Esto reviste una enorme trascendencia para el derecho constitucional argentino. No podrá haber más decretos con el silencio del Congreso, que deberá hablar, decir y expresarse, según la Constitución, con lo cual derogamos para siempre la triste doctrina centrada en el caso Peralta que le dio valor positivo al silencio como expresión del Congreso. No hay más silencio del Congreso que pueda interpretarse como un consentimiento al Poder Ejecutivo si no se lo indica expresamente. El caso Peralta ha fenecido, ha muerto... De modo que existe una etapa ejecutiva, en donde se decide el dictado del decreto de necesidad y urgencia y tiene ejecutoriedad. Existe una etapa legislativa porque el Congreso debe necesariamente, aprobarlo o revocarlo. Si falta la segunda etapa que quede claro que el decreto será nulo de nulidad absoluta. Concluyo diciendo que la Corte Suprema de Justicia de la Nación podrá ejercer el control jurisdiccional en los requisitos sustantivos que mencioné recién; en el procedimiento, valga la tautología, de la etapa procedimental para ver si se han cumplido todos los requisitos, si falta alguno, la pena será la nulidad.” (Convención Nacional Constituyente. Diario de Sesiones. Imprenta del Congreso de la Nación. Buenos Aires, 1994, sesión del 28 de julio de 1994; p. 2452.)

3. Conclusión

Debemos reflexionar políticamente sobre el dictado de esta norma de excepción.

El Poder Ejecutivo nacional ha sancionado un decreto de necesidad y urgencia en lugar de recurrir al trámite ordinario de las leyes. Como es público y notorio, el Congreso se encontraba en funciones y no ocurría ningún acontecimiento que justificara la adopción de esta medida.

Esta comisión bicameral no puede convalidar esta anomalía.

Si este proceder se convalida, no previsto en la inteligencia de la Constitución, implicará un desvío y limitación de las funciones del Congreso de la Nación, sustrayéndose de su competencia facultades que son propias.

Recordemos que nos encontramos frente a un acto complejo que requiere de la voluntad de dos órganos: el Poder Ejecutivo que lo dicta y el Poder Legislativo que tiene a su cargo el examen y control del decreto. A este último, como órgano de contralor, le compete pronunciarse sobre la concurrencia de los extremos que habilitan el ejercicio de esta facultad excepcional del Poder Ejecutivo: mérito, oportunidad y conveniencia de su contenido, y es quien ratificará o no la normativa dictada.

Cuando la norma del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional faculta al Poder Legislativo a fijar el trámite y el alcance de su intervención se está refiriendo a todos los sentidos de alcance que hemos analizado.

La ley especial 26.122 en su artículo 10 lo fijó precisamente al disponer: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado”.

El Congreso de la Nación debe rechazar este decreto.

Para Loewenstein la separación de poderes se traduce como la necesidad de distribución y control recíproco del poder político, adjudicando las funciones que al Estado competen en distintos órganos; por lo cual, modernamente, sólo cabe hablar de separación de funciones.¹⁴

El mismo autor cita una frase de Thomas Jefferson, para quien “el despotismo electivo no fue el gobierno por el que nosotros luchamos; nosotros luchamos por un gobierno que no estuviere fundado sólo en los principios de la libertad, sino por uno en el que los poderes gubernamentales estuviesen de tal manera divididos y equilibrados entre las diferentes autoridades, que ningún poder pu-

¹⁴ Karl Loewenstein, ob.cit., págs. 55 y 31.

diese traspasar sus límites legales sin ser eficazmente controlado y restringido por los otros”.

La Corte Suprema de Justicia en un antiguo fallo¹⁵ sostuvo: “Siendo un principio fundamental de nuestro sistema la división del gobierno en tres grandes departamentos, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, independientes y soberanos en su esfera, se sigue forzosamente que las atribuciones de cada uno le son peculiares y exclusivas; pues el uso concurrente o común de ellas harían necesariamente desaparecer la línea de separación entre los tres altos poderes políticos, y destruiría la base de nuestra forma de gobierno”.

En consecuencia, a modo de reflexión diremos que el Congreso tiene, una vez más, su posibilidad de ejercer un papel protagónico que, de no llevarlo a cabo, será la primera víctima de su omisión.

Una reciente historia de ineficacia y poca transparencia institucional nos recuerda día a día que debemos modificar nuestra realidad en procura de un futuro mejor, si no es para nosotros que lo sea para nuestros hijos.

Oscar R. Aguad. – Luis P. Naidenoff. – Ernesto R. Sanz.

III

Dictamen de comisión

(en minoría)

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente –ley 26.122– ha considerado el decreto de necesidad y urgencia 1.488, del 20 de octubre de 2006 (expediente P.E.-65/06 del Senado de la Nación; y por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja su rechazo.

Sala de la comisión, 8 de noviembre de 2006.

Pablo G. Tonelli.

INFORME

Honorable Congreso:

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 número 1.488, del 20 de octubre de 2006 (expediente 65/06 del Senado de la Nación); mediante el cual el Poder Ejecutivo dispuso homologar un acta acuerdo y aumentar la retribución del personal de la Comisión Nacional de Comunicaciones.

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 los considerandos del decre-

to); por lo que no cabe duda de 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 2º, 10, 19 y concordantes, ley 26.122).

1. Criterio rector

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).

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

Pero el principio de que el presidente no puede legislar admite, sin embargo, una excepción prevista en el siguiente párrafo del mismo artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional. Se prevé en esa norma, en efecto, que “solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de 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 deberá refrendarlos, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros.

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

¹⁵ “Fallos”, 132.

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

2. *Circunstancias justificantes*

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

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

Uno de los casos en los que la Corte Suprema de Justicia analizó con más cuidado esta espinosa cuestión de hecho, fue el caso “Peralta” (27/12/1990, “Fallos”, 313-1513), aunque la decisión es anterior a la reforma constitucional de 1994. En esa sentencia, el alto tribunal exigió, para justificar la procedencia de un decreto de necesidad y urgencia, la existencia de una situación de grave riesgo social (consid. 24°), que pusiese en peligro la existencia misma de la nación y el Estado (consid. 26°), y tuvo en cuenta el descalabro económico generalizado y la necesidad de asegurar la continuidad y vigencia de la unión nacional (consids. 33° a 35°). Es decir que, a criterio del tribunal, sólo una situación de muy extrema gravedad justificaría la emisión de un decreto de necesidad y urgencia.

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

La Corte pareció flexibilizar grandemente su criterio al resolver el caso “Rodríguez” (17/12/1997, “Fallos”, 320-2851), en el cual no analizó la existencia de circunstancias justificantes pero tácitamente aceptó la explicación del jefe de Gabinete, quien ale-

gó como circunstancia excepcional “los graves defectos que afectan a nuestro sistema aeroportuario”.

Pero poco tiempo después, al resolver el caso “Verrochi” (19/8/1999), el tribunal volvió sobre sus pasos y se mostró dispuesto a examinar si el Poder Ejecutivo había actuado para remediar una situación de hecho constitutiva de un estado de emergencia, es decir, si estaba fácticamente justificada la emisión de un decreto de necesidad y urgencia. Y con toda claridad dijo la Corte en ese caso que “para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) Que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes” (“Fallos”, 322-1726, consid. 9°).

Para que no quedaran dudas, agregó el tribunal que al analizar “el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia” corresponde “descargar 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” (consid. 9°, segundo párrafo).

El criterio fue reiterado al menos en tres casos posteriores. En “Risollá de Ocampo” expresó la Corte Suprema que “el fundamento de los decretos de necesidad y urgencia es la necesidad de poner fin o remediar situaciones de gravedad que obligan a intervenir en el orden patrimonial, fijando plazos, concediendo esperas, como una forma de hacer posible el cumplimiento de las obligaciones a la vez que atenuar su gravitación negativa sobre el orden económico e institucional y la sociedad en su conjunto”; con el agregado de que “uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestionado en el *sub lite* es que éste tenga la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos” (2/8/2000, “Fallos”, 323-1934).

Luego, en “Cooperativa de Trabajo Fast Limitada”, la Corte requirió, para justificar la imposibilidad de seguir el trámite ordinario de las leyes “que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan” (1°/11/2003, “Fallos”, 326-3180). Y en “Leguizamón Romero”, del 7 de diciembre de 2004 (“Fallos”, 327-559), la Corte reiteró que para que sea procedente la emi-

sión de un decreto de necesidad y urgencia por parte del Poder Ejecutivo es necesario que exista un grave trastorno que amenace la existencia, seguridad o el orden público o económico.

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

3. Primera conclusión

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

Las “circunstancias excepcionales” contempladas en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional se configuran ante una “situación de grave riesgo social”, que “ponga en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado”, o ante un “descalabro económico generalizado” y frente a la necesidad de “asegurar la continuidad y vigencia de la unión nacional”. Pero también es necesario que “las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor” y que se trate de “proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos”.

Por lo tanto, en cada caso en que deba determinarse si un decreto de necesidad y urgencia ha sido emitido de conformidad con la previsión constitucional, o no, será necesario verificar la existencia de los referidos supuestos de hecho. Y siempre aplicando un criterio de interpretación restrictivo, dado el carácter excepcional de esta atribución del presidente de la Nación.

4. El decreto 1.488/06

El decreto bajo análisis de esta comisión bicameral se dictó con el propósito de homologar un acta acuerdo mediante la cual se pactaron incrementos salariales para trabajadores de la administración pública. Más específicamente, destinados al personal comprendido en la Comisión Nacional de Comunicaciones.

Lo primero que debe señalarse es que, aparentemente, el jefe de Gabinete se ha limitado a enviar al Congreso sólo el texto del decreto y del acta, sin haber adjuntado todos los antecedentes del caso, como hubiera correspondido. Digo aparentemente porque no he recibido otro antecedente más que los mencionados, pero no puedo descartar que ellos hayan ingresado junto con el mensaje del jefe de Gabinete.

De todas maneras, surge del texto del decreto y de sus antecedentes que el acta homologada fue suscrita el día 6 de septiembre del corriente año; es

decir, un mes y medio antes de la emisión del decreto y lapso más que suficiente para que el Congreso tratara esta iniciativa. A partir de ese dato, es muy difícil encontrar una causa súbita, urgente, imprevista e impostergable que hubiera justificado la emisión del decreto. A lo cual debe agregarse que el Congreso se hallaba en pleno período de sesiones ordinarias (artículo 63 de la Constitución Nacional) y que ambas Cámaras sesionaron los días 4, 11, 25 de octubre y 1º de noviembre.

En este punto recuerdo que, de acuerdo con la interpretación de la Corte Suprema, para que proceda la emisión de un decreto de necesidad y urgencia es preciso que “sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal” (“Verrochi”, “Fallos”, 322-1726, ya citado). En el caso bajo análisis, el presidente ni siquiera ha intentado una explicación acerca de por qué es imposible seguir el trámite previsto en la Constitución para la sanción de las leyes. Sólo ha expresado esa imposibilidad como una petición de principio, sin fundamento alguno.

Además, está muy claro que el decreto no se dictó en protección de los intereses generales de toda la sociedad sino bien por el contrario para beneficiar a “determinados individuos”, lo que va en contra de la comentada doctrina de la Corte Suprema.

La decisión debería haber sido adoptada mediante una ley, en sentido formal y material, dado que se trató de aumentos de sueldos retroactivos y el artículo 62 de la ley 11.672 (citado en los considerandos del decreto) prescribe que los aumentos de remuneraciones “no podrán tener efectos retroactivos y regirán invariablemente a partir del día primero del mes siguiente al de la fecha en que hubieran sido dispuestos”. De manera tal que sólo una ley de igual jerarquía podía sortear la prohibición (artículo 31 de la Constitución Nacional).

5. Conclusión

La conclusión, luego del precedente análisis, es que el Poder Ejecutivo dictó el decreto de necesidad y urgencia sin que estuvieran reunidas las condiciones sustanciales para ello y que, muy por el contrario, lo hizo por razones de mera conveniencia, que es lo que no debe hacer (CSJ), “Fallos”, 322-1726, consid. 9º).

Sí se encuentran cumplidos, en cambio, los recaudos formales previstos en la Constitución Nacional, por cuanto el decreto 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 (aunque la compul-

sa de las copias recibidas no permite apreciar si lo ha hecho dentro del plazo de diez días de dictado el decreto). Además, la materia no es de las expresamente vedadas en el artículo 99, inciso 3, párrafo tercero, de la Constitución Nacional. Pero el cumplimiento de estos recaudos formales es insuficiente para dotar de validez al decreto bajo análisis, dada la falta de cumplimiento de los recaudos sustanciales.

Por la materia de que se trata, el presidente podría haber recurrido al ejercicio de facultades delegadas (artículo 76 de la Constitución Nacional; artículo 2º, inciso f), de la ley 26.135), razón por la cual resulta llamativo que haya optado por emitir un decreto de necesidad y urgencia que está claramente fuera de la previsión constitucional. Pero dado que en los considerandos del decreto no se ha explicado esa opción, no corresponde pronunciarse al respecto.

Por todas las razones expuestas, se aconseja el rechazo del decreto de necesidad y urgencia número 1.488 del 20 de octubre de 2006, bajo análisis.

Pablo G. Tonelli.

ANTECEDENTE

Buenos Aires, 26 de octubre de 2006.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de comunicarle el dictado del decreto 1.488 del 20 de octubre de 2006 que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 1.530

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Alberto A. Fernández. – Carlos A. Tomada.

Buenos Aires, 20 de octubre de 2006.

VISTO el expediente 1.188.227/06 del registro del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la ley 11.672 complementaria permanente de presupuesto (t.o. 2005) y sus modificatorias, la Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo de la Administración Pública Nacional, 24.185, la ley marco de Regulación de Empleo Público Nacional, 25.164, el decreto 447 del 17 de marzo de 1993, el decreto 679 del 30 de mayo de 2006, el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional homologado por el decreto 214 del 27 de febrero de 2006 y el Acta Acuerdo del 6 de septiembre de 2006 de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo General para el Personal de la Administración Pública Nacional, y

CONSIDERANDO:

Que por la ley 24.185 se estableció el régimen aplicable a las negociaciones colectivas entre la administración pública nacional y sus empleados.

Que en cumplimiento del mecanismo establecido por la ley 24.185, se ha constituido la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo General para el Personal de la Administración Pública Nacional homologado por el decreto 214/06.

Que las partes, en el marco previsto por el artículo 6º de la ley 24.185, reglamentado por el artículo 5º del decreto 447/93 y sus normas complementarias, arribaron a un acuerdo relativo al régimen retributivo del personal de la Comisión Nacional de Comunicaciones, organismo descentralizado dependiente de la Secretaría de Comunicaciones del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, sectorial incluida en el Anexo II al Convenio Colectivo de Trabajo General para el Personal de la Administración Pública Nacional homologado por el decreto 214/06, cuya Comisión Negociadora no ha sido constituida a la fecha de la concertación.

Que el mencionado Acuerdo cumple con los requisitos del artículo 11 de la ley 24.185.

Que se han cumplimentado las intervenciones previstas por el artículo 79, segundo párrafo, del Convenio Colectivo de Trabajo General para el Personal de la Administración Pública Nacional homologado por el decreto 214/06.

Que la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público ha emitido el correspondiente dictamen.

Que en atención a las prescripciones del artículo 62 de la ley 11.672 complementaria permanente de presupuesto (t.o. 2005) y sus modificatorias y lo dispuesto en el Acta Acuerdo con relación a la vigencia de lo pactado, corresponde que su instrumentación por parte del Poder Ejecutivo nacional se formalice en el marco del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ha tomado la intervención prevista en los artículos 7º, 10 y concordantes de la ley 24.185.

Que el artículo 3º del Código Civil de la República Argentina dispone que las leyes no tienen efecto retroactivo, sean o no de orden público, salvo disposición en contrario, por lo que resulta necesario el dictado de una norma que expresamente consagre la vigencia del Acta Acuerdo que se homologa por el presente, desde las fechas allí consignadas.

Que, por similares motivos, cabe hacer una excepción a lo dispuesto por el artículo 62 de la ley 11.672 complementaria permanente de presupuesto (t.o. 2005) y sus modificatorias, en este caso particular.

Que la situación en la que esta medida configura una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ha tomado la intervención que le compete.

Que la presente medida se dicta en ejercicio de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y del artículo 14 de la ley 24.185.

Por ello,

El presidente de la Nación Argentina en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1º – Homológase el Acta Acuerdo y anexos de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional de fecha 6 de septiembre de 2006, que como anexo forma parte integrante del presente decreto.

Art. 2º – La vigencia de los incrementos retributivos acordados para el personal de la Comisión Nacional de Comunicaciones, acordados en el Acta del 6 de septiembre de 2006 y anexos será a partir del 1º de junio de 2006 y del 1º de agosto de 2006, en las condiciones establecidas por las partes intervinientes.

Art. 3º – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

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

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Alberto A. Fernández. – Aníbal D. Fernández. – Jorge E. Taiana. – Nilda C. Garré. – Felisa Miceli. – Julio M. De Vido. – Alberto J. B. Iribarne. – Carlos A. Tomada. – Alicia M. Kirchner. – Ginés M. González García. – Daniel F. Filmus.

ANEXO

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a los 6 días de septiembre de 2006, en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, ante el señor director de Dictámenes y Contenciosos, doctor José Elías Miguel Vera, en su carácter de presidente de la Comisión Paritaria del Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional, comparecen en representación de la Jefatura de Gabinete de Ministros, el señor subsecretario de Coordinación y Evaluación Presupuestaria, doctor Julio Vitobello, en representación de la Subsecretaría de la Gestión Pública, su titular, el doctor Juan Manuel Abal Medina, y del Ministerio de Economía y Producción, el titular de la Subsecretaría de Presupuesto y Hacienda, el licenciado Raúl Rigo, y en calidad de asesores del Estado empleador el licenciado Norberto Perotti, el licenciado Carlos Santamaría; el doctor Jorge Caruso; el licenciado Lucas Nejamkis, el licenciado Eduardo Salas, y la doctora Amalia Duarte de Bortman, todos ellos por parte del Estado empleador, y por parte gremial, en representación de la Asociación Trabajadores del Estado, los señores Eduardo De Gennaro, Rubén Mosquera y el doctor Matías Cremona; y en representación de la Unión del Personal Civil de la

Nación, los señores Felipe Carrillo, Omar Auton, Hugo Spairani, y la señora Karina Trivisonno.

Con el objeto de continuar con la instrumentación del incremento salarial que surge de las pautas establecidas en la cláusula primera del Acta de fecha 21 de abril de 2006, y en virtud del procedimiento dispuesto en la cláusula cuarta de la misma, se incrementan las retribuciones mensuales, normales, regulares y permanentes del personal comprendido en la Comisión Nacional de Comunicaciones, en un 10 % a partir del 1º/6/06; y en un 9 % a partir del 1º/8/06.

Como consecuencia de lo dispuesto en el párrafo que antecede se fijan las remuneraciones de la Comisión Nacional de Comunicaciones, según consta en los Anexos I y II que forman parte de la presente Acta.

No siendo para más se da por finalizado el acto, firmando los presentes ante mí que certifico.

José E. M. Vera.

ANEXO I

Comisión Nacional de Comunicaciones

Remuneraciones vigentes a partir del 1º/6/06

Categoría	Código categoría	Sueldo bruto
Gerente	A	8.118
Subgerente	A1	7.442
Profesional coordinador	B	5.412
Profesional superior	B1	4.736
Profesional avanzado	C	4.059
Profesional inicial	C1	3.383
Técnico superior	D	2.844
Técnico	D1	2.096
Administrativo superior	E	1.826
Administrativo	E1	1.353

ANEXO II

Comisión Nacional de Comunicaciones

Remuneraciones vigentes a partir del 1º/8/06

Categoría	Código categoría	Sueldo bruto
Gerente	A	8.849
Subgerente	A1	8.111
Profesional coordinador	B	5.899
Profesional superior	B1	5.162
Profesional avanzado	C	4.424
Profesional inicial	C1	3.687
Técnico superior	D	3.099
Técnico	D1	2.284
Administrativo superior	E	1.990
Administrativo	E1	1.475

II
(Orden del Día N° 1.540)

I
Dictamen de comisión
(en mayoría)

Honorable Congreso:

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 1.487 de fecha 20 de octubre de 2006, por el cual se homologa el acta acuerdo de la Comisión Negociadora Sectorial correspondiente al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa de fecha 5 de septiembre de 2006.

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

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 1.487 de fecha 20 de octubre de 2006.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 8 de noviembre de 2006.

*Jorge M. Capitanich. – Diana B. Conti. –
Luis F. J. Cigogna. – Jorge A. Landau.
– Agustín O. Rossi. – Patricia Vaca
Narvaja. – Nicolás Fernández. – María
L. Leguizamón. – María C. Perceval. –
Miguel A. Pichetto.*

INFORME

Honorable Congreso:

I. *Antecedentes*

La reforma constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el marco del paradigma instaurado por los constituyentes del 53/60 se planteaba.¹

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

En una postura distinta, se ubica Linares Quintana, siguiendo el criterio ortodoxo de que lo que no está previsto en la ley no se puede hacer. A él adhieren Bidart Campos, Vanossi, entre otros.

Julio R. Comadira analiza ambas posturas doctrinarias. *Los decretos de necesidad y urgencia en la reforma constitucional* ("L.L.", 1995-B, páginas 823/850).

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) la delegación legislativa y c) la 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 desecha-

dos 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: *a)* de necesidad y urgencia; *b)* por delegación legislativa y *c)* de promulgación parcial de leyes.

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

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

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

II. Objeto

Se somete a dictamen de vuestra comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.487 de fecha 20 de octubre de 2006 que tiene como objeto ho-

mologar el acta acuerdo de la Comisión Negociadora Sectorial correspondiente al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, mediante el cual se establece el otorgamiento de vales alimentarios para su personal.

IIa. Análisis del decreto

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último párrafo del considerando del citado decreto que el mismo se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el Poder Ejecutivo nacional por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, y del artículo 14 de la ley 24.185.

La ley 26.122, en el capítulo I, título III, se refiere a los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente respecto de los decretos de necesidad y urgencia estableciendo en su artículo 10 que vuestra 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)* firma de los señores ministros y del señor jefe de Gabinete de Ministros, dictado en acuerdo general de ministros y refrendado juntamente con el señor jefe de Gabinete de Ministros y *c)* remitido por el 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, debe regular aquella que no trate de materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos.

El decreto 1.487/06 en consideración ha sido firmado por el señor presidente de la Nación, doctor Néstor Kirchner, el señor jefe de Gabinete de Ministros, doctor Alberto Fernández, y los señores ministros Alberto J. B. Iribarne, Alicia M. Kirchner, Aníbal D. Fernández, Carlos A. Tomada, Ginés M. González García, Nilda C. Garré, Julio M. De Vido, Daniel F. Filmus, Felisa Miceli y Jorge E. Taiana, concluyéndose que ha sido decidido en acuerdo general de ministros y refrendado juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, párrafo 3º.

Respecto al último requisito formal a tratar referido a la obligación del jefe de Gabinete de Ministros de someter la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente dentro de los 10 días, él se encuentra cumplido toda vez que ha sido remitido a través del mensaje 1.536 de fecha 26 de octubre de 2006.

No obstante, vuestra comisión ha concluido que atento a que aquella cláusula ha tomado el carácter de operativa con la reciente sanción de la ley 26.122 que estableció el régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de

promulgación parcial de leyes y, en virtud de la cual, se ha conformado vuestra comisión, corresponde considerar cumplido el mismo respecto de los decretos de necesidad y urgencia emitidos con anterioridad al 25 de octubre de 2006, fecha en la que ha quedado conformada la Comisión Bicameral Permanente.

Las razones citadas precedentemente, sumadas a las necesidades organizativas de vuestra comisión y al cúmulo de decretos a tratar –las que constituyen una situación de excepción–, deben considerarse en virtud del cumplimiento del plazo establecido por el artículo 93, inciso 3, para elevar vuestro despacho al plenario de cada Cámara.

La posición adoptada por vuestra comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece: “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta”, y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto ellos sean derogados formalmente por el Congreso.²

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 1.487/06.

Previamente debe destacarse que la medida adoptada, con excepción del aspecto temporal de su aplicación, lo ha sido en el marco de la Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo de la Administración Pública Nacional, 24.185.

La ley 24.185 estableció el régimen aplicable a las negociaciones colectivas entre la administración pública nacional y sus empleados.

En cumplimiento del mecanismo establecido por la ley 24.185 se ha constituido la Comisión Negociadora Sectorial correspondiente al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA).

En el marco previsto por el artículo 6° de la ley 24.185, reglamentado por el artículo 5° del decreto 477/93, arribaron a un acuerdo de nivel sectorial relativo al otorgamiento de vales alimentarios a partir del 1° de octubre de 2006 al personal comprendido en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), concretado a través del acta acuerdo de fecha 5 de septiembre de 2006 de la precitada comisión negociadora.

El mencionado acuerdo cumple con los requisitos del artículo 11 de la ley 24.185, toda vez que prevé: *a)* lugar y fecha de su celebración; *b)* individualización

de las partes y sus representantes; el ámbito personal de la aplicación, con mención clara del agrupamiento, sector o categoría del personal comprendido; *c)* jurisdicción y ámbito territorial de aplicación, *e)* período de vigencia, y *f)* toda mención conducente a determinar con claridad los alcances del acuerdo.

El artículo 14 de la ley 24.185 establece que, en el ámbito de la administración pública nacional, el acuerdo deberá ser remitido para su instrumentación por el Poder Ejecutivo mediante el acto administrativo correspondiente. El acto administrativo de instrumentación deberá ser dictado dentro del plazo de treinta (30) días hábiles de la suscripción del acuerdo.

En cumplimiento de la norma transcrita, el Poder Ejecutivo nacional dictó el decreto 1.487 de fecha 20 de octubre de 2006.

Cabe precisar que en virtud de la vigencia de los incrementos acordados para el personal comprendido en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) acordados en el acta del 5 de septiembre de 2006, la que es de aplicación a partir del 1° octubre de 2006, el Poder Ejecutivo nacional, a los efectos de su homologación en los términos del artículo 14 de la ley 24.185, debió recurrir a las facultades establecidas en el artículo 93, inciso 3, de la Constitución Nacional y hacer una excepción a lo dispuesto por el artículo 62 de la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto (t.o. 2005).

Ley 11.672, artículo 62: “Los incrementos en las retribuciones incluyendo las promociones y las asignaciones del personal del sector público nacional, ya sean en forma individual o colectiva, cualquiera sea su régimen laboral aplicable, inclusive los correspondientes a sobreasignaciones, compensaciones, reintegros de gastos u otros beneficios análogos a su favor, cualquiera fuese el motivo, causa o autoridad competente que lo disponga, no podrán tener efectos retroactivos y regirán invariablemente a partir del día primero del mes siguiente al de la fecha en que hubieran sido dispuestos. Las previsiones del presente artículo resultan de aplicación para el personal extraescalafonario y las autoridades superiores.

”Esta norma no será de aplicación para los casos en que las promociones o aumentos respondan a movimientos automáticos de los agentes, establecidos por regímenes escalafonarios en vigor”.

Las razones de necesidad y urgencia requeridas para habilitar la competencia del Poder Ejecutivo en materia legislativa han sido descritas en el considerando del decreto 1.487/06.

La existencia de una situación de incertidumbre en los trabajadores comprendidos en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) respecto al monto de sus retribuciones y razones de equidad

² 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.

con trabajadores de otros sectores de la administración pública nacional y del ámbito privado –en los que se han acordado incrementos similares– amerita el dictado de un decreto de necesidad y urgencia.

El espíritu legislativo que 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.³

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

III. Conclusión

Encontrándose cumplidos, en el dictado del decreto 1.487/06, los requisitos formales y sustanciales establecidos en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, y recepcionados en la ley 26.122, por el artículo 10, vuestra comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto de necesidad y urgencia 1.487 de fecha 20 de octubre de 2006.

Jorge M. Capitanich.

II

Dictamen de comisión

(en minoría)

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (ley 26.122) ha considerado el mensaje del jefe de Gabinete de Ministros (expediente HCDN 66-P.E.-06) número 1.536 de fecha 26 de octubre de 2006, por medio del cual se comunica el dictado del decreto de necesidad y urgencia (DNU) 1.487/2006 y se lo remite para consideración y dictamen de esta comisión en cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 99, incisos 3, y 100, e inciso 13 de la Constitución Nacional y por los artículos 2º, 10 y 19 de la ley 26.122.

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

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1º – Rechazar el decreto de necesidad y urgencia 1.487/2006 por falta de adecuación a los requisitos

³ 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, “L.L.” 1990-D, página 131).

sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado, todo ello de conformidad con lo establecido por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y los artículos 10, 22 y 24 de la ley 26.122.

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

Sala de la comisión, 8 de noviembre de 2006.

*Oscar R. Aguad. – Luis P. Naidenoff. –
Ernesto R. Sanz.*

INFORME

Honorable Congreso:

1. Intervención legal.

1.1. La Comisión Bicameral y las Cámaras.

El Congreso Nacional, luego de doce años de producida la última reforma constitucional, ha dado cumplimiento formal a la previsión del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional (CN) sobre los decretos de necesidad y urgencia (DNU), al sancionar la “ley especial” que rige el trámite y el alcance la intervención del Congreso y conformar la Comisión Bicameral Permanente, recaudos ambos exigidos por dicha enmienda para dar validez a este tipo de normas.

La parte final de la norma dice: “...Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso”.

No es frecuente que la Constitución califique de especial a una ley. Alejandro Pérez Hualde¹ señala: “Cuando la Constitución califica de ‘especial’ a una ley dicho adjetivo no es intrascendente. La noción de ley especial denota... la existencia de normas que representan una excepción con respecto a otras de alcance más general. La característica última de la ley especial consiste, pues, en que, si ésta no existiera, su supuesto de hecho quedaría automáticamente comprendido en el más amplio de la ley de alcance general...”

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

”Este análisis hace que consideremos de real importancia la calificación que la Carta Magna ha otor-

¹ “Decretos de necesidad y urgencia: su ley especial. Punto E: requisitos formales para su emisión”, *Derecho constitucional de la reforma de 1994* II, página 226 y ss.; Edic. Depalma, Buenos Aires, noviembre de 1995.

gado a esta ley especial ya que será ella la que rija el trámite y el alcance de la intervención del Congreso sin que quepan análisis analógicos de otras normas generales que regulan el procedimiento parlamentario o de sanción de las leyes. La ley a dictarse, en razón de su especialidad, en su contenido estará sujeta únicamente a la Constitución y no a otras leyes de trámites parlamentarios fueran éstas anteriores o posteriores a ella.”

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

El artículo 100, incisos 12 y 13, CN, lo siguiente: “... Al jefe de Gabinete de Ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde: ...12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente.

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

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

El artículo 10 de la ley citada dispone además que “la Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado. Para emitir dictamen, la Comisión Bicameral Permanente puede consultar a las comisiones permanentes competentes en función de la materia”.

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

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

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

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

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

“Pronunciamiento”. “Artículo 22. Las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones. El rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional. Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento de forma inmediata”.

En función de lo expuesto esta comisión bicameral actúa en el marco de su competencia ejerciendo su control y elevando su despacho², respecto de lo actuado por el Poder Ejecutivo nacional, para su expreso tratamiento por el plenario de las Cámaras de acuerdo con lo dispuesto por la CN y la ley 26.122.

2. Análisis del DNU.

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

2.1. Consideraciones generales.

2.1.1 El citado artículo 9°, inciso 3, de la Constitución Nacional dispone que el Poder Ejecutivo nacional no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.

² “La comisión se limita a elevar su despacho, que no resulta vinculante para el Congreso” (Bidart Campos, “La reforma constitucional de 1994” *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, tomo VI, Ediar, Buenos Aires, 1995, página 444).

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.

De esta manera el Ejecutivo “usurpa durante cierto tiempo los dominios reservados constitucionalmente al detentador del Poder Legislativo. El Parlamento, por su parte, se priva a sí mismo, con esta renuncia, de su participación legítima en la formación y ejecución de la decisión política. Su único control interórgano sobre el gobierno se reduce al derecho nominal de revocar un decreto gubernamental. La disminución del potencial de poder por parte de la asamblea significa una ganancia para el gobierno, pero el papel de líder del Ejecutivo será comprado a costa del principio de la distribución del poder”.³

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

2.1.2. No caben dudas que el “presupuesto habilitante” para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia ha de ser la existencia de una situación de excepcionalidad, traducida en la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes, con lo cual resulta forzoso concluir que la crisis política habilitante para el dictado de tales decretos ha de reflejarse y entenderse como una falta total de repuesta del Poder Legislativo ante una necesidad súbita e imperiosa de su intervención.

Por otra parte, será necesario que exista una “situación de grave riesgo social” que actúe como causa de justificación en sentido lato y que los “remedios” adoptados sean adecuados para atender a la misma, como que aquella situación haya hecho necesaria la creación de medidas súbitas. Por lo que no bastará una situación de crisis legislativa, sino que es preciso que esa crisis impida subsanar o

atender con la inmediatez necesaria la situación de grave riesgo social, ante las circunstancias excepcionales que deben ser palmarias.

Es decir, los “presupuestos de hecho” habilitantes para el dictado de decretos de necesidad y urgencia con carácter general por parte del Poder Ejecutivo deben resultar nítidos y perfilados claramente. De lo contrario, el ejercicio de la potestad legislativa excepcional en tratamiento significará necesariamente un desborde injustificado.

En consecuencia, si esa “situación fáctica de emergencia” no existe, no hay motivación habilitante ni justificación jurídica del decreto.

Asimismo, si el Congreso está en sesiones, la imposibilidad de lograr mayorías y el consenso requerido para la sanción de ciertas leyes, tal extremo no ha de equipararse a las “circunstancias excepcionales” a que se refiere el artículo 99, inciso 30, de la Constitución Nacional.

Recién cuando los indicadores sociales y de la realidad denotan la imperiosa necesidad de contar con un instrumento idóneo para paliar la situación (de “emergencia”), y siempre que no se invada materias vedadas, se darán las circunstancias habilitantes o la permisón constitucional, restando lógicamente el mesurado análisis de cada previsión contenida en el “decreto” para observar si el mentado “instrumento” legal aprueba o no el llamado “test de razonabilidad”, como cualquier otro decreto ordinario del Poder Ejecutivo o ley sancionada por el Congreso.

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

Alejandro Pérez Hualde⁴ señala: “La ley especial determinará los alcances en el sentido de definir la amplitud del control que ejercerá el Congreso sobre el decreto.

”En este caso resulta sumamente claro que se trata de control político absolutamente amplio; abarcará los aspectos de su *legitimidad como también de su oportunidad, mérito o conveniencia; incluyendo en su control de legitimidad su adaptación a la Constitución, a los tratados y a las leyes.*” (La bastardilla nos pertenece.)

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

³ Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1983, página 279.

⁴ Ob. cit., página 230.

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

Textualmente el artículo 23 ordena: “*Impedimento*. Artículo 23. Las Cámaras no pueden introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del Poder Ejecutivo, debiendo circunscribirse a la aceptación o rechazo de la norma mediante el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes”.

Pérez Hualde⁵ al respecto dice: “El Congreso analizará y considerará la norma en todos sus aspectos. Tratará sobre su legitimidad y sobre su conveniencia. La aprobará o la rechazará. Esa aprobación o rechazo será la que completa el acto y pone fin al trámite establecido por la Constitución. No caben pasos posteriores. No hay posibilidad de veto presidencial, ni total ni parcial. El trámite terminó en el Congreso.

“Esto es así porque se trata de un acto complejo que se integra con la voluntad del Ejecutivo mediante el dictado del decreto de excepción y la del Legislativo mediante la aprobación o rechazo de la norma. Allí se termina el acto; tiene la misma naturaleza que los actos de designación de funcionarios con aprobación del Senado. Se envía el pliego y éste lo aprueba o rechaza y terminó el trámite, el Ejecutivo no puede rechazar o aprobar la decisión del Senado.

“...Se trata de la naturaleza propia del acto complejo que la Constitución reformada ha previsto; naturaleza que hace que el acto se agote en la decisión del Congreso sin que quepa ningún otro trámite.”

2.2. Razones formales.

El decreto de necesidad y urgencia 1.487/2006 remitido por el jefe de Gabinete de Ministros dice lo siguiente ⁶

“Administración Pública Nacional

”Decreto 1.487/2006.

”Homológase un Acta Acuerdo de la Comisión Negociadora Sectorial correspondiente al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa decreto 993/91, t.o. 1995 y sus modificatorios, de fecha 5 de septiembre de 2006.

”Buenos Aires, 20/10/2006.

”Visto el expediente 1.189.415/06 del Registro del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto (texto ordenado 2005) y sus modificatorias, la ley 24.185, la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional, 25.164, el decreto 447 del 17 de marzo de 1993, el decreto 1.432 del 22 de noviembre de 2005, el Convenio Colectivo de Trabajo Ge-

neral para la Administración Pública Nacional homologado por el decreto 214 del 27 de febrero de 2006, el Acta Acuerdo del 5 de septiembre de 2006 de la Comisión Negociadora Sectorial correspondiente al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) aprobado por el decreto 993 del 27 de mayo de 1991 (texto ordenado 1995) y sus modificatorios, y

”CONSIDERANDO:

”Que por ley 24.185 se estableció el régimen aplicable a las negociaciones colectivas entre la Administración Pública Nacional y sus empleados.

”Que en cumplimiento del mecanismo establecido por la ley 24.185 y por el Anexo II del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional homologado por el decreto 214/06, se ha constituido la Comisión Negociadora Sectorial correspondiente al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA).

”Que las partes, en el marco previsto por el artículo 6° de la ley 24.185, reglamentado por el artículo 5° y del decreto 447/93 y resoluciones complementarias, arribaron a un acuerdo de nivel sectorial relativo al otorgamiento de vales alimentarios a partir del 1° de octubre de 2006 al personal comprendido en el Sistema Nacional de la Profesión (SINAPA), concretado a través del Acta Acuerdo de fecha 5 de septiembre de 2006 de la precitada Comisión Negociadora.

”Que el mencionado acuerdo cumple con los requisitos del artículo 11 de la ley 24.185.

”Que se han cumplimentado las intervenciones prescriptas por los artículos 79, segundo párrafo, y 80, inciso b), del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional homologado por el decreto 214/06.

”Que asimismo ha emitido el correspondiente dictamen la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público.

”Que en atención a las prescripciones del artículo 62 de la ley 11.672 complementaria permanente de presupuesto (texto ordenado 2005) y sus modificatorias, y a la Cláusula Primera del Acta Acuerdo que dispone la vigencia de lo pactado, corresponde que su instrumentación por parte del Poder Ejecutivo Nacional se formalice en el marco del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

”Que conforme el artículo 1° del decreto 1.432/05, compete al Poder Ejecutivo nacional el otorgamiento de las prestaciones previstas en el inciso c) del artículo 103 bis de la ley 20.744 (texto ordenado 1976) y sus modificatorias, al personal comprendido en el artículo 8° de la ley 24.156.

”Que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ha tomado la intervención prevista en los artículos 7°, 10 y concordantes de la ley 24.185.

”Que el artículo 3° del Código Civil de la República Argentina dispone que las leyes no tienen efec-

⁵ Ob. cit., página 222 y ss.

⁶ Fuente: www.infoleg.gov.ar.

to retroactivo, sean o no de orden público, salvo disposición en contrario, por lo que resulta necesario el dictado de una norma que expresamente consagre la vigencia del Acta Acuerdo que se homologa por el presente, desde la fecha allí consignada.

“Que, por similares motivos, cabe hacer una excepción a lo dispuesto por el artículo 62 de la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto (texto ordenado 2005) y sus modificatorias en este caso particular.

“Que, con relación a la vigencia temporal, el acuerdo alcanzado rige a partir del 1º de octubre de 2006 en las condiciones convenidas por las partes.

“Que la situación en la que se dicta esta medida configura una circunstancia hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

“Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ha tomado la intervención que le compete.

“Que el presente se dicta en ejercicio de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de los artículos 14 de la ley 24.185 y 1º del decreto 1.432/05.

“Por ello,

“El presidente de la Nación Argentina en acuerdo General de Ministros

“Decreta:

“Artículo 1º: Homológase el Acta Acuerdo de la Comisión Negociadora Sectorial correspondiente al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (decreto 993/91, texto ordenado 1995 y sus modificatorios) de fecha 5 de septiembre de 2006, que se incorpora como Anexo del presente decreto.

“Art. 2º: La vigencia del Acta Acuerdo homologada por el presente será a partir del 1º de octubre de 2006, en las condiciones allí establecidas.

“Art. 3º: Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

“Art. 4º: Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

NÉSTOR C.KIRCHNER

Alberto A. Fernández. – Aníbal D. Fernández. – Nilda C. Garré. – Felisa Miceli. – Jorge E. Taiana. – Ginés M. González García. – Julio M. De Vido. – Alicia M. Kirchner. – Alberto J. B. Iribarne. – Carlos A. Tomada. – Daniel F. Filmus.”

“ANEXO

“En la Ciudad de Buenos Aires, a los 5 días de setiembre de 2006, siendo las 12 horas en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, ante el señor director de Dictámenes y Contenciosos, doctor José Elías Miguel Vera, en su carácter

de presidente de la Comisión Paritaria del decreto 214/06 –Sectorial SINAPA– asistido por el secretario de Conciliación, licenciado Omar M. Rico, comparecen en representación de la Jefatura de Gabinete de Ministros, doctor Julio Vitobello, y licenciado Norberto Perotti, de la Subsecretaría de la Gestión Pública, doctor Juan Manuel Abal Medina, licenciado Lucas Nejamkis, licenciado Eduardo Salas y doctora Amalia Bortman, y del Ministerio de Economía y Producción, licenciado Raúl Rigo, licenciado Carlos Santamaría y doctor Jorge Caruso, todos ellos por parte del Estado empleador, y por la parte gremial, Felipe Carrillo, Omar Auton, Hugo Spairani y Karina Trivisonno, en representación de la Unión del Personal Civil de la Nación los señores Eduardo De Gennaro, Rubén Mosquera y Matías Cremonte en representación de la Asociación Trabajadores del Estado, quienes asisten a la presente audiencia. Cedida la palabra, ambas partes han intercambiado y analizado diversas alternativas para asegurar una adecuada aplicación de lo establecido por el decreto 1.432/05 en el ámbito de la presente negociación sectorial. A ese efecto, han acordado que:

“*Primero.* El personal comprendido en el ámbito del presente sectorial incluido en el Anexo I del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, instrumentado por decreto 214/06, de conformidad con lo establecido en el artículo 9º de esta norma convencional, percibirá vales alimentarios por hasta un monto de pesos ciento cincuenta (\$ 150) mensuales, a partir del 1º de octubre de 2006 pagaderos a trimestre vencido, siempre que no estuviera percibiendo cifra superior por igual concepto a la fecha de suscripción de la presente. Los vales serán percibidos en forma proporcional a los días efectivamente trabajados con excepción del uso de las licencias correspondientes.

“*Segundo.* Las jurisdicciones y entidades sólo podrán otorgar el beneficio en la medida que acrediten disposición de la fuente de financiamiento necesaria así como cumplir con los requisitos que se establezcan. Para ello, el Estado empleador implementará el procedimiento necesario para instrumentar la medida dispuesta en el artículo precedente por decisión administrativa del jefe de Gabinete de Ministros.

“*Tercero.* El Estado empleador instrumentará las medidas necesarias a efectos de que las jurisdicciones y entidades que a la fecha se encontraran otorgando el beneficio de vales alimentarios se adecuen a los criterios de la presente acta y a las disposiciones vigentes sobre vales alimentarios, antes del 31 de diciembre 2006.

“*Cuarta.* Las futuras negociaciones colectivas acordarán la incorporación de los montos otorgados en concepto de vales alimentados a las retribuciones del personal.”

“Cedida la palabra a la representación gremial de la Asociación Trabajadores del Estado, manifiesta su desacuerdo con el punto tercero de la presente acta.

“En este estado, la autoridad de aplicación hace saber a las partes que conforme a lo manifestado precedentemente por la representación sindical y atento a que la mayoría se pronunció a favor de la aprobación de la propuesta conforme al artículo 4° de la ley 24.185 y su decreto reglamentario 447/93 así como la resolución del Ministerio de Trabajo 42/98, se da por aprobada la propuesta y se iniciarán los trámites para su homologación

”Se firma un (1) solo ejemplar, cuyas copias autenticadas son entregadas a los representantes de cada una de las partes y a la Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales (COPAR) prevista por el artículo 79 del Convenio Colectivo de Trabajo General (decreto 214/06), disponiéndose la tramitación de la homologación del presente según corresponda. Con lo que se da por finalizada la presente reunión, firmando los presentes al pie en señal de conformidad ante mí, que *certifico*.”

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

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

Alejandro Pérez Hualde⁷ al respecto enseña: “Este acuerdo general de ministros y la refrendata de ellos y del jefe de Gabinete están previstos como *requisitos formales* ya que no constituyen, en modo alguno, un control del poder. Así lo perciben Sabsay y Onaindia cuando afirman que se trata de controles ‘semánticos’ debido a la falta de independencia de los mismos frente al funcionario a quien les toca controlar”. (La bastardilla nos pertenece.)

“*El acuerdo general de ministros ha sido interpretado como la necesidad de la simple mayoría de ellos* (así lo hace Julio Rodolfo Comadira, *Los decretos de necesidad y urgencia en la reforma constitucional*, en revista ‘La Ley’ del 24/3/95, pág. 5) y también como necesidad de unanimidad del cuerpo ministerial (así opinan Roberto Dromi y Eduardo Menem, *La Constitución reformada, comentada, in-*

terpretada y concordada. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994, pág. 340). Nosotros coincidimos con la segunda posición por las siguientes razones: 1) la excepcionalidad y restricción del trámite, y 2) porque así ha sido interpretado de hecho en las normas dictadas con posterioridad a la reforma como es el caso del decreto 290/95.” (La bastardilla nos pertenece.)

“La excepcionalidad del trámite sirve de fundamento a la exigencia de la unanimidad porque el dictado de un decreto de necesidad y urgencia no se encuentra entre las facultades normales del Poder Ejecutivo sino que es de uso extraordinario. Por tal razón, la Constitución reformada ha exigido una serie de condiciones y supuestos habilitantes que deben ser cumplidos; *el requisito del acuerdo general de ministros debe ser interpretado del modo más exigente*.” (La bastardilla nos pertenece.)

El mismo autor⁸ nos advierte: “La Comisión Bicameral Permanente debe estar facultada a rechazar *in limine* el decreto que fuera presentado después de vencido el plazo que el jefe de Gabinete tiene para hacerlo. También podría rechazarlo si no consta el acuerdo general de ministros a través de las respectivas refrendatas”.

Además señala: “La Comisión Bicameral Permanente debe verificar que el decreto haya sido publicado en el Boletín Oficial”.

De lo expuesto surgen claramente cuáles son los requisitos a dilucidar en el DNU para su procedencia formal, y qué deberá tener en consideración la Comisión Bicameral Permanente para su dictamen.

Compartimos el criterio sustentado por Julio Comadira⁹ de exigir “simple mayoría de ministros en el acuerdo general”. Razones prácticas inclinan nuestra decisión, ya que no muchas veces es factible reunir a la totalidad de ellos por diversos motivos funcionales.

Desde ya anticipamos: el decreto de necesidad y urgencia 1.487 del Poder Ejecutivo Nacional, sancionado el 20 de octubre de 2006 y publicado en el Boletín Oficial del 30 de octubre de 2006, bajo el número 31.021, página 1, desde el punto de vista formal reúne y cumplimenta a nuestro entender los requisitos exigidos por la Constitución Nacional y la ley especial para su aceptación.

No contiene vicios formales que violen las disposiciones legales vigentes e invaliden su procedencia. Veamos:

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

⁷ “Decretos de necesidad y urgencia: su ley especial. Punto E: requisitos formales para su emisión”. *Derecho constitucional de la reforma de 1994*, II, págs. 213 y ss., Edic. Depalma, Buenos Aires, noviembre 1995.

⁸ Alejandro Pérez Hualde, ob. cit., pág. 229.

⁹ Julio Rodolfo Comadira, *Los decretos de necesidad y urgencia en la reforma constitucional*, en revista “La Ley” del 24/3/95, pág. 5.

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

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

La Comisión Bicameral ha verificado que el DNU ha sido publicado en el Boletín Oficial, tal como se transcribe ut supra.

2.3 Razones sustanciales.

Del citado artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional surge un principio general que es la prohibición del dictado de este tipo de decretos y una excepción, la cual analizaremos a continuación:

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

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

La norma nos habla de “estado de necesidad”. Entendemos que se refiere a aquel caracterizado por un perfil fáctico (urgente necesidad) y por otro de carácter institucional (imposibilidad de recurrir a los trámites ordinarios para la sanción de las leyes).

En este sentido, existe consenso generalizado en exigir una situación de “necesidad y urgencia”.

Sostiene Bidart Campos¹⁰ que 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.

Concretamente, la “necesidad y la urgencia” deben estar suficientemente fundadas y responder a circunstancias excepcionales, partiendo del principio sacramental de que las leyes deben ser dictadas por el Poder Legislativo.

Resulta necesario destacar que la sola política, en tanto derivación de la carencia, por el gobierno de quórum o mayorías propias para imponer su criterio, no puede, por eso, ser la razón justificante del

empleo del decreto, porque debe concurrir siempre la necesidad de resolver, con urgencia y eficazmente la situación planteada.¹¹

Resumiendo, para que el presidente pueda hacer uso de esta atribución exclusiva y excepcional que posee para dictar DNU, deben reunirse primeramente los siguientes requisitos: 1) concurrencia de circunstancias excepcionales que hicieren imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes, 2) que el objeto de la pretensión, la necesidad y la urgencia, no pueda satisfacerse por ley, y 3) que no se trate sobre las materias expresamente prohibidas por el texto constitucional.

Sometiendo a esta prueba (test) de constitucionalidad al DNU 1.487/2006 remitido a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración, advertimos que no reúne los requisitos sustanciales exigidos por la norma reglamentaria.

Basta repasar detenidamente sus considerandos para comprobar la falta absoluta de fundamentación para justificar la legitimidad de su dictado. Sólo expresa lo siguiente:

“... Que el artículo 31 del Código Civil de la República Argentina dispone que las leyes no tienen efecto retroactivo, sean o no de orden público, salvo disposición en contrario, por lo que resulta necesario el dictado de una norma que expresamente consagre la vigencia del acta acuerdo que se homologa por el presente, desde la fecha allí consignada.

”Que, por similares motivos, cabe hacer una excepción a lo dispuesto por el artículo 62 de la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto (t.o. 2005) y sus modificatorias, en este caso particular.

”Que, con relación a la vigencia temporal, el acuerdo alcanzado rige a partir del 1º de octubre de 2006 en las condiciones convenidas por las partes.

”*Que la situación en la que se dicta esta medida configura una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.*” (La bastardilla nos pertenece.)

En lugar de recurrir al trámite ordinario de las leyes ha sido sancionado mientras el Congreso se encontraba en funciones y no ocurría ningún acontecimiento que justificara la adopción de esta medida.

Como fundamentos de la medida se deben descartar los 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.

Pérez Hualde¹² al respecto nos señala: “...impone que no sólo se encuentren impedidos los trámites

¹⁰ Bidart Campos, Germán, *Los decretos de necesidad y urgencia*, “La Ley”, 27/2/01.

¹¹ Quiroga Lavié, Humberto, *Decretos de necesidad y urgencia en la reforma de la Constitución Nacional*, “La Ley”, 1194-D:876/881.

¹² Alejandro Pérez Hualde, ob. cit., pág. 209.

ordinarios sino todos los posibles; exige la virtual parálisis institucional; exige el verdadero estado de necesidad, la crisis política entendida como la falta de respuesta absoluta, del Poder Legislativo ante una necesidad imperiosa de intervención.

”Una cosa son los hechos graves que amenazan a la comunidad en modo inminente y que son los que habilitan el ejercicio del poder de policía de emergencia por parte del Congreso y otro muy distinto el hecho de la parálisis institucional que aqueja al Poder Legislativo y le impide tomar las decisiones que las circunstancias exigen. La crisis habilitante para el dictado del decreto de necesidad y urgencia es estrictamente institucional y es distinta de aquella de naturaleza financiera, natural, económica, etcétera, que ineludible y concomitantemente, se presenta en los hechos.

”De confundirse los supuestos que pueden servir de causa habilitante para el dictado de estas normas de excepción se convertirá el decreto de necesidad y urgencia en un verdadero medio normal y ordinario a disposición del gobernante de turno.” (La bastardilla nos pertenece.)

Para algunos autores españoles (Santaolalla Marchetti ¹³), según el caso, debe distinguirse si el rechazo por el Congreso se produce por desacuerdo con el contenido, lo que es perfectamente válido, o si se produce porque el decreto no se ajustó a las exigencias que la Constitución contempla para su validez, o si transgredió los límites que dicha normativa reconoce.

En esta materia debe adoptarse un criterio restrictivo para no desnaturalizar estos reglamentos y evitar de ese modo que la asunción extraordinaria de estas facultades termine convirtiéndose en una usurpación de las competencias de otro poder.

Finalmente diremos que la ausencia de fundamentación impide el control de constitucionalidad que cabe ejercer también al Poder Judicial, tal como lo expusiera en el seno de la Convención Constituyente el convencional Ortiz Pellegrini ¹⁴: “Concluyo diciendo que la Corte Suprema de Justicia de la Nación podrá ejercer el control jurisdiccional en los requisitos sustantivos que mencioné recién; en el procedimiento valga la tautología, de la etapa procedimental para

ver si se han cumplido todos los requisitos. Si falta alguno, la pena será la nulidad”.

3. Conclusión

Debemos reflexionar políticamente sobre el dictado de esta norma de exención.

El Poder Ejecutivo Nacional ha sancionado un decreto de necesidad y urgencia en lugar de recurrir al trámite ordinario de las leyes. Como es público y notorio, el Congreso se encontraba en funciones y no ocurría ningún acontecimiento que justificara la adopción de esta medida.

Esta Comisión Bicameral no puede convalidar esta anomalía.

Si este proceder se convalida, no previsto en la inteligencia de la Constitución, implicará un desvío y limitación de las funciones del Congreso de la Nación, sustrayéndose de su competencia facultades que son propias.

Recordemos que nos encontramos frente a un acto complejo que requiere de la voluntad de dos órganos: el Poder Ejecutivo que lo dicta y el Poder Legislativo que tiene a su cargo el examen y control del decreto. A este último, como órgano de contralor, le compete pronunciarse sobre, la concurrencia de los extremos que habilitan el ejercicio de esta facultad excepcional del Poder Ejecutivo: mérito, oportunidad y conveniencia de su contenido, y es quien ratificará o no la normativa dictada.

Cuando la norma del artículo 99, inciso 3, Constitución Nacional, faculta al Poder Legislativo a fijar el trámite y el alcance de su intervención se está refiriendo a todos los sentidos de alcance que hemos analizado.

La ley especial 26.122 en su artículo 10 lo fijó precisamente al disponer: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado”.

El Congreso de la Nación debe rechazar este decreto.

Para Loewenstein la separación de poderes se traduce como la necesidad de distribución y control

¹³ Citado por P. Hualde en la ob. cit.

¹⁴ “En esta etapa legislativa el diseño constitucional nos coloca en el marco del Poder Legislativo que, de acuerdo con el artículo 71 bis, tiene obligación de expresarse. En todos los casos ha sido prohibida la sanción ficta o tácita. La primera es el silencio, y la otra, la expresión por otros medios. Esto reviste una enorme trascendencia para el derecho constitucional argentino. No podrá haber más decretos con el silencio del Congreso, que deberá hablar, decir y expresarse, según la Constitución, con lo cual derogamos para siempre la triste doctrina centrada en el caso Peralta que dio valor positivo al silencio como expresión del Congreso. No hay más silencio del Congreso que pueda interpretarse como un consentimiento al Poder Ejecutivo, si no se lo indica expresamente. El caso Peralta ha fenecido,

ha muerto... De modo que existe una etapa ejecutiva, en donde se decide el dictado del decreto de necesidad y urgencia y tiene ejecutoriedad. Existe una etapa legislativa porque el Congreso debe necesariamente, aprobarlo o revocarlo. Si falta la segunda etapa, que quede claro que el decreto será nulo de nulidad absoluta. Concluyo diciendo que la Corte Suprema de Justicia de la Nación podrá ejercer el control jurisdiccional en los requisitos sustantivos que mencioné recién; en el procedimiento, valga la tautología, de la etapa procedimental para ver si se han cumplido todos los requisitos. Si falta alguno, la pena será la nulidad.” (Convención Nacional Constituyente. Diario de Sesiones. Imprenta del Congreso de la Nación. Buenos Aires, 1994, sesión del 28 de julio de 1994, p. 2452.)

recíproco del poder político, adjudicando las funciones que al Estado competen en distintos órganos, por lo cual, modernamente, sólo cabe hablar de separación de funciones.¹⁵

El mismo autor cita una frase de Thomas Jefferson, para quien: “El despotismo electivo no fue el gobierno por el que nosotros luchamos; nosotros luchamos por un gobierno que no estuviere fundado sólo en los principios de la libertad, sino por uno en el que los poderes gubernamentales estuviesen de tal manera divididos y equilibrados entre las diferentes autoridades, que ningún poder pudiese traspasar sus límites legales sin ser eficazmente controlado y restringido por los otros”.

La Corte Suprema de Justicia en un antiguo fallo¹⁶ sostuvo: “siendo un principio fundamental de nuestro sistema político la división del gobierno en tres grandes departamentos, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, independientes y soberanos en su esfera, se sigue forzosamente que las atribuciones de cada uno le son peculiares y exclusivas; pues el uso concurrente o común de ellas harían necesariamente desaparecer la línea de separación entre los tres altos poderes políticos, y destruiría la base de nuestra forma de gobierno”.

En consecuencia, a modo de reflexión diremos que el Congreso tiene, una vez más, su posibilidad de ejercer un papel protagónico que, de no llevarlo a cabo, será la primera víctima de su omisión.

Una reciente historia de ineficacia y poca transparencia institucional nos recuerda día a día que debemos modificar nuestra realidad en procura de un futuro mejor, si no es para nosotros que lo sea para nuestros hijos.

*Oscar R. Aguad. – Luis P. Naidenoff. –
Ernesto R. Sanz.*

III

Dictamen de comisión

(en minoría)

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente –ley 26.122– ha considerado el decreto de necesidad y urgencia número 1.487, del 20 de octubre de 2006, (expediente P.E.-66/06 del Senado de la Nación); y por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja su rechazo.

Sala de la comisión, 8 de noviembre de 2006.

Pablo G. Tonelli.

INFORME

Honorable Congreso:

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 1.487, del 20 de octubre de 2006, (expediente P.E.-66/06 del Senado de la Nación); mediante el cual el Poder Ejecutivo dispuso homologar un acta acuerdo y aumentar la retribución de los empleados públicos incluidos en el sistema nacional de la profesión administrativa.

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 los considerandos del decreto); por lo que no cabe duda de 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 2º, 10, 19 y concordantes, ley 26.122).

1. Criterio rector

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).

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

Pero el principio de que el presidente no puede legislar admite, sin embargo, una excepción prevista en el siguiente párrafo del mismo artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional. Se prevé en esa norma, en efecto, que “solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos, podrá (el Po-

¹⁵ Karl Loewenstein, ob. cit., págs. 55 y 131.

¹⁶ “Fallos”, 1:32.

der Ejecutivo) dictar decretos de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros, que deberá refrendarlos, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros.

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

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

2. Circunstancias justificantes

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

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

Uno de los casos en los que la Corte Suprema de Justicia analizó con más cuidado esta espinosa cuestión de hecho, fue el caso “Peralta” (27/12/1990, “Fallos”, 313:1513), aunque la decisión es anterior a la reforma constitucional de 1994. En esa sentencia, el Alto Tribunal exigió, para justificar la procedencia de un decreto de necesidad y urgencia, la existencia de una situación de grave riesgo social (considerando 24º), que pudiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado (considerando 26º), y tuvo en cuenta el descalabro económico generalizado y la necesidad de asegurar la continuidad y vigencia de la unión nacional (considerandos 33º a 35º). Es decir que, a criterio del tribunal, sólo una situación de muy extrema gravedad justificaría la emisión de un decreto de necesidad y urgencia.

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

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

Pero poco tiempo después, al resolver el caso “Verrochi” (19/8/1999), el tribunal volvió sobre sus pasos y se mostró dispuesto a examinar si el Poder Ejecutivo había actuado para remediar una situación de hecho constitutiva de un estado de emergencia, es decir, si estaba fácticamente justificada la emisión de un decreto de necesidad y urgencia. Y con toda claridad dijo la Corte en ese caso que “para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) Que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes” (“Fallos”, 322:1726, consid. 9º).

Para que no quedaran dudas, agregó el tribunal que al analizar “el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia” corresponde “descargar criterios de mera conveniencia ajenos a circunstancias extremas de necesidad, puesto que la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto” (considerando 9º, segundo párrafo).

El criterio fue reiterado al menos en tres casos posteriores. En “Risolia de Ocampo” expresó la Corte Suprema que “el fundamento de los decretos de necesidad y urgencia es la necesidad de poner fin o remediar situaciones de gravedad que obligan a intervenir en el orden patrimonial, fijando plazos, concediendo esperas, como una forma de hacer posible

el cumplimiento de las obligaciones a la vez que atenuar su gravitación negativa sobre el orden económico e institucional y la sociedad en su conjunto”; con el agregado de que “uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestionado en el *sub lite* es que éste tenga la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos” (2/8/2000, “Fallos”, 323:1934).

Luego, en “Cooperativa de Trabajo Fast Limitada”, la Corte requirió, para justificar la imposibilidad de seguir el trámite ordinario de las leyes “que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan” (1/11/2003, “Fallos”, 326:3180). Y en “Leguizamón Romero”, del 7 de diciembre de 2004 (“Fallos”, 327:5559), la Corte reiteró que para que sea procedente la emisión de un decreto de necesidad y urgencia por parte del Poder Ejecutivo es necesario que exista “un grave trastorno que amenace la existencia, seguridad o el orden público o económico”.

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

3. Primera conclusión

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

Las “circunstancias excepcionales” contempladas en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional se configuran ante una “situación de grave riesgo social”, que “ponga en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado”, o ante un “descalabro económico generalizado” y frente a la necesidad de “asegurar la continuidad y vigencia de la unión nacional”. Pero también es necesario que “las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor” y que se trate de “proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos”.

Por lo tanto, en cada caso en que deba determinarse si un decreto de necesidad y urgencia ha sido emitido de conformidad con la previsión constitucional, o no, será necesario verificar la existencia de los referidos supuestos de hecho. Y siempre aplicando un criterio de interpretación restrictivo, dado el carácter excepcional de esta atribución del presidente de la Nación.

4. El decreto 1.487/06

El decreto bajo análisis de esta Comisión Bicameral se dictó con el propósito de implementar

variaciones en la remuneración salarial o en el régimen laboral del personal de distintas áreas de la administración pública nacional.

Lo primero que debe señalarse es que, aparentemente, el jefe de Gabinete se ha limitado a enviar al Congreso sólo el texto del decreto y del acta, sin haber adjuntado todos los antecedentes del caso, como hubiera correspondido. Digo aparentemente porque no he recibido otro antecedente más que los mencionados, pero no puedo descartar que ellos hayan ingresado junto con el mensaje del jefe de Gabinete.

De todas maneras, surge del texto del decreto y de sus antecedentes que el acta homologada fue suscrita el 5 de septiembre del corriente año; es decir, un mes y medio antes de la emisión del decreto y lapso más que suficiente para que el Congreso tratara esta iniciativa. A partir de ese dato, es muy difícil encontrar una causa súbita, urgente, imprevista e impostergable que hubiera justificado la emisión del decreto. A lo cual debe agregarse que el Congreso se hallaba en pleno período de sesiones ordinarias (artículo 63 de la Constitución Nacional) y que ambas Cámaras sesionaron los días 4, 11, 25 de octubre y 1º de noviembre.

En este punto recuerdo que, de acuerdo con la interpretación de la Corte Suprema, para que proceda la emisión de un decreto de necesidad y urgencia es preciso que “sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal” (“Verrochi”, “Fallos”, 322:1726, ya citado). En el caso bajo análisis, el presidente ni siquiera ha intentado una explicación acerca de por qué es imposible seguir el trámite previsto en la Constitución para la sanción de las leyes. Sólo ha expresado esa imposibilidad como una petición de principio, sin fundamento alguno.

Además, está muy claro que el decreto no se dictó en protección de los intereses generales de toda la sociedad sino bien por el contrario para beneficiar a “determinados individuos”, lo que va en contra de la comentada doctrina de la Corte Suprema.

La decisión debería haber sido adoptada mediante una ley, en sentido formal y material, dado que se trató de aumentos de sueldos retroactivos y el artículo 62 de la ley 11.672 (citado en los considerandos del decreto) prescribe que los aumentos de remuneraciones “no podrán tener efectos retroactivos y regirán invariablemente a partir del día primero del mes siguiente al de la fecha en que hubieran sido dispuestos”. De manera tal que sólo una ley de igual jerarquía podía sortear la prohibición (artículo 31 de la Constitución Nacional).

5. Conclusión

La conclusión, luego del precedente análisis, es que el Poder Ejecutivo dictó el decreto de necesidad y urgencia sin que estuvieran reunidas las condiciones sustanciales para ello y que, muy por el contrario, lo hizo por razones de mera conveniencia, que es justamente lo que no debe hacer (CSJ, "Fallos", 322:1726, consid. 9°).

Sí se encuentran cumplidos, en cambio, los recaudos formales previstos en la Constitución Nacional, por cuanto el decreto 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. Además, la materia no es de las expresamente vedadas en el artículo 99, inciso 3, párrafo tercero, de la Constitución Nacional. Pero el cumplimiento de estos recaudos formales es insuficiente para dotar de validez al decreto bajo análisis, dada la falta de cumplimiento de los recaudos sustanciales.

Por la materia de que se trata, el presidente podría haber recurrido al ejercicio de facultades delegadas (artículo 76 de la Constitución Nacional; artículo 2°, inciso f), de la ley 25.135), razón por la cual resulta llamativo que haya optado por emitir un decreto de necesidad y urgencia que está claramente fuera de la previsión constitucional. Pero dado que en los considerandos del decreto no se ha explicado esa opción, no corresponde pronunciarse al respecto.

Por todas las razones expuestas, se aconseja el rechazo del decreto de necesidad y urgencia número 1.487 del 20 de octubre de 2006, bajo análisis.

Pablo G. Tonelli.

ANTECEDENTE

Buenos Aires, 26 de octubre de 2006.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad, a fin de comunicarle el dictado del decreto 1.487 del 20 de octubre de 2006, que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.
Mensaje 1.536

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Alberto A. Fernández. – Carlos A. Tomada.

Buenos Aires, 20 de octubre de 2006.

VISTO el expediente 1.189.415/06 del Registro del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto (t.o. 2005) y sus modificatorias, la ley 24.185,

la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional, 25.164, el decreto 447 del 17 de marzo de 1993, el decreto 1.432 del 22 de noviembre de 2005, el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional homologado por el decreto 214 del 27 de febrero de 2006, el acta acuerdo del 5 de septiembre de 2006 de la Comisión Negociadora Sectorial correspondiente al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) aprobado por el decreto 993 del 27 de mayo de 1991 (t. o. 1995) y sus modificatorios, y

CONSIDERANDO:

Que por ley 24.185 se estableció el régimen aplicable a las negociaciones colectivas entre la administración pública nacional y sus empleados.

Que en cumplimiento del mecanismo establecido por la ley 24.185 y por el anexo II del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional homologado por el decreto 214/06, se ha constituido la Comisión Negociadora Sectorial correspondiente al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA).

Que las partes, en el marco previsto por el artículo 60 de la ley 24.185, reglamentado por el artículo 5° del decreto 447/93 y resoluciones complementarias, arribaron a un acuerdo de nivel sectorial relativo al otorgamiento de vales alimentarios a partir del 1° de octubre de 2006 al personal comprendido en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), concretado a través del acta acuerdo de fecha 5 de septiembre de 2006 de la precitada comisión negociadora.

Que el mencionado acuerdo cumple con los requisitos del artículo 11 de la ley 24.185.

Que se han cumplimentado las intervenciones prescriptas por los artículos 79, segundo párrafo y 80, inciso b), del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional homologado por el decreto 214/06.

Que asimismo ha emitido el correspondiente dictamen la Comisión Asesora de Política Salarial del Sector Público.

Que en atención a las prescripciones del artículo 62 de la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto (t. o. 2005) y sus modificatorias, y cláusula primera del acta acuerdo que dispone la vigencia de lo pactado, corresponde que su instrumentación por parte del Poder Ejecutivo nacional se formalice en el marco del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Que conforme el artículo 1° del decreto 1.432/05, compete al Poder Ejecutivo nacional el otorgamiento de las prestaciones previstas en el inciso c), artículo 103 bis de la ley 20.744 (t. o. 1976) y sus modificatorias, al personal comprendido en el artículo 8° de la ley 24.156.

Que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ha tomado la intervención prevista en los artículos 7º, 10 y concordantes de la ley 24.185.

Que el artículo 3º del Código Civil de la República Argentina dispone que las leyes no tienen efecto retroactivo, sean o no de orden público, salvo disposición en contrario, por lo que resulta necesario el dictado de una norma que expresamente consagre la vigencia del acta acuerdo que se homologa por el presente, desde la fecha allí consignada.

Que, por similares motivos, cabe hacer una excepción a lo dispuesto por el artículo 62 de la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto (t. o. 2005) y sus modificatorias en este caso particular.

Que, con relación a la vigencia temporal, el acuerdo alcanzado rige a partir del 1º de octubre de 2006 en las condiciones convenidas por las partes.

Que la situación en la que se dicta esta medida configura una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ha tomado la intervención que le compete.

Que el presente se dicta en ejercicio de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de los artículos 14 de la ley 24.185 y 1º del decreto 1.432/05.

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1º – Homológase el acta acuerdo de la Comisión Negociadora Sectorial correspondiente al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa - (decreto 993/91 - t.o. 1995 y sus modificatorios) de fecha 5 de septiembre de 2006, que se incorpora como anexo del presente decreto.

Art. 2º – La vigencia del acta acuerdo homologada por el presente será a partir del 1º de octubre de 2006, en las condiciones allí establecidas.

Art. 3º – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

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

Decreto 1.487

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Alberto A. Fernández. – Aníbal D. Fernández. – Jorge E. Taiana. – Nilda C. Garré. – Felisa Miceli. – Julio M. De Vido. – Alberto J. B. Iribarne. – Carlos

A. Tomada. – Alicia M. Kirchner. – Ginés M. González García. – Daniel F. Filmus.

ANEXO

En la Ciudad de Buenos Aires, a los 5 días de septiembre de 2006, siendo las 12 horas, en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, ante el señor director de dictámenes y contenciosos, doctor José Ellas Miguel Vera, en carácter de presidente de la Comisión Paritaria del decreto 214/06 –Sectorial SINAPA– asistido por el secretario de conciliación, licenciado Omar M. Rico, comparecen en representación de la Jefatura de Gabinete de Ministros, doctor Julio Vitobello, y licenciado Norberto Perotti, de la Subsecretaría de la Gestión Pública, doctor Juan Manuel Abal Medina, licenciado Lucas Nejankis, licenciado Eduardo Salas y doctora Amalia Bortman y del Ministerio de Economía y Producción, el licenciado Raúl Rigo, licenciado Carlos Santamaria y doctor Jorge Caruso, todos ellos por parte del Estado empleador, y por la parte gremial, Felipe Carrillo, Omar Auton, Hugo Spairani y Karina Trivisonno, en representación de la Unión del Personal Civil de la Nación y los señores Eduardo De Gennaro, Rubén Mosquera y Matías Cremonte en representación de la Asociación Trabajadores del Estado, quienes asisten a la presente audiencia.

Cedida la palabra, ambas partes han intercambiado y analizado diversas alternativas para asegurar una adecuada aplicación de lo establecido por el decreto 1.432/05 en el ámbito de la presente negociación sectorial.

A ese efecto, han acordado que:

Primera. El personal comprendido en el ámbito del presente sectorial incluido en el anexo I del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, instrumentado por decreto 214/06, de conformidad con lo establecido en el artículo 9º de esta norma convencional, percibirá vales alimentarios por hasta un monto de pesos ciento cincuenta (\$150) mensuales, a partir del 1º de octubre de 2006 pagaderos a trimestre vencido, siempre que no estuviera percibiendo cifra superior por igual concepto a la fecha de suscripción de la presente. Los vales serán percibidos en forma proporcional a los días efectivamente trabajados con excepción del uso de las licencias correspondientes.

Segunda. Las jurisdicciones y entidades sólo podrán otorgar el beneficio en la medida que acrediten disposición de la fuente de financiamiento necesaria así como cumplir con los requisitos que se establezcan. Para ello, el Estado empleador implementará el procedimiento necesario para instrumentar la medida dispuesta en el artículo precedente por la decisión administrativa del jefe de Gabinete de Ministros.

Tercera. El Estado empleador instrumentará las medidas necesarias a efectos que las jurisdicciones y entidades que a la fecha se encontraran otorgando el beneficio de vales alimentarios se adecuen a los criterios de la presente acta y a las disposiciones vigentes sobre vales alimentarios, antes 31 de diciembre 2006.

Cuarta. Las futuras negociaciones colectivas acordarán la incorporación de los montos otorgados en concepto de vales alimentarios a las retribuciones del personal.

Cedida, la palabra a la representación gremial de la Asociación Trabajadores del Estado manifiesta su desacuerdo con el punto tercero de la presente acta.

En este estado, la autoridad de aplicación hace saber a las partes que conforme a lo manifestado precedentemente por la representación sindical y atento a que la mayoría se pronunció a favor de la aprobación de la propuesta conforme al artículo 4° de la ley 24.185 y su decreto reglamentario 447/93 así como la resolución del Ministerio de Trabajo 42/98, se da por aprobada la propuesta y se iniciarán los trámites para su homologación.

Se firma un (1) solo ejemplar, cuyas copias autenticadas son entregadas a los representantes de cada una de las partes y a la Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales (CO-PAR) prevista por el artículo 79 del Convenio Colectivo de Trabajo General (decreto 214/06), disponiéndose la tramitación de la homologación del presente según corresponda.

Con lo que se da por finalizada la presente reunión, firmando los presentes al pie en señal de conformidad ante mí, que certifico.

Firmas ilegibles.

III

(Orden del Día N° 1.541)

I

Dictamen de comisión

(en mayoría)

Honorable Congreso:

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 1.384 de fecha 9 de octubre de 2006 por el cual se fija el sueldo básico de la clase A, grado 1, del escalafón para el personal del Cuerpo de Administradores Gubernamentales a partir del 1° de enero de 2001 hasta el 31 de octubre de 2005.

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

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 1.384 de fecha 9 de octubre de 2006.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 8 de noviembre de 2006.

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

INFORME

Honorable Congreso:

I. Antecedentes

La reforma constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el marco del paradigma instaurado por los constituyentes del 53/60 se planteaba.¹

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) la delegación legislativa y c) la 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.

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 Honorable Congreso de la Nación. *Manual de la Constitución argentina*, 1890.

En una postura distinta, se ubica Linares Quintana, siguiendo el criterio ortodoxo de que lo que no está previsto en la ley no se puede hacer. A él adhieren Bidart Campos, Vanossi, entre otros.

Julio R. Comadira analiza ambas posturas doctrinarias. *Los decretos de necesidad y urgencia en la reforma constitucional* (“L.L.”, 1995-B, páginas 823:850).

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

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

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

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

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

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

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

“13. Refrendar juntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá

personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente”.

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

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

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

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

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

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

II. Objeto

Se somete a dictamen de vuestra comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.384 de fecha 9 de octubre de 2006 que tiene como objeto fijar el sueldo básico de la clase A, grado 1, del personal del Cuerpo de Administradores Gubernamentales que regirá a partir del 1º de enero de 2001 hasta el 31 de octubre de 2005 de conformidad con el acuerdo que, en el marco de la negociación paritaria, las partes plasmaron en el acta del 18 de abril de 2006.

Ila. Análisis del decreto

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último párrafo del considerando del citado decreto que el mismo se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el Poder Ejecutivo nacional por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

La ley 26.122, en el capítulo I del título III se refiere a los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente respecto de los decretos de necesi-

dad y urgencia estableciendo en su artículo 10 que vuestra 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)* firma de los señores ministros y del señor jefe de Gabinete de Ministros dictado en acuerdo general de ministros y refrendado juntamente con el señor jefe de Gabinete de Ministros y *c)* remitido por el 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, debe regular aquella que no trate de materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos.

El decreto 1.384/06 en consideración ha sido firmado por el señor presidente de la Nación, doctor Néstor Kirchner, el señor jefe de Gabinete de Ministros, doctor Alberto Fernández, y los señores ministros Alberto J. B. Iribarne, Alicia M. Kirchner, Aníbal D. Fernández, Carlos A. Tomada, Ginés M. González García, Nilda C. Garré, Julio M. De Vido, Daniel F. Filmus, Felisa Miceli y Jorge E. Taiana, concluyéndose que ha sido decidido en acuerdo general de ministros y refrendado juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, párrafo 3°.

Respecto al último requisito formal a tratar referido a la obligación del jefe de Gabinete de Ministros de someter la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente dentro de los 10 días, él se encuentra cumplido toda vez que ha sido remitido a través del mensaje 1.385 de fecha 9 de octubre de 2006.

No obstante, vuestra comisión ha concluido que atento a que aquella cláusula ha tomado el carácter de operativa con la reciente sanción de la ley 26.122 que estableció el régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de las leyes y, en virtud de la cual, se ha conformado vuestra comisión, corresponde considerar cumplido el mismo respecto de los decretos de necesidad y urgencia emitidos con anterioridad al 25 de octubre de 2006, fecha en la que ha quedado conformada la Comisión Bicameral Permanente.

Las razones citadas precedentemente, sumadas a las necesidades organizativas de vuestra comisión y al cúmulo de decretos a tratar –las que constituyen una situación de excepción– deben considerarse en virtud del cumplimiento del plazo establecido por el artículo 93, inciso 3, para elevar vuestro despacho al plenario de cada Cámara.

La posición adoptada por vuestra comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece “la voluntad de cada Cámara

debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta”, 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.²

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 1.384/06.

En primer término corresponde realizar una síntesis del marco en el que surge la medida en análisis.

El decreto 2.098 de fecha 30 de diciembre de 1987 aprobó el escalafón y estatuto para el Cuerpo de Administradores Gubernamentales.

Las normas escalafonarias contemplan la estructuración de una carrera administrativa con pautas específicas y cuyo desarrollo se basa en la exigencia de un alto grado de capacitación así como también en la objetiva y periódica evaluación de su desempeño. En consecuencia, el nivel remunerativo debe guardar estricta equivalencia con las modalidades de las prestaciones que cumplen así como con las exigencias impuestas para el progreso en la carrera.

El decreto 163 de fecha 15 de febrero de 2006 homologó las actas acuerdo de la Comisión Negociadora Sectorial correspondiente al personal del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, en virtud de las cuales se fijó el sueldo básico correspondiente a la clase A, grado 1, del escalafón para el personal del Cuerpo de Administradores Gubernamentales en la suma de pesos dos mil setecientos cincuenta y cuatro (\$ 2.754) a partir del 1° de noviembre de 2005.

En el marco de la negociación paritaria las partes arribaron a un acuerdo respecto a la necesidad de fijar el sueldo básico de la clase A, grado 1, para el período comprendido entre el 1° de enero de 2001, fecha de la primera promoción a la clase A, grado 1, y el 31 de octubre de 2005 y respecto a los administradores gubernamentales promovidos por la resolución 7 de fecha 15 de junio de 2001 de la Subsecretaría de la Gestión Pública y la resolución 112 de fecha 12 de marzo de 2002 del jefe de Gabinete de Ministros, así como también los administradores gubernamentales que estaban en condiciones de promover a partir del 1° de enero de 2003 y el 1° de enero de 2004.

El acuerdo al que arribaron las partes fue plasmado en el acta de fecha 18 de abril de 2006 consistente en fijar el sueldo básico de la clase A, grado 1, del respectivo escalafón en la suma de pesos dos

² 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.

mil doscientos noventa y cinco con ochenta y siete centavos (\$2.295,87) que regirá a partir del 1° de enero de 2001 hasta el 31 de octubre de 2005, así como también la liquidación de las diferencias resultantes de la aplicación de dicho monto sobre haberes percibidos por los administradores gubernamentales en ese mismo lapso.

Teniendo en cuenta que el sueldo básico de la clase A, grado 1 regirá a partir del 1° de enero de 2001 hasta el 31 de octubre de 2005, así como también la liquidación de las diferencias resultantes de la aplicación de dicho monto sobre haberes percibidos por los administradores gubernamentales en ese mismo lapso, el Poder Ejecutivo nacional debió recurrir a las facultades establecidas en el artículo 93, inciso 3, de la Constitución Nacional y hacer una excepción a lo dispuesto por el artículo 62 de la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto (t.o. 2005).

Ley 11.672, artículo 62: “Los incrementos en las retribuciones incluyendo las promociones y las asignaciones del personal del sector público nacional, ya sean en forma individual o colectiva, cualquiera sea su régimen laboral aplicable, inclusive los correspondientes a sobreasignaciones, compensaciones, reintegros de gastos u otros beneficios análogos a su favor, cualquiera fuese el motivo, causa o la autoridad competente que lo disponga, no podrán tener efectos retroactivos y regirán invariablemente a partir del día primero del mes siguiente al de la fecha en que hubieran sido dispuestos. Las previsiones del presente artículo resultan de aplicación para el personal extraescalafonario y las autoridades superiores.

”Esta norma no será de aplicación para los casos en que las promociones o aumentos ‘respondan a movimientos automáticos de los agentes, establecidos por regímenes escalafonarios en vigor”.

Las razones de necesidad y urgencia requeridas para habilitar la competencia del Poder Ejecutivo en materia legislativa han sido descriptas en el Considerando del decreto 1.384/06.

La existencia de una situación de incertidumbre en el Cuerpo de Administradores Gubernamentales y razones de equidad con trabajadores de otros sectores de la administración pública nacional y del ámbito privado —en los que se han acordado incrementos similares— ameritan el dictado de un decreto de necesidad y urgencia.

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.³

³ 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, “L.L.”, 1990-D, página 131).

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

III. Conclusión

Encontrándose cumplidos, en el dictado del decreto 1.384, los requisitos formales y sustanciales establecidos en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y recepcionados en la ley 26.122, por el artículo 10, vuestra comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto de necesidad y urgencia 1.384 de fecha 9 de octubre de 2006.

Jorge M. Capitanich.

II

Dictamen de comisión

(en minoría)

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) ha considerado el mensaje del jefe de Gabinete de Ministros (expediente HCDN 316-P.E.-06) 1.385 de fecha 9 de octubre de 2006, por medio del cual se comunica el dictado del decreto de necesidad y urgencia (DNU) 1.384/2006 y se lo remite para consideración y dictamen de esta comisión en cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 99, inciso 3, y 100, inciso 13, de la Constitución Nacional y por los artículos 2°, 10 y 19 de la ley 26.122.

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

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1°) Rechazar el decreto de necesidad y urgencia 1.384/2006 por falta de adecuación a los requisitos sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado, todo ello de conformidad con lo establecido por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y los artículos 10, 22 y 24 de la ley 26.122.

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

Sala de la comisión, 8 de noviembre de 2006.

Oscar Aguad. – Luis P. Naidenoff. – Ernesto Sanz.

INFORME

Honorable Congreso:

1. *Intervención legal*1.1. *La Comisión Bicameral y las Cámaras*

El Congreso Nacional, luego de doce años de producida la última reforma constitucional, ha dado cumplimiento formal a la previsión del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional (CN) sobre los decretos de necesidad y urgencia (DNU), al sancionar la “ley especial” que rige el trámite y el alcance de la intervención del Congreso y conformar la Comisión Bicameral Permanente, recaudos ambos exigidos por dicha enmienda para dar validez a este tipo de normas.

La parte final de la norma dice: “[...] Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso”.

No es frecuente que la Constitución califique de especial a una ley. Alejandro Pérez Hualde¹ señala que: “Cuando la Constitución califica de ‘especial’ a una ley dicho adjetivo no es intrascendente. La noción de ley especial denota [...] la existencia de normas que representan una excepción con respecto a otras de alcance más general. La característica última de la ley especial consiste, pues, en que, si ésta no existiera, su supuesto de hecho quedaría automáticamente comprendido en el más amplio de la ley de alcance general [...]”.

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

“Este análisis hace que consideremos de real importancia la calificación que la Carta Magna ha otorgado a esta ley especial ya que será ella la que rija el trámite y el alcance de la intervención del Congreso sin que quepan análisis analógicos de otras normas generales que regulan el procedimiento parlamentario o de sanción de las leyes. La ley a dictarse, en razón de su especialidad, en su contenido estará sujeta únicamente a la Constitución y no a otras leyes de trámites parlamentarios fueran éstas anteriores o posteriores a ella.”

Respecto de la intervención de las Cámaras y la Comisión Bicameral Permanente el artículo 99, inciso 3, en lo pertinente, dispone: “[...] El jefe de Gabinete de Ministros personalmente y dentro de los

diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras [...]”.

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

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

El artículo 10 de la ley citada dispone además que “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado. Para emitir dictamen, la Comisión Bicameral Permanente puede consultar a las comisiones permanentes competentes en función de la materia”.

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

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

“Artículo 19. – *Despacho de la Comisión Bicameral Permanente*. La Comisión Bicameral Permanente tiene un plazo de diez días hábiles contados desde la presentación efectuada por el jefe de Gabinete, para expedirse acerca del decreto someti-

¹ “Decretos de necesidad y urgencia: su ley especial. Punto E: requisitos formales para su emisión”, *Derecho constitucional de la reforma de 1994 -II-*, página 226 s.s., Edic. Depalma, Buenos Aires, noviembre de 1995.

do a su consideración y elevar el dictamen al plenario de cada una de las Cámaras. El dictamen de la comisión debe cumplir con los contenidos mínimos establecidos, según el decreto de que se trate, en los capítulos I, II, III del presente título.”

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

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

“Artículo 22. – *Pronunciamiento.* Las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones. El rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional.” “Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento de forma inmediata.”

En función de lo expuesto esta Comisión Bicameral actúa en el marco de su competencia ejerciendo su control y elevando su despacho², respecto de lo actuado por el Poder Ejecutivo nacional, para su expreso tratamiento por el plenario de las Cámaras de acuerdo con lo dispuesto por la CN y la ley 26.122.

2. Análisis del DNU

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

2.1. Consideraciones generales.

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

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.

De esta manera el Ejecutivo “usurpa durante cierto tiempo los dominios reservados constitucionalmente al detentador del Poder Legislativo. El Parlamento, por su parte, se priva a sí mismo, con

esta renuncia, de su participación legítima en la formación y ejecución de la decisión política. Su único control interórgano sobre el gobierno se reduce al derecho nominal de revocar un decreto gubernamental. La disminución del potencial de poder por parte de la Asamblea significa una ganancia para el gobierno, pero el papel de líder del Ejecutivo será comprado a costa del principio de la distribución del poder”³.

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

2.1.2. No caben dudas de que el “presupuesto habilitante” para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia ha de ser la existencia de una situación de excepcionalidad, traducida en la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes, con lo cual resulta forzoso concluir que la crisis política habilitante para el dictado de tales decretos ha de reflejarse y entenderse como una falta total de respuesta del Poder Legislativo ante una necesidad súbita e imperiosa de su intervención.

Por otra parte, será necesario que exista una “situación de grave riesgo social” que actúe como causa de justificación en sentido lato y que los “remedios” adoptados sean adecuados para atender a la misma, como que aquella situación haya hecho necesaria la creación de medidas súbitas. Por lo que no bastará una situación de crisis legislativa, sino que es preciso que esa crisis impida subsanar o atender con la inmediatez necesaria la situación de grave riesgo social, ante las circunstancias excepcionales que deben ser palmarias.

Es decir, los “presupuestos de hecho” habilitantes para el dictado de decretos de necesidad y urgencia con carácter general por parte del Poder Ejecutivo deben resultar nítidos y perfilados claramente. De lo contrario, el ejercicio de la potestad legislativa excepcional en tratamiento, significará necesariamente un desborde injustificado.

En consecuencia, si esa “situación fáctica de emergencia” no existe, no hay motivación habilitante ni justificación jurídica del decreto.

² La comisión se limita a elevar su despacho, que –como señala Bidart Campos– no resulta vinculante para el Congreso. (Bidart Campos, “La reforma constitucional de 1994”, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, tomo VI, Ediar, Buenos Aires, 1995, página 444.)

³ Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1983, página 279.

Asimismo, si el Congreso está en sesiones, la imposibilidad de lograr mayorías y el consenso requerido para la sanción de ciertas leyes, tal extremo no ha de equipararse a las “circunstancias excepcionales” a que se refiere el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Recién cuando los indicadores sociales y de la realidad denotan la imperiosa necesidad de contar con un instrumento idóneo para paliar la situación (de “emergencia”), y siempre que no se invadan materias vedadas, se darán las circunstancias habilitantes o la permisividad constitucional, restando –lógicamente– el mesurado análisis de cada previsión contenida en el “decreto” para observar si el mentado “instrumento” legal aprueba a o no el llamado “test de razonabilidad”, como cualquier otro decreto ordinario del Poder Ejecutivo o ley sancionada por el Congreso.

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

Alejandro Pérez Hualde⁴ señala que “La ley especial determinará los alcances en el sentido de definir la amplitud del control que ejercerá el Congreso sobre el decreto”.

“En este caso resulta sumamente claro que se trata de control político absolutamente amplio; abarcará los aspectos de su legitimidad como también de su oportunidad, mérito o conveniencia; incluyendo en su control de legitimidad su adaptación a la Constitución, a los tratados y a las leyes.”

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

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

Textualmente el artículo 23 ordena: Artículo 23. – *Impedimento*. 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.

Pérez Hualde⁵ al respecto dice: “El Congreso analizará y considerará la norma en todos sus aspectos. Tratará sobre su legitimidad y sobre su convenien-

cia. La aprobará o la rechazará. Esa aprobación o rechazo será la que completa el acto y pone fin al trámite establecido por la Constitución. No caben pasos posteriores. No hay posibilidad de veto presidencial, ni total ni parcial. El trámite terminó en el Congreso”.

“Esto es así porque se trata de un acto complejo que se integra con la voluntad del Ejecutivo mediante el dictado del decreto de excepción y la del Legislativo –mediante la aprobación o rechazo de la norma–. Allí se termina el acto; tiene la misma naturaleza que los actos de designación de funcionarios con aprobación del Senado. Se envía el pliego y éste lo aprueba o rechaza y terminó el trámite, el Ejecutivo no puede rechazar o aprobar la decisión del Senado.

“[...] Se trata de la naturaleza propia del acto complejo que la Constitución reformada ha previsto; naturaleza que hace que el acto se agote en la decisión del Congreso sin que quepa ningún otro trámite.”

2.2. Razones formales.

El decreto de necesidad y urgencia 1.384/2006 remitido por el jefe de Gabinete de Ministros dice lo siguiente:⁶

Administración pública nacional

Decreto 1.384/2006

Fíjase el sueldo básico de la clase A, grado 1, del escalafón para el personal del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, para un período determinado.

Buenos Aires, 9/10/2006

Visto el expediente SO1: 0006807/03, lo dispuesto por los decretos 2.098 del 30 de diciembre de 1987 y 769 del 12 de mayo de 1994 y sus respectivos modificatorios y el acta acuerdo de fecha 18 de abril de 2006, entre el Estado nacional y las entidades gremiales Asociación Trabajadores del Estado (ATE) y Unión Personal Civil de la Nación (UPCN) y autoridades de la Asociación de Administradores Gubernamentales, y

CONSIDERANDO:

Que por el decreto mencionado en primer término se aprobó el escalafón y estatuto para el Cuerpo de Administradores Gubernamentales.

Que las normas escalafonarias aprobadas contemplan la estructuración de una carrera administrativa con pautas específicas y cuyo desarrollo se basa en la exigencia de un alto grado de capacitación así como también en la objetiva y periódica evaluación de su desempeño.

⁵ Ob. cit., página 222 y ss.

⁶ Fuente: www.infoleg.gov.ar.

⁴ Ob. cit., página 230.

Que, en consecuencia, el nivel remunerativo debe guardar estricta equivalencia con las modalidades de las prestaciones que cumplen así como con las exigencias impuestas para el progreso en la carrera.

Que por el citado decreto 769 del 12 de mayo de 1994 se fijaron los sueldos básicos de las clases C y B del escalafón del Cuerpo de Administradores Gubernamentales en pesos un mil doscientos cincuenta (\$ 1.250) y en pesos un mil setecientos cuarenta y cinco (\$ 1.745), respectivamente.

Que por decreto 163 del 15 de febrero de 2006, se homologaron las actas acuerdo de la Comisión Negociadora Sectorial correspondientes al personal del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, en virtud de las cuales se fijó el sueldo básico correspondiente a la clase A, grado 1, del escalafón para el personal del Cuerpo de Administradores Gubernamentales en la suma de pesos dos mil setecientos cincuenta y cuatro (\$ 2.754), a partir del 1º de noviembre de 2005.

Que, por lo tanto, corresponde fijar el sueldo básico de la clase A, grado 1, para el período comprendido entre el 1º de enero de 2001, fecha de la primera promoción a la clase A, grado 1, y el 31 de octubre de 2005.

Que se encuentran en dicha situación los administradores gubernamentales promovidos por la resolución 7 de fecha 15 de junio de 2001, de la Subsecretaría de la Gestión Pública y la resolución 112 de fecha 12 de marzo de 2002, del jefe de Gabinete de Ministros, así como también los administradores gubernamentales que estaban en condiciones de promover a partir del 1º de enero de 2003 y el 1º de enero de 2004.

Que en el marco de la negociación paritaria las partes, mediante acta del 18 de abril de 2006, arribaron a un acuerdo para resolver la cuestión precedentemente planteada relativa al régimen remunerativo del personal del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, consistente en fijar el sueldo básico de la clase A, grado 1, del respectivo escalafón en la suma de pesos dos mil doscientos noventa y cinco con ochenta y siete centavos (\$ 2.295,87), que regirá a partir del 1º de enero de 2001 hasta el 31 de octubre de 2005, así como también la liquidación de las diferencias resultantes de la aplicación de dicho monto sobre haberes percibidos por los administradores gubernamentales en ese mismo lapso.

Que la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público del Ministerio de Economía y Producción y la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros han tomado la intervención que les compete y se han expedido favorablemente.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la

Nación en su carácter de servicio jurídico permanente de la Jefatura de Gabinete de Ministros, ha tomado la intervención que le compete.

Que en atención a las prescripciones del artículo 62 de la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto (t. o. 2005) y el acta acuerdo que dispone la vigencia de lo pactado, a partir del 1º de enero de 2001, corresponde que su instrumentación por parte del Poder Ejecutivo nacional, se formalice en el marco del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Que la situación en la que se decide esta medida configura una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que el Poder Ejecutivo nacional se encuentra facultado para dictar el presente en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1º – Fijase el sueldo básico de la clase A, grado 1, del escalafón para el personal del Cuerpo de Administradores Gubernamentales en la suma de pesos dos mil doscientos noventa y cinco con ochenta y siete centavos (\$ 2.295,87), a partir del 1º de enero de 2001 y hasta el 31 de octubre de 2005.

Art. 2º – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

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

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Alberto A. Fernández. – Aníbal D. Fernández. – Jorge E. Taiana. – Nilda C. Garré. – Felisa Miceli. – Julio M. De Vido. – Alberto J. B. Iribarne. – Carlos A. Tomada. – Gines M. González García. – Daniel F. Filmus. – Alicia M. Kirchner.

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

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

Alejandro Pérez Hualde⁷ al respecto enseña que: “Este acuerdo general de ministros y la refrendada de ellos y del jefe de Gabinete están previstos como requisitos formales ya que no constituyen, en modo alguno, un control del poder. Así lo perciben Sabsay y Onaindia cuando afirman que se trata de controles semánticos debido a la falta de independencia de los mismos frente al funcionario a quien les toca controlar”.

“El acuerdo general de ministros ha sido interpretado como la necesidad de la simple mayoría de ellos (así lo hace Julio Rodolfo Comadira, *Los decretos de necesidad y urgencia en la reforma constitucional*, en revista ‘La Ley’ del 24/3/95, pág. 5) y también como necesidad de unanimidad del cuerpo ministerial (así opinan Roberto Dromi y Eduardo Menem, *La Constitución reformada. Comentada, interpretada y concordada*. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994, pág. 340). Nosotros coincidimos con la segunda posición por las siguientes razones: 1) la excepcionalidad y restricción del trámite y 2) porque así ha sido interpretado de hecho en las normas dictadas con posterioridad a la reforma como es el caso del decreto 290/95”.

“La excepcionalidad del trámite sirve de fundamento a la exigencia de la unanimidad porque el dictado de un decreto de necesidad y urgencia no se encuentra entre las facultades normales del Poder Ejecutivo sino que es de uso extraordinario. Por tal razón, la Constitución reformada ha exigido una serie de condiciones y supuestos habilitantes que deben ser cumplidos; el requisito del acuerdo general de ministros debe ser interpretado del modo más exigente.”

El mismo autor⁸ nos advierte que: “La Comisión Bicameral Permanente debe estar facultada a rechazar *in limine* el decreto que fuera presentado después de vencido el plazo que el jefe de Gabinete tiene para hacerlo. También podría rechazarlo si no consta el acuerdo general de ministros a través de las respectivas refrendadas”.

Además señala: “La Comisión Bicameral Permanente debe verificar que el decreto haya sido publicado en el Boletín Oficial”.

De lo expuesto surge claramente cuáles son los requisitos a dilucidar en el DNU para su procedencia formal, y qué deberá tener en consideración la Comisión Bicameral Permanente para su dictamen.

Compartimos el criterio sustentado por Julio Comadira⁹ de exigir la “simple mayoría de ministros

en el acuerdo general”. Razones prácticas inclinan nuestra decisión, ya que no muchas veces es factible reunir a la totalidad de ellos por diversos motivos funcionales.

Desde ya anticipamos: el decreto de necesidad y urgencia 1.384 del Poder Ejecutivo nacional, sancionado el 9 de octubre de 2006 y publicado en el Boletín Oficial del 11 de octubre de 2006, bajo el número 31.009, página 1, desde el punto de vista formal reúne y cumplimenta a nuestro entender los requisitos exigidos por la Constitución Nacional y la ley especial para su aceptación.

No contiene vicios formales que violen las disposiciones legales vigentes e invaliden su procedencia. Veamos:

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

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

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

– La Comisión Bicameral ha verificado que el DNU ha sido publicado en el Boletín Oficial, tal como se transcribe *ut supra*.

2.3. Razones sustanciales.

Del citado artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional surge un principio general que es la prohibición del dictado de este tipo de decretos y una excepción, la cual analizaremos a continuación:

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

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

La norma nos habla de “estado de necesidad”. Entendemos que se refiere a aquel caracterizado por un perfil fáctico (urgente necesidad) y por otro de carácter institucional (imposibilidad de recurrir a los trámites ordinarios para la sanción de las leyes).

En este sentido, existe consenso generalizado en exigir una situación de “necesidad y urgencia”.

Sostiene Bidart Campos¹⁰ que 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.

⁷ “Decretos de necesidad y urgencia: su ley especial. Punto E: requisitos formales para su emisión”, *Derecho constitucional de la reforma de 1994-II*, pág. 213 y ss., Edic. Depalma, Buenos Aires, noviembre de 1995.

⁸ Alejandro Pérez Hualde, *ob. cit.*, pág. 229.

⁹ Julio Rodolfo Comadira, *Los decretos de necesidad y urgencia en la reforma constitucional*, en revista “La Ley” del 24/3/95, pág. 5.

¹⁰ Bidart Campos, Germán, *Los decretos de necesidad y urgencia*, “La Ley”, 27/2/01.

“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.

Concretamente, la “necesidad y la urgencia” deben estar suficientemente fundadas y responder a circunstancias excepcionales, partiendo del principio sacramental de que las leyes deben ser dictadas por el Poder Legislativo.

Resulta necesario destacar que la sola imposibilidad política, en tanto derivación de la carencia, por el gobierno de quórum o mayorías propias para imponer su criterio, no puede, por eso ser la razón justificante del empleo del decreto, porque debe concurrir siempre la necesidad de resolver, con urgencia y eficazmente la situación planteada.¹¹

Resumiendo, para que el presidente pueda hacer uso de esta atribución exclusiva y excepcional que posee para dictar DNU, deben reunirse primeramente los siguientes requisitos: 1) concurrencia de circunstancias excepcionales que hicieren imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes, 2) que el objeto de la pretensión, la necesidad y la urgencia, no pueda satisfacerse por ley, y 3) que no se trate sobre las materias expresamente prohibidas por el texto constitucional.

Sometiendo a esta prueba (test) de constitucionalidad al DNU 1.488/2006 remitido a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración, advertimos que no reúne los requisitos sustanciales exigidos por la norma reglamentaria.

Basta repasar detenidamente sus considerandos para comprobar la falta absoluta de fundamentación para justificar la legitimidad de su dictado. Sólo expresa lo siguiente:

“[...] Que en atención a las prescripciones del artículo 62 de la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto (to. 2005) y el acta acuerdo que dispone la vigencia de lo pactado, a partir del 1º de enero de 2001, corresponde que su instrumentación por parte del Poder Ejecutivo nacional, se formalice en el marco del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.”

“Que la situación en la que se decide esta medida configura una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.”

“Que el Poder Ejecutivo nacional se encuentra facultado para dictar el presente en ejercicio de

las atribuciones conferidas por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional [...]”

En lugar de recurrir al trámite ordinario de las leyes ha sido sancionado mientras el Congreso se encontraba en funciones y no ocurría ningún acontecimiento que justificara la adopción de esta medida.

Como fundamento de la medida se deben descartar los 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.

Pérez Hualde¹² al respecto nos señala: “[...] impone que no sólo se encuentren impedidos los trámites ordinarios sino todos los posibles; exige la virtual parálisis institucional; exige el verdadero estado de necesidad, la crisis política entendida como la falta de respuesta absoluta del Poder Legislativo ante una necesidad imperiosa de intervención”.

“Una cosa son los hechos graves que amenazan a la comunidad en modo inminente y que son los que habilitan el ejercicio del poder de policía de emergencia por parte del Congreso y otro muy distinto el hecho de la parálisis institucional que aqueja al Poder Legislativo y le impide tomar las decisiones que las circunstancias exigen. La crisis habilitante para el dictado del decreto de necesidad y urgencia es estrictamente institucional y es distinta de aquella de naturaleza financiera, natural, económica, etcétera que ineludible y concomitantemente, se presenta en los hechos.”

“De confundirse los supuestos que pueden servir de causa habilitante para el dictado de estas normas de excepción se convertirá el decreto de necesidad y urgencia en un verdadero medio normal y ordinario a disposición del gobernante de turno.”

Para algunos autores españoles (Santaolalla Marchetti¹³), según el caso, debe distinguirse si el rechazo por el Congreso se produce por desacuerdo con el contenido, lo que es perfectamente válido, o si se produce porque el decreto no se ajustó a las exigencias que la Constitución contempla para su validez, o si transgredió los límites que dicha normativa reconoce.

En esta materia debe adoptarse un criterio restrictivo para no desnaturalizar estos reglamentos y evitar de ese modo que la asunción extraordinaria de estas facultades termine convirtiéndose en una usurpación de las competencias de otro poder.

Finalmente diremos que la ausencia de fundamentación impide el control de constitucionalidad que cabe ejercer también al Poder Judicial, tal como

¹¹ Quiroga Lavié, Humberto, *Decretos de necesidad y urgencia en la reforma de la Constitución Nacional*, “La Ley”, 1944-D, 876/881.

¹² Alejandro Pérez Hualde, ob. cit., pág. 209.

¹³ Citado por Pérez Hualde en la ob. cit.

lo expuso en el seno de la Convención Constituyente el convencional Ortiz Pellegrini¹⁴: “Concluyo diciendo que la Corte Suprema de Justicia de la Nación podrá ejercer el control jurisdiccional en los requisitos sustantivos que mencioné recién; en el procedimiento, valga la tautología, de la etapa procedimental para ver si se han cumplido todos los requisitos. Si falta alguno, la pena será la nulidad”.

3. Conclusión

Debemos reflexionar políticamente sobre el dictado de esta norma de excepción.

El Poder Ejecutivo nacional ha sancionado un decreto de necesidad y urgencia en lugar de recurrir al trámite ordinario de las leyes. Como es público y notorio, el Congreso se encontraba en funciones y no ocurría ningún acontecimiento que justificara la adopción de esta medida.

Esta Comisión Bicameral no puede convalidar esta anomalía.

Si este proceder se convalida, no previsto en la inteligencia de la Constitución, implicará un desvío y limitación de las funciones del Congreso de la Nación, sustrayéndose de su competencia facultades que le son propias.

Recordemos que nos encontramos frente a un acto complejo que requiere de la voluntad de dos órganos: el Poder Ejecutivo que lo dicta y el Poder Legislativo que tiene a su cargo el examen y control del decreto. A este último, como órgano de contralor, le compete pronunciarse sobre la concu-

rrencia de los extremos que habilitan el ejercicio de esta facultad excepcional del Poder Ejecutivo: mérito, oportunidad y conveniencia de su contenido, y es quien ratificará o no la normativa dictada.

Cuando la norma del artículo 99 inciso 3, Constitución Nacional, faculta al Poder Legislativo a fijar el trámite y el alcance de su intervención se está refiriendo a todos los sentidos de alcance que hemos analizado.

La ley especial 26.122 en su artículo 10 lo fijó precisamente al disponer: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado”.

El Congreso de la Nación debe rechazar este decreto.

Para Loewenstein la separación de poderes se traduce como la necesidad de distribución y control recíproco del poder político, adjudicando las funciones que al Estado competen en distintos órganos; por lo cual, modernamente, sólo cabe hablar de separación de funciones.¹⁵

El mismo autor cita una frase de Thomas Jefferson para quien: “El despotismo electivo no fue el gobierno por el que nosotros luchamos; nosotros luchamos por un gobierno que no estuviese fundado sólo en los principios de la libertad, sino por uno en el que los poderes gubernamentales estuviesen de tal manera divididos y equilibrados entre las diferentes autoridades, que ningún poder pudiese traspasar sus límites legales sin ser eficazmente controlado y restringido por los otros”.

La Corte Suprema de Justicia en un antiguo fallo¹⁶ sostuvo: “Siendo un principio fundamental de nuestro sistema político la división del gobierno en tres grandes departamentos, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, independientes y soberanos en su esfera, se sigue forzosamente que las atribuciones de cada uno le son peculiares y exclusivas; pues el uso concurrente o común de ellas harían necesariamente desaparecer la línea de separación entre los tres altos poderes políticos, y destruiría la base de nuestra forma de gobierno”.

En consecuencia, a modo de reflexión diremos que el Congreso tiene, una vez más, su posibilidad de ejercer un papel protagónico que, de no llevarlo a cabo, será la primera víctima de su omisión.

¹⁴ “En esta etapa legislativa el diseño constitucional nos coloca en el marco del Poder Legislativo que, de acuerdo con el artículo 71 bis, tiene obligación de expresarse. En todos los casos ha sido prohibida la sanción ficta o tácita. La primera es el silencio, y la otra, la expresión por otros medios. Esto reviste una enorme trascendencia para el derecho constitucional argentino. No podrá haber más decretos con el silencio del Congreso, que deberá hablar, decir y expresarse, según la Constitución, con lo cual derogamos para siempre la triste doctrina sentada en el caso “Peralta” que le dio valor positivo al silencio como expresión del Congreso. No hay más silencio del Congreso que pueda interpretarse como un consentimiento al Poder Ejecutivo, si no se lo indica expresamente. El caso “Peralta” ha fenecido, ha muerto [...] De modo que existe una etapa ejecutiva, en donde se decide el dictado del decreto de necesidad y urgencia y tiene ejecutoriedad. Existe una etapa legislativa porque el Congreso debe, necesariamente, aprobarlo o revocarlo. Si falta la segunda etapa que quede claro que el decreto será nulo de nulidad absoluta. Concluyo diciendo que la Corte Suprema de Justicia de la Nación podrá ejercer el control jurisdiccional en los requisitos sustantivos que mencioné recién; en el procedimiento, valga la tautología, de la etapa procedimental para ver si se han cumplido todos los requisitos. Si falta alguno, la pena será la nulidad”. (Convención Nacional Constituyente. Diario de sesiones. Imprenta del Congreso de la Nación. Buenos Aires, 1994, sesión del 28 de julio de 1994, p. 2452.)

¹⁵ Karl Loewenstein, ob. cit., págs. 55 y 131.

¹⁶ “Fallos”, 1:32.

Una reciente historia de ineficacia y poca transparencia institucional nos recuerda día a día que debemos modificar nuestra realidad en procura de un futuro mejor, si no es para nosotros que lo sea para nuestros hijos.

Oscar Aguad. – Luis P. Naidenoff. – Ernesto Sanz.

III

Dictamen de comisión

(en minoría)

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente –ley 26.122– ha considerado el decreto de necesidad y urgencia 1.384, del 9 de octubre de 2006 (expediente P.E.-316/06 del Senado de la Nación); y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja su rechazo.

Sala de la comisión, 8 de noviembre de 2006.

Pablo G. Tonelli.

INFORME

Honorable Congreso:

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 1.384, del 9 de octubre de 2006 (expediente P.E.-316/06 del Senado de la Nación), mediante el cual el Poder Ejecutivo dispuso fijar “el sueldo básico de la clase A, grado 1, del escalafón para el personal del cuerpo de administradores gubernamentales [...] a partir del 10 de enero de 2001 y hasta el 31 de octubre de 2005” (artículo 1º, decreto citado).

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 propio decreto), por lo que no cabe duda de 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 2º, 10, 19 y concordantes, ley 26.122).

1. Criterio rector

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).

El principio es consecuencia, claro está, de la división de poderes que es inherente al carácter de

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

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

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

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

2. Circunstancias justificantes

Como quedó dicho antes, para que la excepcional atribución del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones con contenido legislativo pueda ser legítimamente ejercida es necesario que existan

“circunstancias excepcionales” que requieran pronto remedio y que sea “imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes”.

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

Uno de los casos en los que la Corte Suprema de Justicia analizó con más cuidado esta espinosa cuestión de hecho, fue el caso “Peralta” (27/12/1990, “Fallos”, 313-1513), aunque la decisión es anterior a la reforma constitucional de 1994. En esa sentencia, el alto tribunal exigió, para justificar la procedencia de un decreto de necesidad y urgencia, la existencia de una situación de grave riesgo social (considerando 24º), que pusiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado (considerando 26º), y tuvo en cuenta el descalabro económico generalizado y la necesidad de asegurar la continuidad y vigencia de la unión nacional (considerandos 33º a 35º). Es decir que, a criterio del tribunal, sólo una situación de muy extrema gravedad justificaría la emisión de un decreto de necesidad y urgencia.

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

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

Pero poco tiempo después, al resolver el caso “Verrochi” (19/8/1999), el tribunal volvió sobre sus pasos y se mostró dispuesto a examinar si el Poder Ejecutivo había actuado para remediar una situación de hecho constitutiva de un estado de emergencia, es decir si estaba fácticamente justificada la emisión de un decreto de necesidad y urgencia. Y con toda claridad dijo la Corte en ese caso que “para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las Cámaras del Congreso no

puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes” (“Fallos”, 322-1726, considerando 9º).

Para que no quedaran dudas, agregó el tribunal que al analizar “el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia” corresponde “descartar criterios de mera conveniencia ajenos a circunstancias extremas de necesidad, puesto que la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto” (considerando 9º, segundo párrafo).

El criterio fue reiterado al menos en tres casos posteriores. En “Risollá de Ocampo” expresó la Corte Suprema que el fundamento de los decretos de necesidad y urgencia es la necesidad de poner fin o remediar situaciones de gravedad que obligan a intervenir en el orden patrimonial, fijando plazos, concediendo esperas, como una forma de hacer posible el cumplimiento de las obligaciones a la vez que atenuar su gravitación negativa sobre el orden económico e institucional y la sociedad en su conjunto con el agregado de que “uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestionado en el sub lite es que éste tenga la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos” (2/8/2000, “Fallos”, 323-1934).

Luego, en “Cooperativa de Trabajo Fast Limitada”, la Corte requirió, para justificar la imposibilidad de seguir el trámite ordinario de las leyes, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan” (1º/11/2003, “Fallos”, 326-3180). Y en “Leguizamón Romero” del 7 de diciembre de 2004 (“Fallos”, 327-5559), la Corte reiteró que para que sea procedente la emisión de un decreto de necesidad y urgencia por parte del Poder Ejecutivo es necesario que exista “un grave trastorno que amenace la existencia, seguridad o el orden público o económico”.

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

3. Primera conclusión

Lo hasta aquí expuesto permite sintetizar una primera conclusión acerca de en qué situaciones o bajo qué circunstancias –de acuerdo con la doctrina de la

Corte Suprema de Justicia— puede el presidente de la Nación dictar decretos de necesidad y urgencia.

Las “circunstancias excepcionales” contempladas en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional se configuran ante una “situación de grave riesgo social”, que “ponga en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado”, o ante un “descalabro económico generalizado” y frente a la necesidad de “asegurar la continuidad y vigencia de la unión nacional”. Pero también es necesario que “las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor” y que se trate de “proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos”.

Por lo tanto, en cada caso en que deba determinarse si un decreto de necesidad y urgencia ha sido emitido de conformidad con la previsión constitucional, o no, será necesario verificar la existencia de los referidos supuestos de hecho. Y siempre aplicando un criterio de interpretación restrictivo, dado el carácter excepcional de esta atribución del presidente de la Nación.

4. El decreto 1.384/06

El decreto bajo análisis de esta comisión bicameral se dictó con el propósito de fijar el sueldo básico de la clase A, grado 1, de los administradores gubernamentales, para el período comprendido entre el 10 de enero de 2001 y el 31 de octubre de 2005 (considerando 6º del decreto). Y se lo hizo ratificando lo acordado por las partes involucradas en un acta del 18 de abril de 2006 (considerando 8º).

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

De todas maneras, surge del texto del decreto que el expediente administrativo tuvo inicio en 2003, o sea que su trámite insumió un lapso de tres años. A partir de ese dato y del hecho de que el acta que el decreto aprueba fue suscrita seis meses antes de la emisión del decreto, es muy difícil encontrar una causa súbita, urgente, imprevista e impostergable que hubiera justificado la emisión del decreto. A lo cual debe agregarse que el Congreso se hallaba en pleno período de sesiones ordinarias (artículo 63 de la Constitución Nacional) y que ambas Cámaras sesionaron los días 4, 11 y 25 de octubre.

Además, está muy claro que el decreto no se dictó en protección de los intereses generales de toda la sociedad sino bien por el contrario para beneficiar a “determinados individuos”, lo que va en contra de la comentada doctrina de la Corte Suprema.

La decisión hubiera debido ser adoptada mediante una ley, en sentido formal y material, dado que se trató de un aumento de sueldos retroactivo y el artículo 62 de la ley 11.672 (citado en el considerando

11º del decreto) prescribe que los aumentos de remuneraciones “no podrán tener efectos retroactivos y regirán invariablemente a partir del día 1º del mes siguiente al de la fecha en que hubieran sido dispuestos”. De manera tal que sólo una ley de igual jerarquía podía sortear la prohibición (artículo 31 de la Constitución Nacional).

5. Conclusión

La conclusión, luego del precedente análisis, es que el Poder Ejecutivo dictó el decreto de necesidad y urgencia 1.384/06 sin que estuvieran reunidas las condiciones sustanciales para ello y que, muy por el contrario, lo hizo por razones de mera conveniencia, que es lo que no debe hacer (CSJ, “Fallos”, 322-1726, considerando 9º).

Sí se encuentran cumplidos, en cambio, los recaudos formales previstos en la Constitución Nacional, por cuanto el decreto 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 dentro del plazo de diez días de dictado el decreto. Además, la materia no es de las expresamente vedadas en el artículo 99, inciso 3 párrafo tercero, de la Constitución Nacional. Pero el cumplimiento de estos recaudos formales es insuficiente para dotar de validez al decreto bajo análisis, dada la falta de cumplimiento de los recaudos sustanciales.

Por la materia de que se trata, el presidente podría haber recurrido al ejercicio de facultades delegadas (artículo 76 de la Constitución Nacional; artículo 2º, inciso f), de la ley 26.135), razón por la cual resulta llamativo que haya optado por emitir un decreto de necesidad y urgencia que está claramente fuera de la previsión constitucional. Pero dado que en los considerandos del decreto no se ha explicado esa opción, no corresponde pronunciarse al respecto.

Por todas las razones expuestas, se aconseja el rechazo del decreto de necesidad y urgencia 1.384, del 9 de octubre de 2006, bajo análisis.

Pablo G. Tonelli.

ANTECEDENTE

Buenos Aires, 9 de octubre de 2006.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad, a fin de comunicarle el dictado del decreto 1.384 del 9 de octubre de 2006, que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.
Mensaje 1.385

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Alberto A. Fernández. — Carlos A. Tomada.

Buenos Aires, 9 de octubre de 2006.

VISTO el expediente SO1:0006807/03, lo dispuesto por los decretos 2.098 del 30 de diciembre de 1987 y 769 del 12 de mayo de 1994 y sus respectivos modificatorios y el acta acuerdo de fecha 18 de abril de 2006, entre el Estado nacional y las entidades gremiales Asociación Trabajadores del Estado (ATE) y Unión Personal Civil de la Nación (UPCN) y autoridades de la Asociación de Administradores Gubernamentales, y

CONSIDERANDO:

Que por el decreto mencionado en primer término se aprobó el Escalafón y Estatuto para el Cuerpo de Administradores Gubernamentales.

Que las normas escalafonarias aprobadas contemplan la estructuración de una carrera administrativa con pautas específicas y cuyo desarrollo se basa en la exigencia de un alto grado de capacitación así como también en la objetiva y periódica evaluación de su desempeño.

Que, en consecuencia, el nivel remunerativo debe guardar estricta equivalencia con las modalidades de las prestaciones que cumplen así como con las exigencias impuestas para el progreso en la carrera.

Que por el citado decreto 769 del 12 de mayo de 1994 se fijaron los sueldos básicos de las clases C y B del Escalafón del Cuerpo de Administradores Gubernamentales en pesos un mil doscientos cincuenta (\$ 1.250) y en pesos un mil setecientos cuarenta y cinco (\$ 1.745,00), respectivamente.

Que por decreto 163 del 15 de febrero de 2006, se homologaron las actas acuerdo de la Comisión Negociadora Sectorial correspondiente al personal del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, en virtud de las cuales se fijó el sueldo básico correspondiente a la clase A, grado 1, del Escalafón para el Personal del Cuerpo de Administradores Gubernamentales en la suma de pesos dos mil setecientos cincuenta y cuatro (\$ 2.754,00), a partir del 1º de noviembre de 2005.

Que, por lo tanto, corresponde fijar el sueldo básico de fase A, grado 1, para el período comprendido entre el 1º de enero de 2001, fecha de la primera promoción a la clase A, grado 1, y el 31 de octubre de 2005.

Que se encuentran en dicha situación los administradores gubernamentales promovidos por la resolución 7 de fecha 15 de junio de 2001, de la Subsecretaría de la Gestión Pública y la resolución 112 de fecha 12 de marzo de 2002, del jefe de Gabinete de Ministros, así como también los administradores gubernamentales que estaban en condiciones de promover a partir del 1º de enero de 2003 y el 10 de enero de 2004.

Que en el marco de la negociación paritaria las partes, mediante acta del 18 de abril de 2006, arri-

baron a un acuerdo para resolver la cuestión precedentemente planteada relativa al régimen remunerativo del personal del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, consistente en fijar el sueldo básico de la clase A, grado 1, del respectivo escalafón en la suma de pesos dos mil doscientos noventa y cinco con ochenta y siete centavos (\$ 2.295,87), que regirá a partir del 1º de enero de 2001 hasta el 31 de octubre de 2005, así como también la liquidación de las diferencias resultantes de la aplicación de dicho monto sobre haberes percibidos por los administradores gubernamentales en ese mismo lapso.

Que la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público del Ministerio de Economía y Producción y la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros han tomado la intervención que les compete y se han expedido favorablemente.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, en su carácter de servicio jurídico permanente de la Jefatura de Gabinete de Ministros, ha tomado la intervención que le compete.

Que en atención a las prescripciones del artículo 62 de la ley 11.672 complementaria permanente de presupuesto (t. o. 2005) y el acta acuerdo que dispone la vigencia de lo pactado, a partir del 1º de enero de 2001, corresponde que su instrumentación, por parte del Poder Ejecutivo nacional, se formalice en el marco del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Que la situación en la que se decide esta medida configura una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que el Poder Ejecutivo nacional se encuentra facultado para dictar el presente en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1º – Fíjase el sueldo básico de la clase A, grado 1, del Escalafón para el Personal del Cuerpo de Administradores Gubernamentales en la suma de pesos dos mil doscientos noventa y cinco con ochenta y siete centavos (\$ 2.295,87), a partir del 1º de enero de 2001 y hasta el 31 de octubre de 2005.

Art. 2º – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

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

Decreto 1.384

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Alberto A. Fernández. – Aníbal D. Fernández. – Jorge E. Taiana. – Nilda C. Garré. – Felisa Miceli. – Julio M. De Vido. – Alberto J. B. Iribarne. – Carlos A. Tomada. – Alicia M. Kirchner. – Ginés M. González García. – Daniel F. Filmus.

Sr. Presidente (Balestrini). – En consideración en general.

Tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

Sra. Conti. – Señor presidente: solicito que esta iniciativa se trate en forma conjunta con los dos proyectos que figuran a continuación en el plan de labor, ya que se trata de pedidos de aprobación –de quienes firmamos los dictámenes de mayoría– de decretos de necesidad y urgencia. En todos los casos la fundamentación tiene idénticos argumentos.

Sr. Presidente (Balestrini). – Si hay asentimiento de la Honorable Cámara se tratarán los tres proyectos en forma conjunta, tal como lo ha solicitado la señora diputada por Buenos Aires.

–Asentimiento.

Sr. Presidente (Balestrini). – Para que quede claro, se van a tratar los expedientes 6.796-D.-2006 –Orden del Día N° 1.538–, 6.798-D.-2006 –Orden del Día N° 1.540– y 6.799-D.-2006 –Orden del Día N° 1.541–.

Tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

Sra. Conti. – Señor presidente: el 1° de noviembre de este año comenzó a funcionar...

Sr. Aguad. – ¿Me permite una interrupción, señora diputada, con el permiso de la Presidencia?

Sra. Conti. – Sí, señor diputado.

Sr. Presidente (Balestrini). – Para una interrupción tiene la palabra el señor diputado por Córdoba.

Sr. Aguad. – Señor presidente: tengo entendido que la Cámara debe resolver si declara la validez de siete decretos de necesidad y urgencia. Me gustaría que me confirme si esto es así.

Sr. Presidente (Balestrini). – No, señor diputado. La Presidencia tiene entendido que sólo son tres decretos.

En la reunión de la Comisión de Labor Parlamentaria se solicitó el tratamiento de otros cuatro expedientes, pero el representante de su bloque y otros señores diputados pidieron más tiempo para analizarlos.

Sr. Aguad. – ¿Podría el señor presidente informarme cuáles son los decretos sobre los que la Cámara debe expedirse?

Sr. Presidente (Balestrini). – Son los decretos 1.488/06, 1.487/06 y 1.384/06.

Continúa en el uso de la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

Sra. Conti. – Señor presidente: como decía, el 1° de noviembre comenzó a funcionar la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, instaurada por ley 26.122.

Luego de definir sus autoridades, dictamos el reglamento interno por consenso y establecimos una metodología de trabajo consistente en el abordaje de aproximadamente 1.100 decretos dictados desde 1994.

A aquellos que se dictaron entre ese año y la fecha en que se constituyó la comisión, decidimos agruparlos por temas y analizarlos desde la actualidad hacia el pasado, obviamente con relevo del plazo de diez días dispuesto para su comunicación por parte del Poder Ejecutivo y del término también de diez días que tenemos para considerarlos en el seno de la comisión.

En el caso de los decretos que el Poder Ejecutivo dictó luego de que la comisión bicameral se constituyó –en este grupo se encuentran los tres decretos en tratamiento– aquellos plazos se han controlado exhaustivamente y fueron cumplidos tanto por parte del señor jefe de Gabinete de Ministros como por la comisión bicameral.

Por otra parte, definimos una metodología para la emisión de los dictámenes que contempla en todos los casos el análisis de los requisitos formales y sustanciales de los instrumentos respecto de los cuales se dictaminará: decretos de necesidad y urgencia dictados en virtud del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional; decretos dictados en el marco de la delegación de facultades a la que hace referencia el artículo 76 de la Constitución Nacional, y promulgación parcial de leyes de acuerdo con el artículo 80 de la Constitución Nacional. Todo ello, en consonancia con las atribuciones y obligaciones del señor jefe de Gabinete de Ministros plasmadas

en el artículo 100, incisos 12 y 13, de nuestra Carta Magna respecto de su refrendo en el decreto de que se trate y su comunicación a la comisión bicameral dentro del plazo de diez días.

Por otro lado, como dije antes, la comisión bicameral ha venido cumpliendo a rajatabla con el término legal para dictaminar y, a mi entender, está produciendo un debate fructífero, asumiendo de esa manera la responsabilidad de sentar doctrina en la materia. Ha alcanzado estos objetivos aun cuando todavía no ha logrado consenso respecto de ciertas cuestiones conceptuales e institucionales.

Como miembro informante de los dictámenes de mayoría que venimos a sostener respecto de la declaración de la validez de los decretos 1.488/06, 1.487/06 y 1.384/06, comenzaré tomando en consideración aquellos debates que se trasuntan en los dictámenes de minoría.

La excepcionalidad que la Constitución Nacional exige a los decretos de necesidad y urgencia y la razón por la cual en lugar de un decreto de necesidad y urgencia el Poder Ejecutivo no utilizó decretos delegados han sido los puntos de mayor confron­te con la oposición.

En ese sentido, creo que debemos recordar que la insistencia en una división estricta de poderes en el sistema presidencialista se corresponde en plenitud con el concepto de Estado mínimo propio del siglo XIX. En forma paralela al aumento del rol del Estado en todas las comunidades, el Poder Ejecutivo ha ido concentrando atribuciones que son necesarias para actuar en sociedades que generan cambios veloces.

Nos dice Colautti que a partir de la Primera Guerra Mundial la mayoría de los Estados adoptaron modificaciones que implicaron una simplificación de los trámites de las leyes a fin de mantenerlas en armonía con los constantes cambios de la situación política, económica y financiera. La institución de la delegación legislativa desempeñó un papel importante en ese cambio. Es una institución atípica del sistema presidencialista de división de poderes. Ha nacido como consecuencia de la creciente complejidad que adquirieron las funciones del Estado en el siglo XX.

La intensidad de este fenómeno resulta relevante cuando se analiza la evolución experimentada en el Poder Ejecutivo. Las funciones del órgano ejecutivo han aumentado en los siste-

mas democráticos constitucionales como consecuencia de la ampliación de la actividad estatal. Y si bien esa tendencia se refleja en todos los órganos gubernamentales, su proyección resulta mucho más significativa en el Poder Ejecutivo debido a que su función no se limita a la simple ejecución de las leyes sino que se extiende en forma global a la gestión y administración de los asuntos públicos y a la determinación del plan de gobierno.

Badeni aporta que en el ámbito de la vida social, política o económica de una Nación pueden presentarse situaciones graves de emergencia generadoras de un estado de necesidad, cuya solución impone que se adopten medidas urgentes para neutralizar sus efectos perjudiciales o reducirlos a su mínima expresión posible.

Cuando esas medidas deben constitucionalmente revestir carácter legislativo, las demoras que a veces se producen en el trámite parlamentario pueden privarlas de eficacia temporal y ello justificaría su sanción inmediata por el órgano ejecutivo, ya sea en forma directa o como consecuencia de una delegación congresual.

Como sabemos, nuestra reforma constitucional de 1994 introdujo dos nuevos institutos: los reglamentos de necesidad y urgencia y la delegación legislativa. Ambos se fundan en razones de excepcionalidad, aunque la delegación legislativa también procede en materia de administración. Son instituciones que tienen su fuente en el derecho comparado europeo, sobre todo en sistemas parlamentaristas o semiparlamentaristas, donde es frecuente tanto la práctica de los decretos leyes como la técnica de la delegación.

No se da en tales sistemas la nítida separación de poderes de nuestros sistemas presidencialistas, toda vez que aparecen allí relaciones de colaboración más flexibles entre el órgano legislativo y el ejecutivo, asegurándose a sí mismo el control a través de los votos de la censura.

En el fallo de la Corte sobre el caso Verrocchi –tomo 322, folio 1726–, uno de los ministros –se trataba del doctor Petracchi, que no fue discutido por ninguno de los otros– quiso determinar la fuente de nuestro inciso 3° del artículo 99 de la Constitución, en cuanto a la excepcionalidad como imposibilidad del trámite ordinario de la sanción de leyes, justificante del dictado de decretos de necesidad y urgencia por parte del Poder Ejecutivo.

Así transcribió el debate de los constituyentes de 1994, en relación con Alasino y Alvarez, estableciendo que la fuente era la Constitución española de 1978, que en su artículo 86 expresa: “En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de decretos leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de la instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título primero, al régimen de las comunidades autónomas, ni al derecho electoral general.

”Los decretos leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente...”.

Como se advierte, en España el Congreso puede estar reunido o no cuando el gobierno dicta la disposición legislativa. Este es el argumento que también nuestra Corte Suprema de Justicia adoptó en el caso San Luis. El Poder Ejecutivo nacional dicta el decreto de necesidad y urgencia con el Congreso en sesiones.

Asimismo, también en el caso Verrocchi se efectuó el siguiente razonamiento. En primer lugar, el ejercicio de funciones legislativas por el presidente es válido mediante los decretos de necesidad y urgencia. En segundo término, su ejercicio regular se encuentra limitado por la concurrencia de circunstancias excepcionales, que hagan imposible seguir el procedimiento para la sanción de leyes y que procure atender razones de necesidad y urgencia.

Se tuvieron en cuenta las siguientes condiciones: primero, que el Congreso no pudiera reunirse por razones de fuerza mayor, y segundo, que la situación que requiera solución legislativa sea de una urgencia tal que deba remediarse en un plazo incompatible con el que demanda el Congreso.

Por otro lado, añade el fallo que la norma constitucional pareciera implícitamente reservar a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo –no a nosotros, el Congreso– la determinación de cuándo estamos en presencia de un decreto de necesidad y urgencia.

Además de esto, el jurista Badeni entiende que la ponderación de tales circunstancias es

una cuestión política exenta de control judicial, excepto que la inexistencia de la excepcionalidad sea manifiesta y exista un planteo por alguna parte interesada.

En todos los casos nuestra Corte ha considerado parte interesada legítima al agraviado directo. Descartó al defensor del pueblo y a los legisladores como posibles actores de amparo frente a un decreto de necesidad y urgencia.

En la delegación legislativa, en cambio, tanto la situación de emergencia como su plazo y sus bases quedan a criterio y bajo nuestra exclusiva responsabilidad. El Congreso discrecionalmente fija la situación de emergencia, su plazo y las bases de la delegación.

Cuando esto se incluyó en la reforma constitucional de 1994 se estableció la octava disposición transitoria, que dispone que el Congreso debe revisar toda la legislación delegada y delegante para descartar o confirmar la que no tuviere plazo.

¿Podimos cumplir con la disposición octava en cinco años? No pudimos; venimos postergando su cumplimiento cada dos o tres años.

María Angélica Gelli, quien no piensa en términos jurídicos como el bloque al que represento en estos momentos, dice así: “Lo que debió hacer el Congreso fue revisar las delegaciones existentes al momento de sancionarse la Constitución y proceder o no a la ratificación de las que estimase convenientes y que cumplieran con los requisitos establecidos por el artículo 76”.

Gelli sostiene que, sin embargo, el Poder Legislativo dejó correr el plazo y cada vez que se va a producir su vencimiento prorroga. Pero nos perdona porque sostiene: “La solución a la que llegó el Congreso no luce ortodoxia constitucional, pero es razonable si se aplica el criterio de costos y beneficios de la medida tomada comparándola con los costos y beneficios institucionales, en ambos casos, de dejar caducar la legislación delegante y delegada. Por otro lado, el estándar Cocchia supone que la razón de ser de muchas normas delegadas se encuentra en un número indeterminado de leyes y, eventualmente, tratados.

”La decisión del Congreso de efectuar una ratificación y aprobación general en materia de delegación, desde luego, incluye costos. Puede implicar la convalidación de excesos del Poder Ejecutivo pero, como dije, efectuando un análi-

sis de costos y beneficios, parece lo más oportuno a fin de no desarticular la reforma del Estado y con el objeto de garantizar un mínimo de seguridad jurídica”.

Quiere decir que, efectivamente, no hemos cumplido con el análisis de toda la legislación delegada y delegante y la venimos ratificando, corriendo el riesgo de un costo institucional, pero no el de tirar abajo un andamiaje jurídico complicado que se viene dando en la Argentina y que desde hace años sostiene todo nuestro sistema jurídico, político, económico y financiero.

¿Vamos a exigir entonces y a fomentar que el Poder Ejecutivo nacional, en lugar de asumir la responsabilidad de lo que nosotros consideramos un acto simple constitucional, como un decreto de necesidad y urgencia, dicte decretos como legislación delegada que luego tendremos que incluir en otras prórrogas para afirmar la seguridad jurídica? Parece por lo menos esquizofrénico.

En la Convención Constituyente el doctor Alfonsín sostuvo que las circunstancias excepcionales de los decretos de necesidad y urgencia están dadas por una emergencia significativa o por una necesidad súbita que imposibilite que los cometidos estatales se cumplan por los medios ordinarios de procedimiento legislativo.

En un dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia —que coordinaba Carlos Nino— se expresó que aun cuando el Parlamento estuviese sesionando el presidente de la Nación y el primer ministro podrían tomar estas medidas, por cuanto ciertos hechos de urgencia súbita y aguda reclaman medidas inmediatas sin dilaciones de ninguna naturaleza.

Existe una confusión generalizada entre las cuestiones de emergencia y las de necesidad y urgencia. Normalmente la Corte ha establecido que la emergencia autoriza mayores afectaciones de derechos que en situaciones normales. Frente a una emergencia la reglamentación del derecho puede ser más severa. En ese marco de emergencia y de grave crisis institucional la Constitución autoriza al Congreso a delegar ciertas facultades legislativas, con una base, al Poder Ejecutivo.

El supuesto de los decretos de necesidad y urgencia es bien distinto. Es una cuestión de orden institucional en la que se dan situaciones necesarias y urgentes, que por la premura no

pueden ser resueltas por el Congreso mediante los procedimientos habituales. Por eso la Constitución habilitó al Poder Ejecutivo a dictar esos decretos excepcionalmente en una norma de carácter general y con efectos de ley. Se trata de una habilitación al Poder Ejecutivo por urgencia, no por emergencia.

Los decretos de necesidad y urgencia no habilitan a mayores restricciones de derechos. Durante el período del doctor De la Rúa se dictaron decretos de necesidad y urgencia restrictivos de derechos, que tendrán que ser analizados en el seno de este pleno.

Son las situaciones de emergencia las que sí hubieran permitido restringir algunos derechos si el Congreso hubiera habilitado al Poder Ejecutivo a hacerlo por un plazo determinado y dentro de las bases de la delegación que en forma soberana hubiera establecido el propio Parlamento.

Con este aporte conceptual que pretende ir sentando doctrina, veamos cuáles son los decretos cuya aprobación venimos a solicitar. En primer lugar, tenemos el decreto 1.488/06, por el que se homologó el acta acuerdo de la comisión negociadora de un convenio colectivo de trabajo general para la administración pública nacional, de fecha 6 de septiembre de 2006, mediante el cual se estableció la vigencia de incrementos retributivos a los integrantes la Comisión Nacional de Telecomunicaciones.

En segundo término tenemos el decreto 1.487/06, que homologa el acta acuerdo de la comisión negociadora sectorial correspondiente al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, mediante el cual también se otorgaron incrementos salariales.

Luego tenemos el decreto 1.384 de este año, que aumenta el sueldo de la clase A, grado 1, del escalafón para el personal del cuerpo de administradores gubernamentales para un período determinado.

Sr. Presidente (Balestrini). — Ha vencido su tiempo, señora diputada; le pido que redondee la exposición.

Sra. Conti. — Muy bien, señor presidente.

Como habrán visto, se trata de la puesta en ejecución de la recomposición salarial del 19 por ciento otorgada en dos oportunidades por el gobierno al sector público, luego de las negociaciones llevadas a cabo con las distintas áreas.

En algunos casos los acuerdos se lograron pactando incrementos retroactivos, aunque la ley 11.672, complementaria del presupuesto, en su artículo 62, prohíbe esa retroactividad. Los decretos modificaron esa pauta legal y fueron necesarios y urgentes para asegurar la prestación estatal y el mejor ingreso de los agentes y sus familias, garantizando de ese modo la validez de los acuerdos.

Dichos decretos no abordan ninguna de las materias prohibidas, es decir, la penal, la tributaria, el sistema electoral o el de los partidos políticos. Son decretos de necesidad y urgencia.

En todos los casos se mejoran derechos; no conllevan agravio alguno ni individual ni colectivo.

Por tanto, y considerando que la excepcionalidad requerida constitucionalmente para un decreto de necesidad y urgencia no consiste en la imposibilidad del Congreso para sesionar sino en razones de operatividad pertinente, oportuna, eficiente y eficaz que considere el Poder Ejecutivo para gestionar—incompatibles con los tiempos parlamentarios—, concretamente solicitamos—estamos dando expresa ratificación a decretos de necesidad y urgencia— que hoy aprobemos estos DNU que ya han merecido la aprobación en el Senado de la Nación.

Sr. Presidente (Balestrini). — Tiene la palabra el señor diputado por Córdoba.

Sr. Agnad. — Señor presidente: pareciera que el énfasis con el que la señora diputada preopinante ha tratado el tema por sí solo es elocuente con respecto a la trascendencia de la cuestión.

Es cierto que la comisión bicameral está haciendo un trabajo riguroso y que tenemos la expectativa de que en poco tiempo podamos ponernos de acuerdo en pautas mínimas para convalidar estas normas de excepción, tal como lo exige nuestra Constitución. En este sentido, soy optimista.

—Ocupa la Presidencia la señora vicepresidenta 1ª de la Honorable Cámara, doña Patricia Vaca Narvaja.

Sr. Agnad. — Luego de doce años desde la última reforma de la Carta Magna, el Congreso Nacional dará cumplimiento formal al trámite previsto en la propia Constitución en cuanto al dictado de una ley especial para especificar justamente los alcances y atribuciones del Poder

Legislativo en el análisis pormenorizado de los decretos de necesidad y urgencia.

El proyecto de resolución en debate propone elevar un dictamen que no es vinculante, que la Cámara puede aceptar o rechazar; pero lo concreto es que debe dictaminar en función de la aceptación o el rechazo de estos decretos de necesidad y urgencia. Es importante que dejemos en claro estas consideraciones, porque sentarán la posición que mi bloque tendrá de ahora en más cuando tratemos la aprobación o el rechazo de estos decretos.

En este sentido dejamos aclarado que, para nuestra bancada, los tres decretos que se someten a consideración reúnen y cumplimentan los recaudos formales exigidos por la Constitución Nacional y por la ley especial para su aceptación. Tales decretos no contienen vicios formales, cuentan con el acuerdo general de ministros y con el acompañamiento del jefe de Gabinete. Además, se cumplen los requisitos formales que prevé el texto constitucional: fueron presentados por el jefe de Gabinete de Ministros dentro del plazo estipulado y la propia comisión bicameral verificó su publicación en el Boletín Oficial.

No obstante ello, la Constitución determina distintos elementos que, desde el punto de vista sustancial—a nuestro juicio—, deben reunir los decretos de necesidad y urgencia.

Por una parte, existe un principio general establecido en el inciso 3 del artículo 99 de la Carta Magna, que señala que el Poder Ejecutivo nacional en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, podrá emitir disposiciones de carácter legislativo. La excepción—que es el motivo de este debate— está dada en el segundo párrafo de la norma, que dice que solamente cuando circunstancias excepcionales hicieren imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de materias relacionadas con cuestiones tributarias, penales, electorales y el régimen de partidos políticos, el Poder Ejecutivo podrá emitir decretos de necesidad y urgencia. Es decir, estamos ante un principio general de prohibición y la propia excepción.

Como vemos, la norma hace referencia a un estado de urgente necesidad. Coincidimos todos en que debe existir una situación de necesidad y urgencia que amerite o justifique que el

propio Poder Ejecutivo nacional pueda disponer de esta facultad que la propia Constitución le otorga. Estamos hablando de circunstancias excepcionales que se vinculan con la imposibilidad del Congreso o del Poder Legislativo de poder funcionar.

En este sentido, la propia doctrina ha señalado que esas circunstancias excepcionales se vinculan con cuestiones de grave riesgo social. Entonces, éste es el título habilitante para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia; es decir, la excepcionalidad traducida en la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

En función de los recaudos previstos en el artículo 99 de la Constitución Nacional, sometiendo estos decretos de necesidad y urgencia al test de constitucionalidad, consideramos que, por una parte, reúnen los requisitos formales, pero ninguno de estos decretos se ajusta a los recaudos sustanciales previstos por la propia Constitución Nacional.

Hoy estamos tratando los decretos 1.384, 1.487 y 1.488 del año 2006, todos referidos a actas de homologación o convalidación de acuerdos salariales. Con respecto a estos decretos queremos dejar sentada una posición. Todos acompañamos y estamos de acuerdo con la decisión del Poder Ejecutivo de convalidar estos incrementos salariales. Lo que objetamos, justamente, por el propio marco restrictivo que nos otorgan la Constitución y la ley 26.122, es el instrumento jurídico que ha utilizado el Poder Ejecutivo para convalidar este mecanismo de aumento.

Me parece importante tener presente que estos decretos de convalidación de acuerdos salariales no están destinados a resguardar o proteger intereses colectivos sino que cada uno de ellos y cada acta de homologación apunta a convalidar acuerdos sectoriales. En este sentido, la propia Corte Suprema de Justicia sentó un principio general en el caso Risolía de Ocampo, fallo dictado en el año 2000 y que figura en el tomo 323. A los requisitos de la propia Constitución la Corte agregó uno más, ya que –señaló– a la existencia de una situación de grave riesgo social y a la imposibilidad del Congreso para sesionar, el decreto de que se trate debe tener la finalidad de proteger los in-

tereses generales de la colectividad y no de determinados individuos o sectores.

Bajo ese criterio hubiera correspondido que el propio Poder Ejecutivo sometiera estas decisiones de aumentos salariales al trámite ordinario previsto en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes. Desde ya, este cuerpo lo hubiera acompañado. Es más, estoy seguro de que el tiempo en sancionar una ley de aumento salarial hubiera sido menor que el que ha demorado este decreto en llegar a esta sala. En su defecto, el presidente de la Nación podría haber hecho uso de las facultades delegadas que le confiere el propio artículo 76 de la Constitución Nacional. Sin embargo, nada de eso ha ocurrido. El Poder Ejecutivo sancionó estos tres decretos de necesidad y urgencia que hemos agrupado en lugar de recurrir al trámite ordinario previsto por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

La señora diputada preopinante ha hecho mención a que durante el gobierno del doctor De la Rúa se dictaron decretos de necesidad y urgencia para rebajar salarios. Me parece que las circunstancias son distintas. Estoy convencido de que cuando se bajaron los salarios existía una emergencia, aunque no sé si había necesidad y urgencia. La emergencia estaba dada por la situación gravísima que vivía el país; a lo mejor, la necesidad y urgencia por la imposibilidad de juntar las mayorías parlamentarias para aprobar una rebaja salarial de esa calidad.

Hoy estamos hablando de una situación de normalidad institucional y de aumentos salariales con un enorme superávit fiscal que hubiera justificado que el Poder Ejecutivo hubiese mandado esas leyes al trámite ordinario que fija la Constitución Nacional.

Por eso, en función de las atribuciones que tenemos como Cámara de aprobar y rechazar un proyecto, en relación con estos decretos, hemos elevado un dictamen de rechazo, porque así como se cumple con los requisitos formales no se cumple con los requisitos sustanciales previstos en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y concordantes, y tampoco con lo dispuesto con la ley que sancionamos hace muy poco, la 26.122, razón por la cual impugnamos la aprobación de estos decretos y votaremos negativamente.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Tonelli. – Señora presidenta: efectivamente, como se ha reseñado, hace alrededor de un mes empezó a sesionar la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo creada a mediados de este año por la ley 26.122.

Esta comisión estaba prevista en la Constitución como consecuencia de la reforma de 1994, de manera que se ha cubierto una obligación que el Congreso tenía pendiente. Estos son los primeros decretos de necesidad y urgencia que a la Cámara le toca aprobar o rechazar, según lo previsto por la ley 26.122, y luego de que la comisión bicameral permanente ha dictaminado respecto de estos decretos de necesidad y urgencia.

Por lo tanto, por ser la primera vez que la Cámara va a tratar y considerar dictámenes de la comisión bicameral permanente y va a resolver la aprobación o el rechazo de decretos de necesidad y urgencia dictados por el presidente de la República, es necesario explicar con cierta extensión nuestra posición y nuestra opinión sobre estos decretos. Esta posición invariablemente va a ser la misma, al menos en la concepción sustancial del tema, cuando analicemos los próximos decretos de necesidad y urgencia.

Como lo ha recordado el señor diputado preopinante, para este análisis debemos partir del principio general establecido en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, de acuerdo con el texto reformado en 1994, que expresa en términos muy claros y rotundos –insisto– que el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.

Este es el principio general establecido en la Constitución y que es consecuencia del sistema de división de poderes inherente al carácter de república que la Constitución le asignó a nuestra Nación y a la existencia de un Congreso encargado de legislar, tal como claramente disponen los artículos 1º y 44 de la Constitución Nacional.

En este sentido, recuerdo que al referirse a la teoría de la división de poderes, nuestro más grande constitucionalista, Joaquín V. González, expresaba que es el sistema más conforme a la naturaleza de las cosas, el sistema más propio para el cumplimiento de los fines de todo gobierno y la mejor manera de defender y garantizar

contra las tentativas de la tiranía los derechos y las libertades de los hombres.

Tan importante es el sistema de división de poderes que la Corte Suprema, en una de sus primeras sentencias –muy poco tiempo después de estar instalada, en 1863–, expresó que si la división de poderes no está plenamente asegurada la forma republicana de gobierno es una ficción.

Esto lo dijo la Corte al resolver el caso de Ramón Ríos en 1863. De todas maneras, y sin perjuicio del principio general que acabo de recordar, en la misma reforma constitucional de 1994 se introdujo un segundo párrafo en el artículo 99, inciso 3, que prevé una excepción, de acuerdo con la cual –insisto– cuando circunstancias excepcionales hicieren imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen en materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá el Poder Ejecutivo 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.

De tal manera que la Constitución establece un principio rector o general, de acuerdo con el cual el Poder Ejecutivo tiene absolutamente vedado emitir disposiciones con contenido legislativo. Y contempla una excepción para el caso de que se den circunstancias excepcionales que hagan imposible seguir el trámite ordinario de sanción de las leyes.

La existencia de ese principio general y de esa excepción tan especial obliga a aplicar un criterio restrictivo a la hora de determinar si han existido en un caso concreto las circunstancias excepcionales que la Constitución prevé, y que permiten al Poder Ejecutivo dictar un decreto de necesidad y urgencia. Así lo ha dicho la Corte Suprema de Justicia en el caso registrado en “Fallos” 322:1726.

Por otra parte, no hay que perder de vista que cuando el Poder Ejecutivo legisla se está arrogando una atribución que es propia del Congreso, es decir, está usurpando una atribución que originariamente corresponde a otro poder.

A partir de ese principio general establecido en la Constitución, y ante la necesidad de determinar en un caso concreto como el que tene-

mos a consideración de la Cámara si han existido o no las circunstancias justificantes para que el presidente pueda emitir un decreto de necesidad y urgencia, nada mejor que recordar y seguir la doctrina que la Corte Suprema ha establecido en torno de este tema, sobre todo a partir del hecho de que sabemos que el máximo tribunal es el intérprete final de la Constitución Nacional y de lo que ella quiere decir.

Una de las primeras oportunidades en que la Corte analizó con detenimiento la posibilidad de que el presidente dictara decretos de necesidad y urgencia tuvo que ver con el recordado caso Peralta, originado por el Plan Bonex, según el cual los ahorros de los argentinos depositados en los bancos fueron convertidos a bonos emitidos por el Estado nacional.

Ese fallo es anterior a la reforma de 1994, pero allí está el germen de los principios que después la Corte aplicaría en casos posteriores a la reforma. En ese caso la Corte convalidó un decreto de necesidad y urgencia dictado por el presidente de la Nación porque entendió que existía una situación de grave riesgo social, que ponía en peligro la existencia misma de la Nación y del Estado. Insisto con esto: ponía en peligro la existencia misma de la Nación y del Estado. Esto está dicho en el considerando 26 del fallo.

Además, en el caso Peralta la Corte tuvo en cuenta que existía una situación de descalabro económico generalizado y, por lo tanto, la necesidad de asegurar la continuidad y vigencia de la unión nacional. Es decir que se trataba de circunstancias verdaderamente excepcionales y de una gravedad extrema.

Con posterioridad a la reforma de 1994, la Corte reiteró el mismo criterio al resolver el caso "Video Club Dreams", el 6 de junio de 1995, que está registrado en "Fallos", 318:1154. En este caso la Corte anuló dos decretos de necesidad y urgencia que habían sido dictados por el presidente. Lo hizo explicando que los motivos que impulsaron el dictado de los decretos "no se exhiben como respuesta a una situación de grave riesgo social que hiciera necesario el dictado de medidas súbitas como las que aquí se tratan".

La Corte volvió a expresar que sólo en una situación de grave riesgo social se justificaba la emisión de un decreto de necesidad y urgencia.

Hubo un caso posterior, en 1997, el caso "Rodríguez" –que lleva el nombre de quien fue jefe de Gabinete en ese entonces–, en el cual la Corte pareció flexibilizar un poco el criterio y convalidó un decreto de necesidad y urgencia aceptando los argumentos esgrimidos en el propio decreto, según los cuales estaba en crisis el sistema aeroportuario.

Muy poco tiempo después la Corte volvió a su doctrina originaria en el caso "Verrocchi", que fue citado por la diputada Conti en su exposición.

En ese caso, resuelto en 1999, la Corte volvió a su doctrina originaria. Al analizar si el Poder Ejecutivo había o no actuado para remediar una situación de hecho constitutiva de un estado de emergencia, la Corte señaló que para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que por principio le son ajenas es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: en primer lugar, que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución. Vale decir, que las Cámaras del Congreso no deben poder reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidan su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal. La Corte entiende que la imposibilidad de seguir el trámite ordinario de las leyes sólo está dada cuando el Congreso no puede reunirse por causa de acciones bélicas o de un desastre natural de tal magnitud que impida que los legisladores concurren al Congreso.

El segundo supuesto que la Corte considera como justificativo es que la situación que requiera la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes.

Para que no quedaran dudas, en ese mismo caso la Corte expresó que en el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia corresponde descartar criterios de mera conveniencia, ajenos a circunstancias extremas de necesidad, puesto que la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto.

Aun en el caso en que el presidente crea conveniente dictar un decreto de necesidad y urgencia para cumplir con un trámite más rápido, ello no es posible porque no es un criterio de conveniencia el que lo autoriza sino la existencia de una situación de muy extrema gravedad.

Este criterio fue reiterado por la Corte en varios casos posteriores. Lo hizo, por ejemplo, en el caso “Risolia de Ocampo”, resuelto en el año 2000; en el caso “Cooperativa de Trabajo Fast Limitada”, resuelto en 2003; y en el caso “Leguizamón Romero” resuelto en diciembre de 2004. En este último la Corte volvió a reiterar que para que proceda el dictado de un decreto de necesidad...

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Disculpe que lo interrumpa, señor diputado...

Ruego a los señores diputados que guarden silencio.

Sr. Tonelli. – En este último caso, resuelto en 2004, la Corte reiteró que para que se justifique el dictado de un decreto de necesidad y urgencia se requiere la existencia de un grave trastorno que amenace la existencia, la seguridad o el orden público o económico.

Esta es, entonces, la doctrina vigente, que es la que aplica la Corte Suprema al interpretar el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

La primera conclusión que de esto se desprende es que para que sea factible que el presidente emita un decreto de necesidad y urgencia es necesario que previamente existan esas circunstancias excepcionales, a las que se refieren tanto la Constitución como la Corte Suprema, generadoras de una situación de grave riesgo social, que pongan en peligro la existencia misma de la Nación o del Estado. De lo contrario, no existirá esa situación de necesidad y urgencia y deberá ser el Congreso el que, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, resuelva la situación.

Para concluir, corresponde aplicar este criterio rector, este principio, esta doctrina de la Corte Suprema, al caso de los tres decretos que estamos considerando. Son tres decretos similares mediante los cuales el Poder Ejecutivo homologa actas acuerdo por las que se conceden aumentos salariales a distintos sectores de la administración pública nacional.

Me parece paradigmático el caso del primero de ellos, el 1.384/06, por el que se pone fin a

un expediente administrativo iniciado en el año 2003; es decir que se trata de un expediente cuyo trámite insumió tres años.

El acta acuerdo homologada por el mencionado decreto fue suscrita por las partes seis meses antes de que éste fuese dictado. Por lo tanto, es un caso paradigmático respecto del cual es absolutamente imposible encontrar una situación de necesidad y urgencia que justifique el dictado de un decreto de esa índole. Después de tres años de trámite y de esperar seis meses para homologar un acta acuerdo que dispuso un aumento salarial, no se puede justificar que se haya sorteado la intervención del Congreso. La participación del Poder Legislativo era necesaria, ya que esos aumentos que el Poder Ejecutivo estaba autorizado a disponer tenían carácter retroactivo. Recordemos que la ley complementaria de presupuesto establece en su artículo 62 que los aumentos de remuneraciones con carácter retroactivo sólo se podrán disponer por ley en sentido formal y material.

Resulta claro que en ninguno de estos tres casos existieron necesidad y urgencia que justifiquen que el presidente recurra a tan extraordinaria atribución. Por lo tanto, mi conclusión es la misma que expreso en el dictamen de minoría: la Cámara debería rechazar estos decretos.

No quiero finalizar mi exposición sin dejar asentado –como ya lo hice en la comisión bicameral– que en el caso de estos tres decretos en particular el presidente podría haber recurrido a las atribuciones que el Congreso Nacional le delegó por imperio de la ley 26.135.

De acuerdo con esa norma, el presidente de la Nación puede dictar decretos con jerarquía legislativa para resolver cualquier situación vinculada con la administración general del país. La legislación dictada por el presidente en el marco de esa ley no necesita ser ratificada ni por el Congreso ni por alguna de sus comisiones.

A mi juicio, ése es el camino que debería haber seguido el Poder Ejecutivo; es incomprensible que no lo haya hecho, pero lo cierto es que ninguno de estos tres decretos fue dictado en circunstancias excepcionales de necesidad y urgencia.

Por las razones expuestas, sostenemos que la Cámara de Diputados debe rechazar los tres decretos en consideración.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Landau. – Señora presidenta: por primera vez en la historia institucional de la Nación Argentina la Cámara de Diputados analiza las normas dictadas por el Poder Ejecutivo, de manera sistemática, en mérito a facultades delegadas o necesidades imperiosas.

Dichas normas, si bien fueron reconocidas desde hace tiempo por la Corte Suprema de Justicia de la Nación a partir del caso Peralta, tuvieron su recepción en la letra constitucional con la reforma del año 1994, cuando se estableció en el artículo 99, inciso 3, que el Congreso Nacional debe considerar los decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo cuando circunstancias excepcionales así lo aconsejen.

Si bien como miembro de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo creada en virtud de la ley 26.122 debería explicar las características técnicas de su funcionamiento, creo que nos alejaríamos de la realidad si le diéramos al tratamiento de este asunto un tono exclusivamente académico. Este no es un tema nuevo ni en estas Cámaras ni en el debate público; ni siquiera es exclusivo de nuestro país.

No vamos a reiterar la fundamentación que hicimos al tratarse en este recinto la que fue luego la ley y por qué la considerábamos una buena norma. Nos remitimos a lo dicho por ser un tema ya agotado. Solamente vamos a sostener por qué los decretos en tratamiento deben merecer la aprobación de este cuerpo.

En primer lugar, se habla del decreto 1.488/06, que se refiere a la homologación del acuerdo sobre incrementos salariales para el personal de la Comisión Nacional de Comunicaciones. En segundo término, el decreto 1.487/06 homologa el acta acuerdo sobre salarios del sistema nacional de la administración pública y, en tercer lugar, el decreto 1.384/06 fija el sueldo básico de una clase del cuerpo de asesores gubernamentales.

Señora presidenta: la comisión bicameral debe ceñirse a los dos aspectos previstos en el artículo 10 de la ley 26.122, es decir, si los decretos se adecuan a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado.

No cabe duda alguna de que todos ellos fueron refrendados en acuerdo general de ministros. Asimismo, al tratarse de temas salariales, es indudable que estaba dada la situación de necesidad y urgencia que ameritó su dictado. El ingreso de los trabajadores no puede esperar el largo proceso legislativo que requiere la sanción de una ley. Su carácter alimentario así lo dispone. Por su parte, los últimos decretos se refieren a reasignaciones de partidas.

Asimismo, todas las normas analizadas han tenido su publicación en el Boletín Oficial. No existe mácula alguna que impida su aprobación. Sin embargo, se han emitido diversos dictámenes de minoría y de rechazo, de cuyo análisis cabe señalar una impronta común: todos se refieren a cuestiones doctrinarias que ya debatimos en oportunidad de la consideración de la ley 26.122.

Por ello adelanté que no iba a reiterar lo ya dicho en su oportunidad. La ley ya es hoy una realidad y debemos analizar los decretos de necesidad y urgencia a la luz de ella, evitando retroceder a etapas precluidas.

La impronta común es una observación política. Se arguye que no están configuradas las circunstancias de hecho que justifican el dictado de los decretos, pero sí estaba dado su objeto.

Señora presidenta: somos justicialistas, y como tales uno de nuestros más sentidos compromisos fue, es y será siempre para con los trabajadores, aquellos que más nos necesitan.

Por estas razones anticipo el voto favorable de nuestro bloque, no sólo por cuanto los decretos reúnen las calidades formales que exige la Carta Magna sino que, por tratarse de temas que hacen al bienestar de quienes entregan su fuerza de trabajo a cambio de una retribución justa, no pueden esperar el largo tratamiento de normas modificatorias de escalas u homologaciones de convenios colectivos; la salud y la seguridad de los ciudadanos no pueden esperar.

Por todo lo expuesto, reitero que vamos a acompañar con el voto favorable la aprobación de estos decretos, tal como lo hiciéramos en la reunión de la comisión respectiva.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

Sra. Rodríguez. – Señora presidenta: seré muy breve porque en los dictámenes de minoría ya se

han expresado algunas de las razones por las cuales el bloque del ARI va a rechazar la validación de los decretos de necesidad y urgencia.

Efectivamente, como aquí se ha dicho, el dictado de decretos de necesidad y urgencia es una circunstancia a la cual sólo excepcionalmente puede acudir el Poder Ejecutivo nacional cuando no sea posible el normal trámite de formación y sanción de leyes y circunstancias excepcionales lo requieran.

En este sentido la miembro informante ha fundado parte de su dictamen en algunos fallos de la Corte, entre ellos Verrocchi, donde se expresa que se puede acudir a los decretos de necesidad y urgencia solamente cuando el trámite ordinario que prevé la Constitución es imposible; por ejemplo, cuando las Cámaras no puedan reunirse por cuestiones de fuerza mayor o desastres naturales, o porque una solución legislativa sea de tal urgencia que requiera una solución inmediata en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes.

La miembro informante omitió señalar que el tribunal agregó en ese fallo que, al analizar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia, es necesario descartar criterios de conveniencia ajenos a las 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.

Efectivamente, si resulta más cómodo para el Poder Ejecutivo nacional o si lo considera más conveniente, ello no es razón suficiente para el dictado de decretos de necesidad y urgencia. Debe tenerse en cuenta que éste es el mismo fallo en el que se basó el dictamen de mayoría para justificar su posición.

Probablemente se está interpretando parcialmente al doctor Badeni –quien también podría estar equivocado–, cuando considera que es una cuestión política la que se debe ameritar para saber si estamos ante una situación de necesidad extrema que justifique un decreto de necesidad y urgencia.

En realidad, se trata de una cuestión fáctica. En cada caso es necesario conocer si se trata de una situación que impide el normal trámite de formación de las leyes y si la gravedad institucional del caso amerita el decreto. Insisto en

que ésta es una cuestión fáctica y no de mera evaluación política.

Además, la miembro informante ha mencionado algunas decisiones de la Corte Suprema en las cuales se negó legitimación activa. Lamento recordar que justamente son casos bastante cuestionables de la Corte de Nazareno y de la mayoría automática, a quienes hemos promovido el juicio político desde esta Cámara.

Los miembros de la mayoría automática denegaron legitimación activa a algunos legisladores – como Alejandro Nieva, que está aquí presente –, y se refirieron a algunos casos bastante graves, como el de Aerolíneas Argentinas. Me parece que no es un buen ejemplo para traer al debate.

Más allá de que podamos compartir el contenido vinculado con los incrementos salariales, no estamos dispuestos a convalidar que se violen leyes, como el artículo 62 de la ley 11.672, que impide el carácter retroactivo de los aumentos, en especial teniendo en cuenta que efectivamente no había constancia de urgencia.

Si observamos las fechas vamos a encontrar que entre la propia firma del acta acuerdo y el dictado del decreto pasó un tiempo más que considerable. El decreto 1.384 fue dictado el 9 de octubre de 2006 y el acta acuerdo fue suscrita el 18 de abril de 2006. Es decir que tuvimos tiempo más que suficiente para haber procedido a la sanción de una ley.

Téngase en cuenta que el Congreso de la Nación tardó sólo veinte días para reducir el número de integrantes de la Corte. Efectivamente, el proyecto presentado por la senadora Kirchner tuvo ingreso el 9 de noviembre del corriente año y el 29 del mismo mes ya había sido sancionado definitivamente. Sólo transcurrieron veinte días, mientras que en este caso las fechas fueron 18 de abril y 9 de octubre, y además se trata de algo que tiene una entidad mucho menor que el cambio de diseño institucional del más alto tribunal de la Nación.

Lo mismo podemos decir respecto de los decretos 1.487 y 1.488 dictados el 20 de octubre de 2006, pues las respectivas actas acuerdos fueron suscritas a principios de septiembre. Es decir que en ambos casos había posibilidad de recurrir al Congreso de la Nación. El oficialismo tiene mayoría en ambas Cámaras y hubiera demorado exactamente lo mismo o quizás menos que lo que lleva hasta

el momento la obtención de la validación legislativa de estos aumentos.

Por las razones expuestas rechazamos el dictamen de mayoría.

Sr. Presidente (Vaca Narvaja). – Se va a votar el dictamen de mayoría en el proyecto de resolución conjunta por el que se declara la validez del decreto 1.488 dictado el 20 de noviembre de 2006 (expediente 6.796-D.-2006).

–Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Vaca Narvaja). – Queda sancionado el proyecto de resolución.¹

Se harán las comunicaciones pertinentes.

Tiene la palabra el señor diputado por Río Negro.

Sr. Chironi. – Señora presidenta: solicito que se vote en forma nominal.

–Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Honorable Cámara, doctor Alberto Edgardo Balestrini.

Sr. Presidente (Balestrini). – La Presidencia desea saber si el pedido de votación nominal está suficientemente apoyado.

–Resulta suficientemente apoyado.

Sr. Presidente (Balestrini). – Señor diputado Chironi: ¿su pedido de votación nominal comprende los dos expedientes que restan votar?

Sr. Chironi. – Pido que ambos expedientes se voten en forma nominal.

Sr. Presidente (Balestrini). – Se va a votar en forma nominal el dictamen de mayoría en el proyecto de resolución conjunta, contenido en el expediente 6.798-D.-2006, por el que se declara la validez del decreto 1.487 del 20 de octubre de 2006.

–Se practica la votación nominal.

–Conforme al tablero electrónico, sobre 180 señores diputados presentes, 115 han votado por la afirmativa y 58 por la negativa, registrándose además 5 abstenciones. No se ha computado el voto de un señor diputado.

Sr. Secretario (Hidalgo). – Se han registrado 115 votos por la afirmativa y 58 por la negativa.

–Votan por la afirmativa los señores diputados: Accastello, Agüero, Alvarez, Argüello, Artola, Atanasof, Baladrón, Bejarano, Berraute, Bianchi Silvestre, Bianco, Bielsa, Bonasso, Bosch, Camaño (G.), Canela, Canevarolo, Cantos, Carlotto, Carmona, Caserio, Chiacchio, Cigogna, Cittadini, Coirini, Conti, Coscia, Dalla Fontana, Daud, Daza, De Bernardi, De Brasi, De la Barrera, De la Rosa, De Narváez, Delich, Depetri, Di Landro, Di Tulio, Díaz Bancalari, Díaz Roig, Díaz, Doga, Dovená, Fadel, Fernández, Figueroa, Fiol, García (M. T.), Garrido Arceo, Genem, Giorgetti, Godoy (R. E.), Gutiérrez (F. V.), Heredia, Herrera (A.), Herrera (G. N.), Ilarregui, Ingram, Iturrieta, Kunkel, Landau, Lauritto, López, Lozano, Marcó del Pont, Marconato, Marino (J. I.), Massei, Mediza, Méndez de Ferreyra, Menem, Merino, Monayar, Monti, Moreno, Nemirovisci, Olmos, Osuna, Pastoriza, Pérez (M. S.), Perié, Peso, Porto, Recalde, Richter, Rojkés, Román, Romero, Roquel, Rossi, Rosso, Ruckauf, Salim, Salum, Sarghini, Sartori, Snopek, Solanas, Sosa, Soto, Stella, Sylvestre Begnis, Thomas, Toledo, Torino, Tulio, Urtubey, Uñac, Vaca Narvaja, Vargas Aignasse, Velarde, Villaverde, West, Wilder.

–Votan por la negativa los señores diputados: Abdala, Acuña Kunz, Aguad, Augsburger, Azcoiti, Bayonzo, Beccani, Bertol, Bisutti, Brillo, Brue, Burzaco, Cambareri, Cecco, Chironi, Collantes, Comelli, Cuevas, De Marchi, Di Pollina, Ferrero, Galvalisi, García (S. R.), Giubergia, González (M.A.), Gorbacz, Hernández, Iglesias, Jano, Jerez (E. A.), Kroneberger, Leyba de Martí, Macchi, Maffei, Mansur, Martínez, Montenegro, Morini, Naím, Negri, Nieva, Oliva, Panzoni, Pérez (A.), Pinedo, Quiroz, Raimundi, Ríos, Ritondo, Rodríguez (M. V.), Rozas, Sesma, Storero, Tate, Tomaz, Tonelli, Zancada, Zimmermann.

–Se abstienen de votar los señores diputados: Córdoba (S. M.), Godoy (J. C. L.), Martínez Garbino, Morandini, Tinnirello.

Sr. Presidente (Balestrini). – Queda sancionado el proyecto de resolución.¹

Se harán las comunicaciones pertinentes.

Sr. Presidente (Balestrini). – Se va a votar en forma nominal el dictamen de mayoría en el proyecto de resolución conjunta, contenido en el expediente 6.799-D.-2006, por el que se declara la validez del decreto 1.384 del 9 de octubre de 2006.

¹ Véase el texto de la sanción en el Apéndice. (Pág. 77.)

¹ Véase el texto de la sanción en el Apéndice. (Pág. 77.)

–Se practica la votación nominal.

–Conforme al tablero electrónico, sobre 179 señores diputados presentes, 113 han votado por la afirmativa y 58 por la negativa, registrándose además 6 abstenciones. No se ha computado el voto de un señor diputado.

Sr. Secretario (Hidalgo). – Se han registrado 113 votos por la afirmativa y 58 por la negativa.

Sr. Presidente (Balestrini). – Se dejará constancia del voto afirmativo de la señora diputada Herrera.

–Votan por la afirmativa los señores diputados: Accastello, Agüero, Alvarez, Argüello, Atanasof, Baladrón, Bejarano, Berrautte, Bianchi Silvestre, Bianco, Bielsa, Bonasso, Bösch, Camaño (G.), Canela, Canevarolo, Cantos, Carlotto, Carmona, Caserio, Chiacchio, Cigogna, Cittadini, Coirini, Conti, Córdoba (S. M.), Coscia, Dalla Fontana, Daud, Daza, De Bernardi, De Brasi, De la Barrera, De la Rosa, De Narváez, Delich, Depetri, Di Landro, Di Tulio, Díaz Bancalari, Díaz Roig, Díaz, Doga, Dovená, Fadel, Fernández, Figueroa, Fiol, García (M. T.), Garrido Arceo, Genem, Giorgetti, Godoy (R. E.), Gutiérrez (F. V.), Heredia, Herrera (A.), Ilarregui, Ingram, Iturrieta, Kunkel, Landau, Lauritto, López, Lozano, Marcó del Pont, Marconato, Marino (J. I.), Massei, Mediza, Méndez de Ferreyra, Menem, Merino, Monayar, Monti, Moreno, Nemirovski, Olmos, Osuna, Pastoriza, Pérez (M. S.), Perié, Peso, Porto, Recalde, Richter, Rojkes, Román, Romero, Roquel, Rossi, Rosso, Ruckauf, Salim, Salum, Sarghini, Sartori, Snopek, Solanas, Sosa, Soto, Stella, Sylvestre Begnis, Thomas, Toledo, Tulio, Urtubey, Uñac, Vaca Narvaja, Vargas Aignasse, Velarde, Villaverde, West, Wilder.

–Votan por la negativa los señores diputados: Abdala, Acuña Kunz, Aguad, Augsburger, Azcoiti, Bayonzo, Beccani, Bertol, Bisutti, Brillo, Brue, Burzaco, Cambareri, Cecco, Chironi, Collantes, Comelli, Cuevas, De Marchi, Di Pollina, Ferro, Galvalisi, García (S. R.), Giubergia, Godoy (J.C.L.), González (M.A.), Gorbacz, Hernández, Iglesias, Jano, Jerez (E. A.), Kroneberger, Leyba de Martí, Macchi, Maffei, Mansur, Martínez, Morini, Naím, Negri, Nieva, Oliva, Panzoni, Pérez (A.), Pinedo, Quiroz, Raimundi, Ríos, Ritondo, Rodríguez (M. V.), Rozas, Sesma, Storero, Tate, Tomaz, Tonelli, Zancada, Zimmermann.

–Se abstienen de votar los señores diputados: Artola, Martínez Garbino, Montenegro, Morandini, Tinnirello, Torino.

Sr. Presidente (Balestrini). – Queda sancionado el proyecto de resolución.¹

Se harán las comunicaciones pertinentes.

3

MOCION DE RECONSIDERACIÓN

Sr. Presidente (Balestrini). – Para una moción de reconsideración tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

Sr. Rossi. – Señor presidente: tal como lo anunciamos en la reunión de la Comisión de Labor Parlamentaria, solicito la reconsideración de la votación del artículo 5º del dictamen recaído en el proyecto de ley sobre Registro Nacional de Prestadores de Seguridad Privada, expediente 3.250-D.-2006.

Formulo esta moción de reconsideración porque durante el debate se efectuó una modificación en dicho artículo, y es nuestra intención mantener el texto original que figura en el Orden del Día.

Sr. Presidente (Balestrini). – En consideración la moción de reconsideración formulada por el señor diputado por Santa Fe.

Se va a votar. Se requieren dos tercios de los votos que se emitan.

–Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Balestrini). – Queda aprobada la moción.

4

REGISTRO NACIONAL DE PRESTADORES DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA

Sr. Presidente (**Balestrini**). – **En consideración nuevamente el artículo 5º del proyecto de ley contenido en el expediente 3.250-D.-2006. (Orden del Día Nº 1.328.)**

Dictamen de comisión

Honorable Cámara:

La Comisión de Seguridad Interior ha considerado el proyecto de ley de la señora diputada Rico sobre creación del registro nacional de prestadores de seguridad privada en el ámbito del Ministerio del Interior; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja la sanción del siguiente

¹ Véase el texto de la sanción en el Apéndice. (Pág. 77.)

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

CREACION DEL REGISTRO NACIONAL
DE PRESTADORES DE SEGURIDAD PRIVADA

Artículo 1° – Créase en el ámbito de la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio del Interior de la Nación el Registro Nacional de Prestadores de Servicios de Seguridad Privada.

Art. 2° – Serán funciones de dicho registro:

- a) Llevar en forma actualizada el registro de personas física o de existencia ideal prestadoras de servicios de seguridad privadas, cualquiera sea la naturaleza de sus tareas, que hayan sido debidamente habilitadas para funcionar por las provincias y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, operen o no con utilización de armas de fuego y/o equipos de comunicaciones sujetos a contralor por la jurisdicción nacional;
- b) Efectuar el contralor del cumplimiento de los requisitos establecidos por la presente ley, imponiendo las sanciones que correspondan en razón del incumplimiento de la misma, las que serán establecidas por la reglamentación;
- c) Las autoridades locales designadas en sus respectivas jurisdicciones tendrán la responsabilidad primaria en la habilitación, fiscalización y control de las personas físicas o jurídicas que soliciten autorización para efectuar la prestación de servicios privados de seguridad y custodia.

Art. 3° – Serán requisitos para el registro y habilitación federal de los prestadores de servicios de seguridad privada:

- a) Acreditar fehacientemente su habilitación para funcionar, otorgada de acuerdo a la normativa vigente en las respectivas jurisdicciones locales;
- b) Acreditar la registración a su nombre, en los registros nacionales correspondientes, de las armas de fuego, vehículos registrables de todo tipo y equipos de comunicaciones que utilicen en sus tareas;
- c) Acreditar la inscripción que corresponda a las actividades que desempeñan y el personal que empleen, en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), aseguradoras de riesgos del trabajo (ART) o administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP) en su caso.

Art. 4° – No podrán funcionar las prestadoras que, dentro de los 90 días de reglamentada la presente ley, no procedan a su incorporación al registro que se crea por el artículo 1°.

Art. 5° – Los costos que demandare la aplicación de la presente ley, serán solventados conforme los mecanismos establecidos en la ley 23.283, autorizándose a tales fines la celebración de los convenios pertinentes.

Art. 6° – La Secretaría de Seguridad Interior realizará un informe anual y por escrito a la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organos y Actividades de Seguridad Interior e Inteligencia, antes del 30 de abril de cada año.

Art. 7° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de la comisión, 1° de noviembre de 2006.

Carlos F. Dellepiane. – Miguel A. Iturrieta. – Paola R. Spatola. – Alicia M. Comelli. – María del Carmen C. Rico. – Mario F. Bejarano. – Alberto Cantero Gutiérrez. – Remo G. Carlotto. – Hugo Franco. – Emilio A. García Méndez. – Ruperto E. Godoy. – Mirta S. Pérez. – Oscar E. R. Rodríguez. – Diego H. Sartori. – Jorge A. Villaverde.

INFORME

Honorable Cámara:

La Comisión de Seguridad Interior al considerar el proyecto de ley de la señora diputada Rico sobre creación del Registro Nacional de Prestadores de Seguridad Privada en el ámbito del Ministerio del Interior; cree innecesario abundar en más detalles que los expuestos en los fundamentos que lo acompaña, por lo que los hace suyos y así lo expresa.

Carlos F. Dellepiane.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Desde el año 1995, tras el asesinato del periodista José Luis Cabezas, la sociedad, conmovida por la campaña que se instaló desde los medios de prensa, comenzó a preocuparse por el tema de la seguridad privada, las empresas prestadoras, sus integrantes, su capacitación, el armamento, las alarmas domiciliarias, los patovicas, las investigaciones, etcétera.

La Comisión de Defensa inicialmente y la de Seguridad Interior, cuando se formó, trataron de consensuar los numerosos proyectos que se habían presentado, llegando a obtener en 1998 la sanción en la Cámara de Diputados de un proyecto común, para normalizar la actividad en forma unificada, a cual los estados provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires debían adherirse en forma similar a la Ley de Seguridad Interior (24.059).

En ese mismo año por resolución interna del jefe de la Policía Federal ad referendum del Ministerio del Interior, se suspendió la aplicación de la única norma que regulaba estas prestaciones en todo el país (decreto 1.172); pasando las distintas jurisdicciones a regular las mismas sin haberse coordinado algún tipo de centralización de datos que pudieran compartirse y consultarse para el mejoramiento y control de estas actividades.

En 1999 el Poder Ejecutivo nacional, a solicitud de la Secretaría de Seguridad Interior, promulgó el decreto 1.002/99, regulando las prestaciones de seguridad privada en todo el territorio nacional, respetando las autonomías provinciales, que mantenían la facultad de habilitación y control, pero organizando un banco de datos en línea con el RENAR, interconectando a todas las jurisdicciones.

Actualmente, ante la falta de aplicación del mismo por algunos cuestionamientos legales, nos encontramos con el problema de no poder saber cuántas empresas de seguridad, vigiladores, armamentos, automotores, blindados y equipos de comunicación existen y brindan servicios en todo el país.

Debe tenerse en cuenta que estas empresas o prestadoras privadas de seguridad y vigilancia, en su gran mayoría, utilizan armamento sometido a registro e inscripción en el Registro Nacional de Armas (RENAR), dependiente del Ministerio de Defensa; equipos de comunicaciones sujetos a las regulaciones establecidas por la Secretaría de Comunicaciones de la Nación y vehículos registrables en jurisdicción nacional, por lo que la injerencia y responsabilidad del gobierno federal en el tema resultan ineludibles y deben ejercerse en la forma más eficiente y eficaz.

Repetimos que la presente ley no introduce mayores exigencias que las ya previstas en general por las distintas legislaciones provinciales, por lo que la facultad de otorgar la habilitación primigenia y controlar la actividad directa continúa sin mengua alguna en cabeza de los gobiernos de provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Además, teniendo en cuenta que muchas de estas empresas prestan servicios en áreas de sustantiva y estratégica importancia para la seguridad del Estado nacional, como puertos y aeropuertos internacionales y establecimientos públicos o privados que desempeñan su actividad específica en ámbitos y actividades, constituye también una suerte de habilitación para funcionar.

Por lo expuesto anteriormente y ante la necesidad del Estado de conocer la realidad existente sobre cantidad de empresas de seguridad, alarmas e investigaciones que prestan servicios en el territorio nacional, proponemos la creación del Registro Nacional de Prestadores de Seguridad Privada en la órbita del Ministerio del Interior.

Destacamos que la presente ley no introduce mayores exigencias que las ya previstas en general por las legislaciones provinciales, por cuanto la facultad de otorgar la habilitación y controlar la actividad directa continúa bajo la responsabilidad de los gobiernos de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por las razones expuestas se solicita de esta Honorable Cámara la media sanción del presente proyecto de ley.

María del Carmen C. Rico.

ANTECEDENTE

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

CREACION DEL REGISTRO
NACIONAL DE PRESTADORES
DE SEGURIDAD PRIVADA

Artículo 1° – Créase en el ámbito de la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio del Interior de la Nación el Registro Nacional de Prestadores de Servicios de Seguridad Privada.

Art. 2° – Serán funciones de dicho registro:

- a) Llevar en forma actualizada el registro de las empresas prestadoras de servicios de seguridad privadas, cualquiera sea la naturaleza de sus tareas, que hayan sido debidamente habilitadas para funcionar por las provincias y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, operen o no con utilización de armas de fuego y/o equipos de comunicaciones sujetos a contralor por la jurisdicción nacional;
- b) Efectuar el contralor del cumplimiento de los requisitos establecidos por la presente ley, imponiendo las sanciones que correspondan en razón del incumplimiento de la misma, las que serán establecidas por la reglamentación;
- c) Las autoridades locales designadas en sus respectivas jurisdicciones tendrán la responsabilidad primaria en la habilitación, fiscalización y control de las personas físicas o jurídicas que soliciten autorización para efectuar la prestación de servicios privados de seguridad y custodia.

Art. 3° – Serán requisitos para el registro y habilitación federal de los prestadores de servicios de seguridad privada:

- a) Acreditar fehacientemente su habilitación para funcionar, otorgada de acuerdo a la normativa vigente en las respectivas jurisdicciones locales;
- b) Acreditar la registración a su nombre, en los registros nacionales correspondientes, de las armas de fuego, vehículos registrables de todo tipo y equipos de comunicaciones que utilicen en sus tareas;
- c) Acreditar la inscripción que corresponda a las actividades que desempeñan y el personal que empleen, en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), aseguradoras de riesgos del trabajo (ART) o administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP) en su caso.

Art. 4° – No podrán funcionar en todo el territorio nacional las prestadoras que, dentro de los 180 días de reglamentada la presente ley, no procedan a su incorporación al registro que se crea por el artículo 1°.

Art. 5° – Los costos que demandare la aplicación de la presente ley, serán solventados conforme los mecanismos establecidos en la ley 23.979, autorizándose a tales fines la celebración de los convenios pertinentes.

Art. 6° – La Secretaría de Seguridad Interior realizará un informe anual y por escrito a la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organos y Actividades de Seguridad Interior e Inteligencia, antes del 30 de abril de cada año.

Art. 7° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

María del Carmen C. Rico.

Sr. Presidente (Balestrini). – Por Secretaría se dará lectura del texto original que figuraba en el dictamen de comisión.

Sr. Secretario (Hidalgo). – Dice así: “Los costos que demandare la aplicación de la presente ley serán solventados conforme los mecanismos establecidos en la ley 23.283, autorizándose a tales fines la celebración de los convenios pertinentes”.

Sr. Presidente (Balestrini). – Se va a votar el artículo 5°.

–Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Balestrini). – Queda sancionado el proyecto de ley.¹

Se comunicará al Honorable Senado.

5

MOCION DE ORDEN Y MOCION DE SOBRE TABLAS

Sr. Presidente (Balestrini). – Corresponde que la Cámara resuelva si considerará a continuación el proyecto de ley en revisión del Honorable Senado por el que se aprueba el Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur, suscrito en Caracas el 4 de julio del corriente año (expediente 254-S.-2006).

La Presidencia informa que, tratándose de una moción de apartamiento del reglamento, el cuerpo deberá pronunciarse en tal sentido.

Se va a votar. Se requieren las tres cuartas partes de los votos que se emitan.

–Resulta afirmativa.

¹ Véase el texto de la sanción en el Apéndice. (Pág. 77.)

Sr. Presidente (Balestrini). – Corresponde que la Cámara resuelva si considerará el asunto sobre tablas.

En consideración.

Se va a votar. Se requieren las dos terceras partes de los votos que se emitan.

–Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Balestrini). – En consecuencia, queda incluida la consideración del asunto en el orden del día de esta sesión.

6

PROTOCOLO DE ADHESIÓN DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA AL MERCOSUR

Sr. Presidente (Balestrini). – Corresponde considerar el asunto cuyo tratamiento sobre tablas acaba de disponer la Honorable Cámara.

Buenos Aires, 6 de diciembre de 2006.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente proyecto de ley que paso en revisión a esa Honorable Cámara:

El Senado y Cámara de Diputados...

Artículo 1° – Apruébase el Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur, suscrito en Caracas –República Bolivariana de Venezuela–, el 4 de julio de 2006, que consta de doce (12) artículos y de un (1) anexo, cuya fotocopia autenticada forma parte de la presente ley.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Saludo a usted muy atentamente.

DANIEL O. SCIOLI.
Juan H. Estrada.
Secretario Parlamentario
del Senado

Sr. Presidente (Balestrini). – En consideración en general.

Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

Sr. Pinedo. – Señor presidente: adelantamos nuestro voto en contra de esta iniciativa; y sin perjuicio de que nos parece poco prudente tratar de esta manera un tema de tales características, solicitamos la inserción de nuestros fundamentos en el Diario de Sesiones.

Sr. Presidente (Balestrini). – Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

Sr. Argüello. – Señor presidente: tal como hemos convenido con el resto de los bloques en el sentido de que quienes lo deseen pueden insertar sus discursos en el Diario de Sesiones, solicitamos autorización a tal efecto.

Sr. Presidente (Balestrini). – Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Raimundi. – Acordando con el planteo formulado por el señor diputado Argüello, adelantamos el voto afirmativo de nuestro bloque.

Sr. Presidente (Balestrini). – Se va a votar nominalmente en general.

–Se practica la votación nominal.

–Conforme al tablero electrónico, sobre 182 señores diputados presentes, 160 han votado por la afirmativa y 12 por la negativa, registrándose además 8 abstenciones. No se ha computado el voto de un señor diputado.

Sr. Secretario (Hidalgo). – Se han registrado 160 votos por la afirmativa y 12 por la negativa.

–Votan por la afirmativa los señores diputados: Abdala, Accastello, Acuña Kunz, Aguad, Agüero, Alvarez, Argüello, Artola, Atanasof, Augsburg, Azcoiti, Baladrón, Beccani, Bejarano, Berraute, Bianco, Bielsa, Binner, Bisutti, Bonasso, Borsani, Bösch, Camaño (G), Cambareri, Canela, Canevarolo, Cantero Gutiérrez, Canteros, Cantos, Carlotto, Carmona, Caserio, Cecco, Chiacchio, Chironi, Cigogna, Cittadini, Coirini, Collantes, Conti, Coscia, Cuevas, Daud, Daza, De Brasi, De la Barrera, De la Rosa, De Narváez, Depetri, Di Landro, Di Pollina, Di Tulio, Díaz Bancalari, Díaz Roig, Díaz, Doga, Dovená, Fadel, Fernández, Ferrigno, Ferro, Figueroa, Fiol, García (M. T.), García (S. R.), Garrido Arceo, Genem, Giorgetti, Giubergia, Godoy (J. C. L.), Godoy (R. E.), González (M. A.), Gorbacz, Gutiérrez (F. V.), Heredia, Hernández, Herrera (A.), Herrera (G. N.), Iglesias, Iñarregui, Ingram, Iturrieta, Jano, Kroneberger, Kunkel, Lauritto, Leyba de Martí, López, Lozano, Maffei, Marcó del Pont, Marconato, Marino (J. I.), Martínez, Martínez Garbino, Massei, Mediza, Méndez de Ferreyra, Merino, Monayar, Montenegro, Monti, Morandini, Moreno, Morini, Müller, Naím, Negri, Nemirovisci, Nieva, Olmos, Osorio, Osuna, Panzoni, Pastoriza, Pérez (A.), Pérez (M. S.), Perié, Porto, Quiroz,

Raimundi, Recalde, Richtér, Ríos, Rojkés, Román, Romero, Roquel, Rossi, Rosso, Rozas, Ruckauf, Salim, Salum, Sarghini, Sartori, Sesma, Snopek, Solanas, Sosa, Soto, Stella, Storero, Sylvestre Begnis, Tate, Thomas, Tinnirello, Toledo, Torino, Tulio, Urtubey, Uñac, Vaca Narvaja, Vargas Aignasse, Velarde, Villaverde, West, Wilder, Zancada, Zimmermann.

–Votan por la negativa los señores diputados: Bertol, Brillo, Burzaco, Comelli, De Marchi, Galvalisi, Jerez (E. A.), Macchi, Martini, Pinedo, Ritondo, Tonelli.

–Se abstienen de votar los señores diputados: Bianchi Silvestre, Brue, Córdoba (S. M.), De Bernardi, Mansur, Menem, Peso, Tomaz.

Sr. Presidente (Balestrini). – Se deja constancia de que los señores diputados Müller, Conti y Ferrigno han votado por la afirmativa.

En consideración en particular el artículo 1º. Se va a votar.

–Resulta afirmativa.

–El artículo 2º es de forma.

Sr. Presidente (Balestrini). – Queda definitivamente sancionado el proyecto de ley.¹ (*Aplausos.*)

Se comunicará al Poder Ejecutivo y se dará aviso al Honorable Senado.

La Presidencia solicita el asentimiento de la Honorable Cámara a fin de que queden autorizadas las inserciones requeridas por los señores diputados.

–Asentimiento.

Sr. Presidente (Balestrini). – Quedan autorizadas las inserciones solicitadas.²

No habiendo más asuntos que tratar, queda levantada la sesión.

–Es la hora 21 y 13.

HORACIO M. GONZÁLEZ MONASTERIO.

Director del Cuerpo de Taquígrafos.

¹ Véase el texto de la sanción en el Apéndice. (Pág. 77.)

² Véase el texto de las inserciones en el Apéndice. (Pág. 77.)

7

APENDICE

A. SANCIONES DE LA HONORABLE CAMARA

1. PROYECTOS DE LEY SANCIONADOS
DEFINITIVAMENTE

1

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Apruébase el Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur, suscrito en Caracas –República Bolivariana de Venezuela–, el 4 de julio de 2006, que consta de doce (12) artículos y de un (1) anexo, cuya fotocopia autenticada forma parte de la presente ley.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

(Ley 26.192)

Dada en la Sala de Sesiones del Congreso Argentino, en Buenos Aires, el seis de diciembre del año dos mil seis.

ALBERTO E. BALESTRINI.	JOSÉ J. B. PAMPURO.
<i>Enrique R. Hidalgo.</i>	<i>Juan H. Estrada.</i>
Secretario de la C. de DD.	Secretario Parlamentario del Senado

2. PROYECTOS DE LEY QUE PASAN EN
REVISION AL HONORABLE SENADO

1

Buenos Aires, 6 de diciembre de 2006.

*El Senado y Cámara de Diputados,...*CREACION DEL REGISTRO NACIONAL
DE PRESTADORES DE SEGURIDAD PRIVADA

Artículo 1° – Créase en el ámbito de la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio del Interior de la Nación el Registro Nacional de Prestadores de Servicios de Seguridad Privada.

Art. 2° – Serán funciones de dicho registro:

- Llevar en forma actualizada el registro de personas físicas o de existencia ideal prestadoras de servicios de seguridad privadas, cualquiera sea la naturaleza de sus tareas, que hayan sido debidamente habilitadas para funcionar por las provincias y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, operen o no con utilización de armas de fuego y/o equipos de comunicaciones sujetos a contralor por la jurisdicción nacional;
- Efectuar el contralor del cumplimiento de los requisitos establecidos por la presente ley, im-

poniendo las sanciones que correspondan en razón del incumplimiento de la misma, las que serán establecidas por la reglamentación;

- Las autoridades locales designadas en sus respectivas jurisdicciones tendrán la responsabilidad primaria en la habilitación, fiscalización y control de las personas físicas o jurídicas que soliciten autorización para efectuar la prestación de servicios privados de seguridad y custodia.

Art. 3° – Serán requisitos para el registro y habilitación federal de los prestadores de servicios de seguridad privada:

- Acreditar fehacientemente su habilitación para funcionar, otorgada de acuerdo a las normativas vigentes en las respectivas jurisdicciones locales;
- Acreditar la registración a su nombre, en los registros nacionales correspondientes, de las armas de fuego, vehículos registrables de todo tipo y equipos de comunicaciones que utilicen en sus tareas;
- Acreditar la inscripción que corresponda a las actividades que desempeñan y el personal que empleen, en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), aseguradoras de riesgos del trabajo (ART) o administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP) en su caso.

Art. 4° – No podrán funcionar las prestadoras que, dentro de los noventa (90) días de reglamentada la presente ley, no procedan a su incorporación al registro que se crea por el artículo 1°.

Art. 5° – Los costos que demandare la aplicación de la presente ley, serán solventados conforme los mecanismos establecidos en la ley 23.283, autorizándose a tales fines la celebración de los convenios pertinentes.

Art. 6° – La Secretaría de Seguridad Interior realizará un informe anual y por escrito a la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organos y Actividades de Seguridad Interior e Inteligencia, antes del 30 de abril de cada año.

Art. 7° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dios guarde al señor presidente.

ALBERTO E. BALESTRINI.
<i>Enrique R. Hidalgo.</i>

Buenos Aires, 6 de diciembre de 2006.

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1º – Créanse los Campeonatos Nacionales de Estudiantes, destinados a alumnos de instituciones educativas, públicas y privadas, sean éstas nacionales, provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Art. 2º – Será autoridad de aplicación de la presente ley el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación y la Secretaría de Deporte de la Nación, conjuntamente.

Art. 3º – Los Campeonatos Nacionales de Estudiantes se dividirán en dos categorías:

- a) 1º y 2º año del nivel secundario o su equivalente;
- b) 3º, 4º y 5º año del nivel secundario o su equivalente

Art. 4º – Podrán participar en el campeonato los alumnos de instituciones educativas que se encuentren en la condición de regular, la que deberá ser certificada cada dos meses por la dirección del servicio educativo correspondiente.

Art. 5º – Las disciplinas deportivas que formarán parte de los campeonatos serán las siguientes:

- a) Fútbol de once (11) jugadores masculinos;
- b) Vóley masculino y femenino;
- c) Básquet masculino y femenino;
- d) Rugby masculino;
- e) Hóckey sobre césped femenino;
- f) Atletismo;
- g) Hándbol;
- h) Cestobol;
- i) Ajedrez.

Art. 6º – La inscripción para la participación de los alumnos en los campeonatos estará a cargo de la institución educativa, la que certificará la condición de alumno regular y su condición física con el correspondiente certificado médico de aptitud. Cada integrante del equipo deberá presentar antes de cada encuentro deportivo, el documento nacional de identidad, que será controlado por la autoridad competente designada por la autoridad de aplicación.

Art. 7º – Cada institución educativa podrá presentar sólo un equipo representativo en cada una de las diferentes categorías y disciplinas deportivas. Una misma persona no podrá representar a más de una institución educativa.

Art. 8º – En los campeonatos se utilizarán los reglamentos oficiales de las federaciones correspondientes a cada disciplina deportiva.

Art. 9º – La autoridad de aplicación podrá imponer sanciones a los equipos y/o integrantes de los mismos, cuando considere que incurrieron en faltas, de acuerdo a los reglamentos oficiales de las federaciones correspondientes a cada disciplina deportiva.

Art. 10. – Los campeonatos se iniciarán en el mes de mayo y finalizarán el mes de septiembre.

Art. 11. – Las inscripciones de los equipos participantes deberán estar registradas en dependencias de la Secretaría de Deporte de la Nación.

Art. 12. – Las instituciones educativas participantes gestionarán las inscripciones nominativas dentro de los plazos establecidos por la autoridad de aplicación; en caso de no hacerlo en tiempo y forma, no podrán tomar parte de los campeonatos.

Art. 13. – Las instituciones educativas al concretar sus inscripciones se comprometen a que los alumnos participen en las pruebas y competiciones de los campeonatos.

Art. 14. – Los equipos clasificados para las diferentes etapas (local, regional, provincial y nacional) de los campeonatos están obligados a participar en los mismos, salvo causa mayor debidamente justificada que será valorada por la autoridad de aplicación. En caso contrario no podrán hacer reclamo alguno y serán considerados descalificados de esa etapa.

Art. 15. – Los viajes y desplazamientos motivados por las competencias así como los alojamientos, salvo en los casos en que se señale en la convocatoria, serán organizados y gestionados por la autoridad de aplicación con la colaboración de las instituciones educativas representadas, municipalidades, provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Art. 16. – Las instituciones educativas participantes en los campeonatos designarán un docente como jefe de delegación, quien representará a la misma ante la autoridad de aplicación y el que será responsable directo de la delegación deportiva.

Art. 17. – La autoridad de aplicación deberá:

- a) Elaborar y publicar la convocatoria de las competencias;
- b) Asegurar que todas las instituciones educativas reciban la adecuada información de las disposiciones generales y técnicas correspondientes a los campeonatos;
- c) Nombrar representantes para los comités organizadores de las competencias;
- d) Coordinar y supervisar la preparación y el desarrollo de los campeonatos;
- e) Diseñar y confeccionar los carteles, folletos y tarjetas de acreditación necesarios para cada disciplina deportiva;
- f) Diseñar, confeccionar y distribuir las medallas y trofeos de los campeonatos;

- g) Contratar una póliza de seguro multirriesgo, que cubra los accidentes y la posible hospitalización, dentro del marco de los campeonatos;
- h) Proveer de los lugares y espacios en condiciones adecuadas para las competencias;
- i) Designar los jueces necesarios para arbitrar en las distintas competencias.

Art. 18. – Los gastos que demande el cumplimiento de la presente ley serán atendidos con las previsiones presupuestarias anuales que se les asignen al Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación y a la Secretaría de Deporte de la Nación en forma conjunta, a partir del ejercicio posterior a la promulgación de la presente ley.

Art. 19. – Facúltase al jefe de Gabinete de Ministros a reasignar las partidas presupuestarias que fueren necesarias para dar cumplimiento a las disposiciones de la presente ley, durante el ejercicio financiero correspondiente al año de entrada en vigencia de la misma.

Art. 20. – Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la presente ley.

Art. 21. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dios guarde al señor presidente.

ALBERTO E. BALESTRINI.
Enrique R. Hidalgo.

3. RESOLUCIONES¹

1

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.488 de fecha 20 de octubre de 2006.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dada en la Sala de Sesiones del Congreso Argentino, en Buenos Aires, el seis de diciembre del año dos mil seis.

ALBERTO E. BALESTRINI. <i>Enrique R. Hidalgo.</i> Secretario de la C. de DD.	JOSÉ J. B. PAMPURO. <i>Juan H. Estrada.</i> Secretario Parlamentario del Senado
--	--

2

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.487 de fecha 20 de octubre de 2006.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dada en la Sala de Sesiones del Congreso Argentino, en Buenos Aires, el seis de diciembre del año dos mil seis.

ALBERTO E. BALESTRINI. <i>Enrique R. Hidalgo.</i> Secretario de la C. de DD.	JOSÉ J. B. PAMPURO. <i>Juan H. Estrada.</i> Secretario Parlamentario del Senado
--	--

3

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.384 de fecha 9 de octubre de 2006.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dada en la Sala de Sesiones del Congreso Argentino, en Buenos Aires, el seis de diciembre del año dos mil seis.

ALBERTO E. BALESTRINI. <i>Enrique R. Hidalgo.</i> Secretario de la C. de DD.	JOSÉ J. B. PAMPURO. <i>Juan H. Estrada.</i> Secretario Parlamentario del Senado
--	--

B. INSERCIONES

1

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR
DIPUTADO ARGÜELLO

Fundamentos del voto afirmativo del bloque del señor diputado al proyecto de ley en revisión por el que se aprueba el Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur

En primer lugar quiero resaltar la gran importancia estratégica que reviste la aprobación por parte

del Parlamento Argentino del Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur.

En efecto, tiene un valor de enorme trascendencia y confirma la determinación y el compromiso del pueblo argentino con el proceso de integración regional y con la profundización de la institucionalización del Mercosur. Hoy estamos dando un paso histórico y una fuerte señal hacia dentro y fuera del Mercosur.

El ingreso de Venezuela al Mercosur renueva las esperanzas en el proceso del cual formamos parte y

es una contribución sustantiva a la consolidación del Mercosur.

Ha llegado la hora de que vuelva a escucharse la voz de los pueblos de esta parte del mundo en el concierto de las naciones. La visión estratégica de nuestro gobierno ha sido y debe ser estrechar y fortalecer los lazos con nuestros países hermanos para unidos enfrentar los desafíos presentes y futuros.

Estamos convencidos de que la integración es la fuente de la prosperidad y de la seguridad, y entonces, todo aquello que nos permita profundizar los lazos integradores debe ser cuidado e incrementado. Aunque algunos crean que se pueden buscar otros caminos, nosotros entendemos que no hay un plan B serio a la integración. No es sólo por razón de "hermandad" que debemos integrarnos, sino también por "necesidad". Países como la Argentina, que posee cerca de 40 millones de habitantes, en el mundo venidero prácticamente no tendrá nada que decir. Frente a bloques y mercados de 500 millones de personas, nula es la gravitación que tendremos. Hoy explicamos sólo el 0,4% del comercio internacional, y de seguir solos, explicaremos cada vez menos. Las nuevas tecnologías estarán concedidas para ser incorporados por espacios de escala continental, por lo que cada vez será más difícil acceder a ellas.

En materia de seguridad, la integración contiene un componente disuasivo insoslayable. La unidad refuerza y también disuade.

Todo esto nos impulsó a continuar respondiendo a este desafío histórico que es crear un proyecto de integración en el Cono Sur abierto hacia Sudamérica y, como decía el general Perón, inclusive al "continentalismo".

Señor presidente: la aprobación del presente protocolo por parte de la Argentina es, ciertamente, un gran estímulo para nuestros países, ya que, citando el propio documento firmado por los cinco jefes de Estado en Caracas, el 4 de julio pasado, "el proceso de integración debe ser un instrumento para promover el desarrollo integral, enfrentar la pobreza y la exclusión social y debe estar basado en la complementación, la solidaridad y la cooperación".

El proyecto en cuestión constituye la incorporación de nuestro hermano país al bloque y establece que el mismo adoptará el acervo normativo vigente del Mercosur, en forma gradual, a más tardar cuatro años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del presente instrumento. Los mismos plazos rigen para la adopción de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM) y el Arancel Externo Común (AEC), mientras que se establecen plazos máximos diferenciados para alcanzar el libre comercio entre los distintos Estados partes.

A su vez, el protocolo reafirma, a los fines de profundizar el Mercosur, el compromiso de las partes de "trabajar mancomunadamente para identificar y

aplicar medidas destinadas a impulsar la inclusión social y asegurar condiciones de vida digna para sus pueblos".

Pero más allá de estos aspectos de tinte más técnico, podemos hacer un paralelismo entre este momento del proceso de integración y aquel gesto histórico entre Bolívar y San Martín, el abrazo de Guayaquil. Como dijo el presidente venezolano Hugo Chávez: "Somos como hijos de aquellos colosos". Hijos de esa historia y hacedores de una nueva etapa de encuentro en la misma.

Es indudable que este nuevo paso tiene un impacto decisivo sobre la naturaleza del Mercosur, pues nos encaminamos hacia una unidad política y no sólo económica y comercial. Si tenemos en cuenta la reciente aprobación del Parlamento Mercosur y del Fondo de Convergencia Estructural podemos decir que el Mercosur ha vuelto a recobrar vida. Estamos frente a la oportunidad de volver a llenar de contenido al bloque, ya que nos obliga a poner en la agenda de debate una serie de cuestiones que estaban adormecidas.

La incorporación de Venezuela al Mercosur representa un paso de suma importancia desde la óptica geopolítica, favoreciendo la consolidación del proceso de integración. Por primera vez en la historia de nuestra región un país que tuvo su área de influencia sobre todo en el Caribe y América Central, se entrelaza con el Sur, conformando un espacio que va desde el Caribe hasta Tierra del Fuego, encaminándonos a la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Crece el mercado del Mercosur y con ello su atractivo. La suma de Venezuela al Mercosur supone la sumatoria de más de 26 millones de personas y el ingreso de una economía en crecimiento que ostenta, además, un activo preciado: ser la mayor fuente petrolera del continente. De este modo, el Mercosur pasa a exhibir más del 75% del PBI sudamericano y a contar con una de las reservas energéticas más importantes del mundo, consolidándose la matriz energética del bloque.

Venezuela es la tercera economía de América del Sur y la cuarta de Latinoamérica: Brasil es responsable de cerca de un tercio del PBI de Latinoamérica con U\$S 792.700 millones, le siguen México (U\$S 768.400 millones), la Argentina (U\$S 181.600 millones) y Venezuela (U\$S 132.800 millones) según cifras del Instituto Internacional de Finanzas (IIF). No es solamente la adhesión de un gobierno amigo sino del tercer Estado en magnitud de Sudamérica.

El Mercosur pasa a tener un PBI de más de 1 trillón de U\$S, más de 250 millones de habitantes y U\$S 300 mil millones de comercio global. Esto fortalece al Mercosur para negociar mejor con el mundo. Crece la capacidad negociadora del Mercosur. Crece su peso específico. Tiene más cartas para negociar.

Hacia dentro del Mercosur los países de menor desarrollo relativo tendrán acceso preferencial a un nuevo mercado ayudando a reducir las asimetrías. A partir de la ratificación del protocolo tanto a Paraguay como a Uruguay se les abren los principales productos de su oferta exportable.

Desde el punto de vista de las instituciones los miembros del Mercosur tienen una sincera aspiración a contribuir con una mayor estabilidad regional y el Mercosur tiene muy claro que la democracia no se negocia. El Mercosur no es un proyecto ideológico, es un proyecto de mutua conveniencia. No es en contra de nadie, es a favor de los países que lo integran.

La aprobación del protocolo de adhesión es de una importancia extraordinaria para la vida de los pueblos de América del Sur, ya que la incorporación de Venezuela constituye un paso histórico para la integración subcontinental, profundizando su dimensión política y social. La construcción de la unidad de América del Sur en torno del Mercosur se podrá transformar en un gran foco de desarrollo del futuro.

Como dijo nuestro presidente, Néstor Kirchner, con motivo de la firma de este protocolo: "El Mercosur es y será una poderosa herramienta para la democracia.

La integración es mucho más que liberalizar el comercio, necesita de una comunidad política, y la actual situación demanda la independencia de cada una de las naciones y acuñar un nuevo concepto de soberanía. Tenemos una clara visión estratégica que es, sin ninguna duda, lograr definitivamente que vuelva a resonar con fuerza en el mundo la voz de los pueblos de América".

2

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR
DIPUTADO DI POLLINA

**Fundamentos del voto afirmativo del bloque
del señor diputado al proyecto de ley
en revisión por el que se aprueba el Protocolo
de Adhesión de la República Bolivariana
de Venezuela al Mercosur**

El ingreso de Venezuela es la primera incorporación de un país como miembro pleno desde el nacimiento del bloque, creado el 26 de marzo de 1991 por el Tratado de Asunción.

Constituye un hito trascendental para el afianzamiento del Mercosur.

Y, como contrapartida, es una derrota de la posición, ideológicamente reaccionaria, de quienes plantean la necesidad de suscribir tratados de libre comercio (TLC) con Estados Unidos.

Con Venezuela, se incorpora la tercera economía de Sudamérica y el Mercosur pasa a representar el 75 % del producto bruto de esta región.

Por primera vez un país que tuvo su área de influencia sobre todo en el Caribe y América Central, se entrelaza con el Sur, conformando un espacio geoeconómico que va desde el Caribe hasta Tierra del Fuego.

El protocolo que hemos de ratificar no sólo garantiza un comercio justo, sino que concreta la aspiración de millones de millones de latinoamericanos que a lo largo de tantos siglos desearon la integración.

El mercado del Sur no es sólo comercial o económico, lo concebimos también cultural, político e institucional.

En ese sentido, respaldamos la iniciativa de conformar un Parlamento del Mercosur, porque la creación de una instancia legislativa común ha de arrojar resultados concretos en avances de políticas públicas y recomendaciones concretas para un proceso de transformación de la estructura que hoy tiene el Mercosur.

Venezuela había adquirido, en la reunión del Consejo del Mercado Común, llevada a cabo el 16 de diciembre de 2004 en Belo Horizonte, Brasil, el estatus de Estados Asociados al Mercosur, en el marco de los acuerdos de complementación económica Mercosur-Comunidad Andina de Naciones; en él también se integraron Ecuador y Colombia con el mismo estatus.

Desde antes, son Estados asociados Bolivia (1996), Chile (1996) y Perú (2003).

Aspiramos a que el ejemplo que ha dado el Mercosur con el ingreso de Venezuela se amplíe al resto de las naciones sudamericanas, comenzando con las que tienen aquel estatus.

Por esas consideraciones, vamos a votar en forma positiva el presente proyecto de ley.

3

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR
DIPUTADO JANO

**Fundamentos del voto afirmativo del bloque
del señor diputado al proyecto de ley
en revisión por el que se aprueba el Protocolo
de Adhesión de la República Bolivariana
de Venezuela al Mercosur**

Se ha dicho reiteradamente que el Mercosur es quizá la única política de Estado que se mantiene, desde su concepción, en épocas del gobierno del doctor Raúl Alfonsín, su efectiva conformación en las épocas del presidente Menem, hasta la actualidad, aun en los momentos más críticos del país, y coincido absolutamente con esta afirmación, por lo que el bloque de la UCR vota afirmativamente el presente proyecto de ley, por el cual se aprueba el protocolo de incorporación de Venezuela al bloque regional.

Es para nuestro bloque fundamental que el Mercosur crezca en dimensión, que se expanda a otros Estados de la región.

En ese sentido también es particularmente positivo el anuncio del presidente electo de Ecuador, Rafael Correa, que ha manifestado su intención de sumar a esa nación al Mercosur, circunstancia que lo ha enfrentado en duro debate con las asociaciones industriales de Guayaquil, más propensas a firmar TLC con EE.UU.

La incorporación de Venezuela tiene, por encima de la valoración que cada uno tenga del gobierno actual de esa nación, un extraordinario valor estratégico, ya que se trata de un Estado con un PBI de 124 mil millones de dólares, el tercero mayor de Sudamérica, que además posee yacimientos de gas y petróleo que podrían ser fuentes de energía muy valiosas para toda la región.

También es necesario recordar, señor presidente, que con la creación del Parlamento Mercosur, votado por unanimidad en esta Honorable Cámara de Diputados de la Nación, se está transitando un camino de institucionalización, tendiente a profundizar sus vínculos, generar ámbitos de expresión de sus pueblos a través de los parlamentarios, lo que significa una pluralidad de ideas y visiones que hasta ahora no tenían cabida, ya que se trataba sólo de lazos intergubernamentales, por ende con la sola representación de los oficialismos de los Estados parte.

En el marco de estas previas y necesarias definiciones, que reflejan nuestra posición con respecto a la cuestión de fondo, es que queremos marcar nuestra discrepancia con la forma en que este proyecto será aprobado el día de hoy.

Este proyecto de ley, señor presidente, se está tratando de urgencia y sin siquiera haber sido remitido a las comisiones de Mercosur o de Relaciones Exteriores y Culto, lo que indudablemente quita la posibilidad del análisis que corresponde a su envergadura.

No existe razón para tal omisión, más que el desprecio que el Poder Ejecutivo Nacional, en este caso la Cancillería, manifiestan por el Parlamento Nacional, ya que el Protocolo de Adhesión de Venezuela data del 8 de diciembre del año 2005, lo que manifiesta a las claras que hubo tiempo suficiente para ser remitido a esta Cámara y tratado en las comisiones respectivas.

¿Por qué entonces se trata hoy con esta urgencia y sin debate?

La respuesta es obvia, es que mañana visita nuestro país el señor presidente de la República Bolivariana de Venezuela, don Hugo Chávez, y el gobierno nacional ha decidido restañar las recientes heridas sufridas en la relación bilateral, entregándole al visitante la sanción de este proyecto de ley.

Esta sanción en tiempo récord de ambas Cámaras del Parlamento se asemeja más a un presente al amigo molesto, cual si fuera un jarrón que alguna monarquía oriental del pasado le entregara a un visitante, que a una madurada decisión de Estado.

Es que con absoluta certeza se trata de reparar en parte los problemas causados por el ex secretario de Estado Luis D'Elía, que acabaron con su renuncia, por cierto tardía, a su cargo en el gobierno nacional.

Se trata de mostrar, utilizando para ello al Parlamento Nacional, que los intentos de importación de la revolución bolivariana a nuestro país, entre otros desbordes, realizados por el ex secretario antes mencionado y el ex embajador de Venezuela, Roger Capella, ambos representantes de una especie de guevarismo *light*, posmo y tardío, no significan un obstáculo en la relación con el comandante Chávez.

Es por eso, señor presidente, que aun votando convencidos el proyecto en tratamiento, reclamamos al Poder Ejecutivo Nacional que aborde cuestiones de esta trascendencia con la seriedad que ellas requieren.

Las políticas de Estado deben ser tratadas convenientemente, evitando su contaminación con cuestiones coyunturales, fruto de torpezas cometidas y toleradas por demasiado tiempo.

El bloque de la UCR vota favorablemente el proyecto en tratamiento e insta al Poder Ejecutivo a continuar en la tarea de engrandecimiento y fortalecimiento del Mercosur, convencidos de su valor estratégico para la prosperidad de la región.

4

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO PINEDO

Fundamentos del voto negativo del señor diputado al proyecto de ley en revisión por el que se aprueba el Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur

Tratar sobre tablas la incorporación de Venezuela al Mercosur es una falta de respeto a Venezuela, una falta de respeto al Mercosur y, sobre todo, una falta de respeto a la Argentina y al deber de defender sus intereses nacionales que nosotros tenemos.

Hay una sola forma seria de tratar el ingreso de Venezuela al Mercosur y ella es saber, antes de hacerlo, qué opinan los países con los que más tenemos que estrechar nuestra integración regional. ¿Qué opinan Chile, Bolivia y Perú, que no forman parte del Mercosur pero con los que la Argentina debería integrarse primariamente?

¿Cuál será el efecto de esta incorporación para las relaciones exteriores argentinas, teniendo en

cuenta las especiales relaciones de apoyo del gobierno venezolano al régimen iraní, que pretende construir una bomba atómica y sostiene que debe desaparecer de la faz de la Tierra la nación israelí? ¿Cuál será el efecto de similar relación venezolana con Corea del Norte que –casualmente– también quiere construir una bomba atómica y amenaza al Japón?

¿Será bueno para la Argentina integrarse con un régimen con clara actitud intervencionista en la política interna de los demás países de la región, que hasta han motivado el pedido de retiro de su embajador ante nuestro país?

¿Tiene la Argentina el mismo marco constitucional y legal de Venezuela, de modo de garantizar una

competencia igual y efectiva a los productores argentinos, principales destinatarios del Mercosur?

¿Se adecua el régimen chavista a la cláusula democrática del Mercosur, que necesariamente incluye el respeto de los derechos humanos y políticos, entre los que tienen primacía la libertad de prensa y el régimen republicano de división de poderes para resguardar los derechos de las personas?

La única forma seria de satisfacer estos interrogantes es tener una reunión secreta de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara con el canciller. El pedido de tratamiento sobre tablas del oficialismo nos obliga a actuar con responsabilidad y votar en contra, con el dolor de tener que hacerlo en relación a un país hermano, como es Venezuela.