REPUBLICA ARGENTINA

DIARIO DE SESIONES

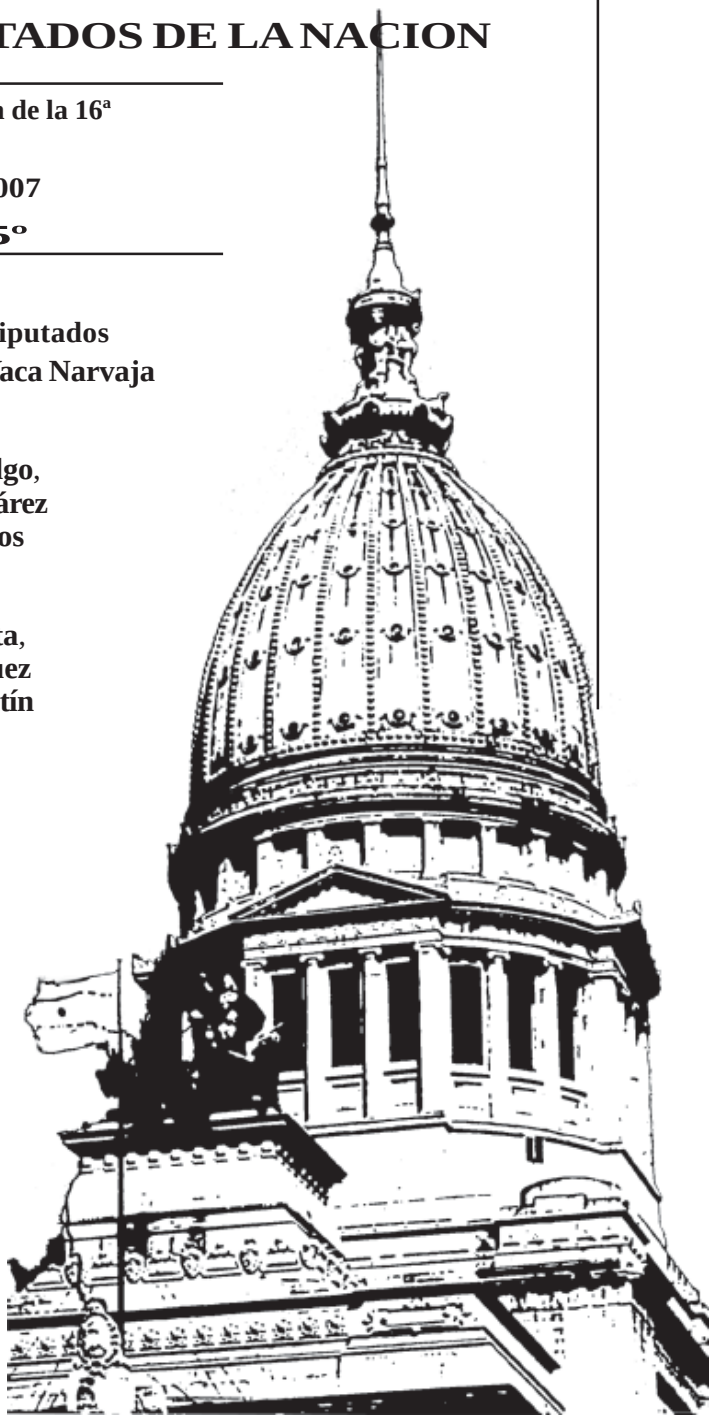
CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION

28ª REUNION – Continuación de la 16ª
SESION ORDINARIA
NOVIEMBRE 28 DE 2007
PERIODO 125º

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:

ACUÑA KUNZ, Juan Erwin Bolívar
ACUÑA, Hugo Rodolfo
AGUAD, Oscar Raúl
AGÜERO, Elda Susana
ALARCÓN, María del Carmen
ALONSO, Gumersindo Federico
ÁLVAREZ, Juan José
ARDID, Mario Rolando
ARRIAGA, Julio Esteban
ATANASOF, Alfredo Néstor
AUGSBURGER, Silvia
AZCOITI, Pedro José
BAIGORRI, Guillermo Francisco
BALADRÓN, Manuel Justo
BALESTRINI, Alberto Edgardo
BARAGIOLA, Vilma Rosana
BARRIONUEVO, José Luis
BAYONZO, Liliana Amelia
BECCANI, Alberto Juan
BERRAUTE, Ana
BERTOL, Paula María
BERTONE, Rosana Andrea
BEVERAGGI, Margarita Beatriz
BIANCHI SILVESTRE, Marcela A.
BIANCO, Lía Fabiola
BISUTTI, Delia Beatriz
BONACORSI, Juan Carlos
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, Eduardo Oscar
CAMAÑO, Graciela
CAMBARERI, Fortunato Rafael
CANELA, Susana Mercedes
CANEVAROLO, Dante Omar
CANTERO GUTIÉRREZ, Alberto
CARLOTTO, Remo Gerardo
CARMONA, María Araceli
CASSESE, Lilia Estrella Marina
CAVADINI, Eduardo Víctor
CÉSAR, Nora Noemí
CHIACCHIO, Nora Alicia
CHIRONI, Fernando Gustavo
CIGOGNA, Luis Francisco Jorge
CITTADINI de MONTES, Stella Maris
COIRINI, Adriana Elsa
COLLANTES, Genaro Aurelio
COMELLI, Alicia Marcela
CONTI, Diana Beatriz
CÓRDOBA, Stella Maris
COSCIA, Jorge Edmundo
COSTA, Roberto Raúl
CUEVAS, Hugo Oscar
DAHER, Zulema Beatriz
DALLA FONTANA, Ariel Raúl Armando
DAUD, Jorge Carlos
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 Nélida
DOVENA, Miguel Dante
FABRIS, Luciano Rafael
FADEL, Patricia Susana
FERRÁ de BARTOL, Margarita
FERRIGNO, Santiago
FIGUEROA, José Oscar
FIOL, Paulina Esther
GALLO, Daniel Oscar
GALVALISI, Luis Alberto
GARCÍA DE MORENO, Eva
GARCÍA MÉNDEZ, Emilio Arturo
GARCÍA, María Teresa
GARCÍA, Susana Rosa
GARÍN de TULA, Lucía
GARRIDO ARCEO, Jorge Antonio
GENEM, Amanda Susana
GINZBURG, Nora Raquel
GIOJA, Juan Carlos
GIORGETTI, Jorge Raúl
GIUBERGIA, Miguel Ángel
GIUDICI, Silvana Myriam
GODOY, Juan Carlos Lucio
GONZÁLEZ, María América
GONZÁLEZ, Nancy Susana
GORBACZ, Leonardo Ariel
GUTIÉRREZ, Graciela Beatriz
HEREDIA, Arturo Miguel
HERNÁNDEZ, Cinthya Gabriela
HERRERA, Griselda Noemí
ILARREGUI, Luis Alfredo
INGRAM, Roddy Ernesto
IRRAZÁBAL, Juan Manuel
ITURRIETA, Miguel Ángel
JEREZ, Eusebia Antonia
KRONEBERGER, Daniel Ricardo
KUNKEL, Carlos Miguel
LANDAU, Jorge Alberto
LAURITTO, José Eduardo
LEGUIZAMÓN, Aníbal Ernesto
LEMOS, Silvia Beatriz
LEYBA de MARTÍ, Beatriz Mercedes
LIX KLETT, Roberto Ignacio
LÓPEZ, Amelia de los Milagros
LORENZO BOROCOTÓ, Eduardo
LOVAGLIO SARAVIA, Antonio
LOZANO, Claudio
LUSQUIÑOS, Luis Bernardo
MACALUSE, Eduardo Gabriel
MAFFEI, Marta Olinda
MARCÓ del PONT, Mercedes
MARCONATO, Gustavo Ángel
MARINO, Juliana Isabel
MARTINELLI, Guillermo Jesús
MARTÍNEZ GARBINO, Emilio Raúl
MARTÍNEZ RAYMONDA, Rafael
MARTINI, Hugo
MASSEI, Oscar Ermelindo
MEDIZA, Heriberto Eloy
MÉNDEZ de FERREYRA, Araceli Estela
MERINO, Raúl Guillermo
MOISÉS, María Carolina
MONAYAR, Ana María Carmen
MONGELÓ, José Ricardo
MONTENEGRO, Olinda
MONTI, Lucrecia
MORANDINI, Norma Elena
MORENO, Carlos Julio
MORGADO, Claudio Marcelo
MORINI, Pedro Juan
MÜLLER, Mabel Hilda
NAÍM, Lidia Lucía
NEGRI, Mario Raúl
NEMIROVSCI, Osvaldo Mario
NIEVA, Alejandro Mario
OBIGLIO, Julián Martín
OLIVA, Cristian Rodolfo
OLMOS, Graciela Hortencia
OSORIO, Marta Lucía
OSUNA, Blanca Inés
OVIEDO, Alejandra Beatriz
PANZONI, Patricia Ester
PASTORIZA, Eduardo Antonio
PÉREZ, Adrián
PÉREZ, Mirta
PESO, Stella Marys
PINEDO, Federico
POGGI, Claudio Javier
QUIROZ, Elsa Siria
RAIMUNDI, Carlos Alberto
RECALDE, Héctor Pedro
RICHTER, Ana Elisa Rita
RICO, María del Carmen Cecilia
RÍOS, María Fabiana
RODRÍGUEZ, Marcela Virginia
RODRÍGUEZ, Oscar Ernesto Ronaldo
ROJKÉS de ALPEROVICH, Beatriz L.
ROMÁN, Carmen
ROMERO, Rosario Margarita
ROQUEL, Rodolfo
ROSSI, Agustín Oscar
ROSSO, Graciela Zulema
RUCKAUF, Carlos Federico
SALIM, Juan Arturo
SÁNCHEZ, Fernando
SANTANDER, Mario Armando
SARGHINI, Jorge Emilio
SARTORI, Diego Horacio
SESMA, Laura Judith
SLUGA, Juan Carlos
SNOPEK, Carlos Daniel
SOLANAS, Raúl Patricio
SOSA, Carlos Alberto
SOTO, Gladys Beatriz
SPATOLA, Paola Rosana
STELLA, Aníbal Jesús
STORERO, Hugo Guillermo
SYLVESTRE BEGNIS, Juan Héctor
TATE, Alicia Ester
THOMAS, Enrique Luis
TOMAZ, Adriana Elisa
TONELLI, Pablo Gabriel
TORRONTEGUI, María Angélica
TULIO, Rosa Ester
UÑAC, José Rubén
VACA NARVAJA, Patricia
VANOSSI, Jorge Reinaldo
VARGAS AIGNASSE, Gerónimo
VARISCO, Sergio Fausto
VELARDE, Marta Sylvia
VILLAVERDE, Jorge Antonio
WEST, Mariano Federico
WILDER, Ricardo Alberto
ZANCADA, Pablo V.

AUSENTES, CON SOLICITUD DE LICENCIA PENDIENTE DE APROBACION DE LA HONORABLE CAMARA:

ABDALA, Josefina
BIANCHI, Ivana María
BULACIO, Nancy Evangelina
CANTOS, José María
CECCO, Carlos Jaime
CÓRDOBA, José Manuel
DAZA, Héctor Rubén
GUTIÉRREZ, Francisco Virgilio

IGLESIAS, Roberto Raúl
JANO, Ricardo Javier
KAKUBUR, Emilio
MARTÍNEZ, Julio César
PERIÉ, Hugo Rubén
TINNIRELLO, Carlos Alberto
ZIMMERMANN, Víctor

AUSENTES, CON LICENCIA:

CORNEJO, Alfredo Víctor
MARINO, Adriana del Carmen

AUSENTES, CON AVISO:

ACCASTELLO, Eduardo Luis
ALCHOURON, Guillermo Eduardo
ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, María Cristina
ANAUATE, Carlos Alfredo
ARNOLD, Eduardo Ariel
BEJARANO, Mario Fernando
BINNER, Hermes Juan
CASERIO, Carlos Alberto
DE BERNARDI, Eduardo
DE BRASI, Marta Susana
DELLEPIANE, Carlos Francisco
FERNÁNDEZ, Alfredo César
FERRI, Gustavo Enrique
FERRO, Francisco José
FRANCO, Hugo Alberto
GALANTINI, Eduardo Leonel
GODOY, Ruperto Eduardo
GONZALEZ, Jorge Pedro
HERRERA, Alberto
MACCHI, Carlos Guillermo
MANSUR, Nélida Mabel
MENEM, Adrián
PÉREZ, Alberto César
PORTO, Héctor Norberto
RITONDO, Cristian Adrián
SALUM, Osvaldo Rubén
STORANI, Federico Teobaldo Manuel
TOLEDO, Hugo David
TORINO, Héctor Omar
ZOTTOS, Andrés

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

1. **Consideración** del dictamen de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración recaído en el proyecto de ley en revisión por el que se aprueban las cuentas de inversión correspondientes a los años 1999 a 2004 (143-S.-2007.) (Pág. 4.)

2. **Aclaración** de la Presidencia respecto de un dictamen girado al Honorable Senado. (Pág. 14.)

3. **Continuación** de la consideración del asunto al que se refiere el número 1 de este sumario. Se sanciona definitivamente (ley 26.238). (Página 14.)

4. **Consideración** del dictamen de las comisiones de Industria y del Mercosur en el proyecto de ley en revisión por el que se modifica la ley 26.626, sobre prohibición de la importación de neumáticos premoldeados y usados. Se sanciona definitivamente (ley 26.239). (Pág. 15.)

5. **Consideración** del dictamen de las comisiones de Legislación General y de Asuntos Municipales en el proyecto de ley de la señora diputada Herrera por el que se transfiere a título gratuito un inmueble propiedad del Estado nacional a la municipalidad del departamento Capital de la provincia de La Rioja (3.955-D.-2007). Se sanciona. (Pág. 17.)

6. **Consideración** del dictamen de las comisiones de Legislación General y de Asuntos Municipales en el proyecto de ley de la señora diputada Herrera por el que se transfiere a título gratuito un inmueble propiedad del Estado nacional a la municipalidad del departamento Capital de la provincia de La Rioja (3.956-D.-2007). Se sanciona. (Pág. 19.)

7. **Consideración** del dictamen de las comisiones de Economía y de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley del Poder Ejecutivo por el cual se crea una aduana en la ciudad de General Deheza, provincia de Córdoba (19-P.E.-2007). Se sanciona. (Pág. 22.)

8. **Consideración** del dictamen de las comisiones de Educación y de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley en revisión por el que se crea la Universidad Nacional de Río Negro (78-S.-2007.) Se sanciona definitivamente (ley 26.330). (Pág. 24.)

9. **Consideración** del dictamen de las comisiones de Transportes y de Agricultura y Ganadería en el proyecto de ley de la señora diputada Gutiérrez y otros por el que se promueve la forestación en rutas nacionales (1.118-D.-2007). Se sanciona con modificaciones. (Pág. 42.)

10. **Consideración** del dictamen de las comisiones de Legislación Penal y de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley de la señora diputada César, por el que se modifica el Régimen del Fondo Permanente de Recompensas (7.009-D.-2006). Se sanciona. (Pág. 46.)

11. **Consideración** del dictamen de las comisiones de Previsión y Seguridad Social y de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley de los señores diputados Ferrigno y otros sobre anulación de los beneficios previsionales contributivos y no contributivos otorgados a funcionarios públicos del llamado proceso de reorganización nacional (3.791-D.-2006). Se sanciona. (Pág. 51.)

12. **Consideración** del dictamen de las comisiones de Acción Social y Salud Pública, de Legislación General y de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley de la señora diputada Romero y otros por el que se incorporan al Programa

Médico Obligatorio las prestaciones correspondientes al tratamiento del mal de Alzheimer y otras demencias y trastornos cognitivos (435-D.-2006 y 1.803-D.-2007). Se sanciona (Página 58.)

13. **Moción** de **orden** de desplazamiento del tratamiento de dos temas incluidos en el plan de labor. Se aprueba. (Pág. 62.)

14. **Consideración** del dictamen de la Comisión de Acción Social y Salud Pública en el proyecto de ley de la señora diputada Genem y otros por el que se incorpora al Programa Médico Obligatorio la cobertura integral y gratuita para la prevención, detección y tratamiento de las personas que padecen anemia beta talasemia y talasemia mayor (2.125-D.-2007). Se sanciona. (Pág. 63.)

15. **Consideración** del dictamen de las comisiones de Prevención de Adicciones y Control del Narcotráfico y de Asuntos Cooperativos, Mutuales y Organismos no Gubernamentales en el proyecto de ley de la señora diputada Gutiérrez y otros sobre creación del Registro Nacional de Organizaciones Gubernamentales y no Gubernamentales (3.466-D.-2007). Se sanciona. (Página 65.)

16. **Consideración** del dictamen de la Comisión de Justicia en el proyecto de ley de la señora diputada Conti sobre organización de la justicia nacional, decreto ley 1.285/58 (4.685-D.-2007.) Se sanciona. (Pág. 72.)

17. **Cuestión** de **privilegio** planteada por el señor diputado Zancada con motivo de atropellos sufridos por habitantes del paraje Yahaveré, zona de Concepción, provincia de Corrientes. La cuestión de privilegio pasa a la Comisión de Asuntos Constitucionales. (Pág. 77.)

18. **Consideración** de los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo por los que se declara la validez de los decretos 444, 456, 509, 757, 861, 899, 872, 871 y 863-D.-2007 (expedientes 1.971, 2.541, 2.785, 3.322, 3.621, 3.622, 3.623, 3.624 y 3.679-D.-2007). Se sancionan 9 (nueve) proyectos de resolución. (Pág. 79.)

19. **Consideración** del dictamen de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo por el que se declara la validez del decreto 983/2007 (3.786-D.-2007.) Se sanciona un proyecto de resolución. (Pág. 261.)

20. **Apéndice**:

A. **Sanciones de la Honorable Cámara**. (Página 271.)

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

1. **Augsburger**. (Pág. 277.)
2. **Ferrá de Bartol**. (Pág. 279.)
3. **Gutiérrez (G. B.)**. (Pág. 280.)
4. **Gutiérrez (G. B.)**. (Pág. 282.)
5. **Genem**. (Pág. 283.)
6. **Landau**. (Pág. 284.)

–En Buenos Aires, a los veintiocho días del mes de noviembre de 2007, a la hora 17 y 44:

1

CUENTAS DE INVERSION CORRESPONDIENTES A LOS AÑOS 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 Y 2004

(Orden del Día Nº 3.331)

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

Corresponde considerar el dictamen de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración recaído en el proyecto de ley por el cual se aprueban las cuentas de inversión presentadas por el Poder Ejecutivo correspondientes a los ejercicios 1999 hasta 2004 inclusive. (Orden del Día Nº 3.331.)

Buenos Aires, 14 de noviembre de 2007.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, don Alberto E. Balestrini.

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 la cuenta de inversión presentada por el Poder Ejecutivo, correspondiente al ejercicio 1999.

Art. 2° – Apruébase la cuenta de inversión presentada por el Poder Ejecutivo, correspondiente al ejercicio 2000.

Art. 3° – Apruébase la cuenta de inversión presentada por el Poder Ejecutivo, correspondiente al ejercicio 2001.

Art. 4° – Apruébase la cuenta de inversión presentada por el Poder Ejecutivo, correspondiente al ejercicio 2002.

Art. 5° – Apruébase la cuenta de inversión presentada por el Poder Ejecutivo, correspondiente al ejercicio 2003.

Art. 6° – Apruébase la cuenta de inversión presentada por el Poder Ejecutivo, correspondiente al ejercicio 2004.

Art. 7° – Lo estatuido en los artículos 1° al 6° de la presente, no perjudicará la iniciación ni la prosecución de los procedimientos dirigidos a la efectivización de las responsabilidades que emerjan de los hechos y actos realizados por los funcionarios públicos durante el período comprendido en las cuentas de inversión que se aprueban por la presente, ni al cumplimiento de las decisiones que de las mismas se originen.

Art. 8° – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

Saludo a usted muy atentamente.

JOSÉ J. B. PAMPURO.
Juan Estrada.

Sr. Presidente (Balestrini). – En consideración en general.

Tiene la palabra el señor diputado por Tucumán.

Sr. Vargas Aignasse. – Señor presidente: esta iniciativa pone a consideración de la Honorable Cámara el dictamen de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración. En verdad, señor presidente, vamos a considerar la aprobación o el rechazo de seis cuentas de inversión, hecho que no es menor y que sin duda va a marcar un punto de inflexión en la tarea que la citada comisión y este Parlamento seguramente van a desarrollar hacia el futuro.

Con respecto a las primeras cuatro cuentas de inversión, correspondientes a los períodos 1999, 2000, 2001 y 2002, por haber sido ejecutadas por otros gobiernos, las resoluciones de aprobación o rechazo que emita esta Honorable Cámara van a quedar simplemente para efemérides periodísticas o para el anecdotario legislativo.

Pero en relación con las cuentas de inversión correspondientes a los períodos 2003 y 2004 es menester destacar que, desde el advenimiento de la democracia, es decir, desde 1983 hasta la fecha –después de casi veinticinco años de democracia ininterrumpida–, ésta es la primera vez que se van a tratar, y posiblemente a aprobar, las cuentas de inversión de un presidente en ejercicio.

En estos momentos, donde el concepto de calidad institucional está tan en boga, y donde muchas veces escuchamos a dirigentes políticos y a periodistas hablar de calidad institucional, es bueno hacer una pequeña reflexión y aludir al tema. Quiero decir, señor presidente, que desde la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración estamos dispuestos a revertir esa tendencia histórica a renegar prácticamente de la potestad que el inciso 8) del artículo 75 de la Constitución Nacional otorga al Congreso de la Nación de aprobar o rechazar las cuentas de inversión.

Esta tendencia histórica indica que sistemáticamente se han aprobado, desechado –e incluso a veces ni siquiera se han tratado– las cuentas de inversión de gobiernos cuyos mandatos habían vencido.

Pareciera que para algunos periodistas y dirigentes la calidad institucional es simplemente un concepto macropolítico que sólo está inserto en las políticas públicas en términos de la politología o del derecho constitucional.

Sin embargo, días atrás, en una de sus brillantes intervenciones, el señor diputado Roquel expresó con claridad que es un concepto mucho más que macropolítico y que tiene mayor vinculación con el funcionamiento de los poderes del Estado y las instituciones. ¿Y qué mejor homenaje a la calidad institucional, que los recursos del presupuesto lleguen a cumplir las metas contables no sólo en cuanto a cantidad sino también en materia de calidad?

Recientemente participé junto al gobernador de mi provincia de la inauguración de una delegación de la ANSES en el interior. Allí comprobé cómo, por medio de la gestión de un presidente y un gobernador, a casi 200.000 tucumanos habitantes de pueblos de los cerros y de los Valles Calchaquíes les llega ahora la posibilidad de gestionar los servicios de la seguridad social y reclamar por sus propios derechos. Eso es calidad institucional y va mucho más allá de lo que puede significar considerar una cuenta de inversión en el sentido macropolítico.

Digo esto porque en el año 2001, cuando los argentinos sufrimos un *default* político, social, institucional y económico, la gente no quería saber nada de las instituciones y mucho menos de este Parlamento o de la figura de un dirigente político. En ese sentido, el señor presidente de la Nación, con enorme esfuerzo y acompañado de muchos compañeros que seguimos caminando detrás de su proyecto, ha logrado

recuperar la política como herramienta de transformación. Eso es un enorme avance. Sin duda pocas veces en la historia –tal vez ésta sea la primera vez– se ha dado la situación de que un presidente termine su mandato con una imagen positiva que oscila entre el 55 y el 60 por ciento. Evidentemente, esto se vincula con esa calidad institucional que va mucho más allá de cómo funcionan los poderes del Estado.

Cuando una mamá con siete hijos, una persona con discapacidad o un mayor de 70 años que se encuentra en una situación de vulnerabilidad reciben una pensión –lo que implica que los recursos del presupuesto lleguen realmente a quienes los necesitan– estamos rindiendo un enorme homenaje a la calidad institucional, que es fundamentalmente un concepto que debe ir atado a la gestión y al buen uso de los recursos públicos.

Napoleón decía que solamente se es un buen conductor cuando las instituciones que quedaron atrás pueden suplir al conductor. Creo que estamos en ese proceso: en la posibilidad histórica de que el Parlamento de la Nación, como uno de los poderes fundamentales de la democracia, empiece a recuperar la credibilidad perdida y podamos seguir a hombres como el presidente que termina su mandato con más del 55 por ciento de aceptación de su imagen.

El orden del día que estamos tratando consta de ocho artículos, de los cuales los seis primeros se refieren a la aprobación de las cuentas de inversión, año a año. El 7° se relaciona con el efecto administrativo que tiene la aprobación de estas cuentas; aprobación que, obviamente, de ninguna manera genera inmunidad o indemnidad hacia ningún funcionario que haya sido parte de las gestiones presupuestarias que estamos por sancionar y pueda tener alguna responsabilidad penal o administrativa o esté siendo investigado por la Justicia.

En definitiva, lo que estamos por hacer es otorgar una aprobación de las llamadas cuentas de inversión que tiene un efecto administrativo y no representa –repito– ninguna garantía de inmunidad o indemnidad para nadie.

Aclarada esta situación, es bueno decir que tanto la aprobación del presupuesto como el tratamiento de las cuentas de inversión son puntos de partida y de conclusión de un único proceso. Por lo tanto, resultan partes no escindibles de un mismo mecanismo.

La Constitución Nacional ha establecido un proceso que pareciera ser desconocido por todos los argentinos. Digo esto porque cuando hablamos de presupuesto muchos dirigentes políticos –y fundamentalmente la gente– asocian la palabra "presupuesto" con la posibilidad de que lo que está presupuestado se cumplirá, lo cual en el pasado nunca fue tan seguro, pero a partir de esta nueva gestión será prácticamente una certeza.

Así hemos empezado a asociar el presupuesto con obras públicas, escuelas, salarios al día, etcétera; pero pareciera ser que hemos desconocido la enorme e importante tarea de conocer, tratar y aprobar las cuentas de inversión. Esto se vincula con la necesidad que tiene el Parlamento de conocer y nutrirse de esos elementos de hecho y de derecho que constituyen la cuenta de inversión y que no representan otra cosa que el insumo básico para poder discutir, tratar, debatir, y tener un cabal conocimiento de cómo se gestó el presupuesto anterior y poder así considerar el presupuesto siguiente.

Pareciera que todavía no tenemos debidamente incorporado este círculo virtuoso creado por la Constitución del 53, que fue evolucionando y modificándose en su terminología pero sin dejar de mantener su espíritu; me refiero no solamente a este Parlamento a lo largo de su historia sino al ciudadano común. Ese círculo virtuoso de conocer en qué se ha gastado para poder aprobar lo que se gastará es un derecho, una facultad, una atribución, una obligación que el Parlamento no puede abdicar de aquí en adelante.

Es bueno decir que a partir de la gestión de 2003 este Parlamento viene dando un mensaje claro de que no solamente somos transparentes en nuestra tarea, en lo que se hace aquí adentro –obviamente a través de Internet estamos prácticamente en una vidriera, en un escaparate público donde se sabe a quién hemos nombrado, a quién hemos becado, cuánto ganamos y en qué consisten nuestras declaraciones juradas–, sino que también hemos empezado a poner en funcionamiento en este Congreso cuestiones constitucionales que parecían olvidadas, como el informe trimestral que debe hacer el jefe de Gabinete, que mañana nos va a visitar; la creación de la comisión encargada de revisar

los decretos de necesidad y urgencia que hemos puesto en marcha en este año que se termina, y la creación de nuevos institutos para tener una apertura mucho mayor hacia la ciudadanía, como ha sido la banca virtual. Así podremos empezar a intercomunicarnos con los ciudadanos de una manera más eficiente y directa, lo que, obviamente, va a redituar en mayor beneficio para todos.

Estamos dispuestos a revertir la situación histórica que ha hecho que este Parlamento, funcione o no, aparezca como inerme ante la obligación constitucional de aprobar o rechazar las cuentas de inversión.

El próximo 10 de diciembre va a culminar su mandato el señor diputado Oscar Lamberto, quien lleva veinticinco años ininterrumpidos en el Congreso Nacional representando tanto al pueblo como a la provincia de Santa Fe, y que realmente ha hecho un enorme aporte a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración.

Quiero decirle francamente que lo vamos a extrañar mucho en la comisión y que ha hecho un gran trabajo a su frente, dejándonos una impronta muy particular y significativa, porque ha creado un circuito de trabajo que nos permite deslindar una propuesta valiente, lúcida y posible hacia el futuro resolviendo también ese pasado que pareciera que se nos viene encima para evitar que nos sigan arrastrando en el crónico incumplimiento de un deber constitucional demasiado tiempo postergado.

Por lo expuesto, solicito a mis pares la aprobación de estas seis cuentas de inversión. *(Aplausos.)*

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

Sr. Nieva. – Señor presidente: nosotros también venimos a decir esta tarde –como lo hemos afirmado durante el tratamiento del tema que se llevó a cabo en el Senado– que vamos a dar nuestro apoyo en general a la aprobación de estas cuentas, sin perjuicio de señalar que hemos presentado disidencias vinculadas con las abstenciones de opinión de la Auditoría General de la Nación respecto de dos cuentas.

La Cámara de Diputados de la Nación ha ejercido días pasados su casi principal tarea constitucional, que es la sanción del presupuesto según lo establecido por el artículo 75, inciso 8, de la Carta Magna. Esta Cámara debe iniciar el tratamiento para fijar el presupuesto de gastos y recursos.

La última parte de ese artículo dice que también debe aprobar o desechar la cuenta de inversión. Eso es lo que vamos a hacer esta tarde en cuanto a los ejercicios 1999 al 2004. Esta manda constitucional tiene correlato con lo establecido en el artículo 85, donde se dice que el control del sector público nacional en sus aspectos económico, financiero, operativo y contable es atribución propia del Poder Legislativo.

La tarea de aprobación o rechazo de la cuenta de inversión que, como vemos, está íntimamente ligada a la ejecución del presupuesto, refiere a cómo se ha ejecutado el presupuesto que se aprobó y que se puso en marcha desde la administración central.

Pero una tarea tan importante como la que debe desarrollar el Parlamento no ha sido ejercida ni con la continuidad ni con la regularidad adecuada a lo largo de toda nuestra historia constitucional.

Resulta interesante conocer los datos del tema que estamos considerando, que aparecen en una publicación de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, y que precisamente dan cuenta de esa irregularidad con la que el Congreso Nacional, desde los inicios de nuestra organización nacional, ha ejercido esta facultad.

Por ejemplo, la primera cuenta de inversión tratada por el Congreso fue la de 1864. La de 1865 nunca fue remitida al Congreso y la de 1866 fue aprobada en 1870. Desde 1867 hasta 1877 no se remitieron las respectivas cuentas. Las cuentas desde 1878 hasta 1884 fueron aprobadas recién en 1900. Las correspondientes a los años 1885 a 1900 fueron aprobadas en 1907.

Desde 1901 a 1904 el Poder Ejecutivo no envió cuentas y las correspondientes a los años 1905 a 1911 sólo las aprobó el Senado. La de 1912 nunca fue informada. La de 1913 sólo fue aprobada por el Senado. La de 1914 fue devuelta al Poder Ejecutivo, y así podríamos seguir contando cómo, de una manera muy irregular y con muchos años de distancia, el Congreso terminaba aprobando cuentas que ya habían pasado a la memoria.

Desde 1984 a 1993 las cuentas fueron aprobadas con un promedio de cinco años de retraso. Asimismo cabe señalar que las cuentas de los años 1994, 1995 y 1996 sólo fueron aprobadas por el Senado y nunca por esta Cámara de Diputados. Las cuentas de los años 1997 y 1998 fueron aprobadas por esta Cámara en el curso de este año o del anterior, si mal no recuerdo.

Hoy estamos por tratar y aprobar las cuentas de los años 1999 a 2004. Esto es producto del trabajo realizado por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración en colaboración con la Auditoría General de la Nación y, por supuesto, también con la labor realizada por el Poder Ejecutivo nacional.

Esto nos acerca al objetivo que nos hemos trazado, es decir, que el Congreso de la Nación pueda cumplir con la letra de la ley, porque el régimen legal y la ley de administración financiera establecen que la cuenta general del ejercicio debe ser tratada a los dos años de terminado el ejercicio presupuestario, lo que obviamente no se ha podido cumplir absolutamente a lo largo de toda nuestra historia.

Cuando hablamos de cuentas de inversión estamos refiriéndonos a una rendición de cuentas, y cuando hablamos de rendición de cuentas lo estamos haciendo de un estado contable. Cuando hablamos de un estado contable, se juzga o se informa sobre la razonabilidad del estado contable. Es decir, sobre si es razonable cómo se han invertido los recursos de acuerdo con el presupuesto aprobado.

La segunda cuestión es la correlación de la ejecución presupuestaria con lo que se aprobó en la ley de presupuesto.

El tercer punto se refiere a las responsabilidades. Con respecto a esta última cuestión, el artículo 7° del proyecto de ley en consideración deja en claro que la aprobación de las cuentas de inversión no implica de ninguna manera eximir de responsabilidad a los funcionarios que han actuado en la ejecución del presupuesto.

La cuenta de inversión tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera del Estado para verificar si los recursos se han invertido de acuerdo con las decisiones tomadas por el Parlamento, y según los criterios y formas aprobados en el presupuesto.

Se trata de analizar si se cumplieron con los objetivos, los fines, las metas y los programas establecidos en el presupuesto aprobado, estudiándose si los fondos presupuestados se han manejado con honradez y eficiencia.

La cuenta de inversión abarca la administración financiera del Estado nacional, que comprende al conjunto de sistemas presupuestarios, de crédito público, de tesorería y de contabilidad. Se trata de los órganos, normas y procedimientos que hacen posible la obtención de los recursos del sector público y su aplicación.

La cuenta de inversión se vincula con el control financiero de la ejecución del presupuesto, con el control patrimonial de verificación del aumento o disminución de los activos y pasivos del Estado nacional y con la fiscalización del control de gestión –el grado de cumplimiento de los objetivos fijados en el presupuesto– y de eficacia.

De acuerdo con el artículo 95 de la ley de administración financiera, en primer lugar deberá contener el estado de la ejecución del presupuesto. En segundo lugar, deberá figurar el estado de los movimientos de la Tesorería. En tercer término, tiene que incluirse el estado de la deuda pública interna y externa, directa e indirecta, junto con los estados contables financieros de la administración central y un informe de la gestión financiera consolidada.

Además, el artículo 95 de la ley 24.156 señala que se deberán elaborar comentarios sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y metas del presupuesto, sobre el comportamiento de los costos e indicadores de eficiencia y sobre la gestión financiera del sector público nacional.

Hay que señalar que el Poder Ejecutivo nacional debe remitir al Congreso de la Nación –ingresa por el Senado y se gira a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas–, a los seis meses de terminado el ejercicio presupuestario, el informe de la rendición de cuentas sobre la cuenta de inversión enviada por el Poder Ejecutivo nacional a la Auditoría General de la Nación.

De acuerdo con la ley 24.156, el examen de los sistemas que generaron la información contable financiera debe ser realizado por la Auditoría General de la Nación, analizando si se han respetado los criterios y normas establecidos.

Luego deberá producir el informe que finalmente llega a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, que ha emitido el dictamen que hoy estamos considerando luego de haber sido tratado en el Senado de la Nación.

Concretamente, en cuanto a las cuentas de inversión de los ejercicios 1999 a 2004, la Auditoría General de la Nación ha aconsejado la aprobación de los informes expresando que debió abstenerse de opinar en algunos temas fundamentales. Así, la Auditoría se abstuvo de opinar sobre los informes de la Oficina Nacional de Presupuesto, de la Contaduría General de la Nación, de la Administración Federal de Ingresos Públicos y de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

Algunos se preguntarán qué implica emitir un informe con abstención de opinión. Significa que no ha podido realizar una evaluación positiva ni negativa de estos estados contables, dado que careció de elementos para validar alguna información.

La Auditoría General de la Nación ha señalado que esta abstención de opinión se debe a la existencia de limitaciones al alcance, producto de situaciones que afectan de manera significativa la integridad y confiabilidad de la información de los estados financieros y debilidades de control interno que incrementan el riesgo de auditoría, no permitiendo aplicar procedimientos alternativos para validar la información expuesta en la cuenta de inversión.

Cabe señalar que es razonable y entendible que haya aspectos de la auditoría en los que se presentaran estas dificultades impidiendo evaluar un informe, toda vez que en nuestro país se ha registrado un desfase importante en las variables macroeconómicas. Recordemos, por ejemplo, la falta de recursos, luego la crisis de 2001, la salida de la convertibilidad, el *default* de la deuda y el tema de la inflación. No era lo mismo contabilizar el valor de un activo del Estado a principios del ejercicio que hacerlo a fin del mismo año, cuando ese bien podía tener un valor totalmente distinto.

Sin perjuicio de esa salvedad, debo señalar que efectivamente la Auditoría General de la Nación ha manifestado que tuvo inconvenientes, por lo que debió hacer informes con abstención de opinión en todos los años en tratamiento.

Por ello, respecto de la cuenta de inversión de 2000, la Auditoría General de la Nación también confeccionó un informe con abstención de opinión, con los mismos argumentos expresados con anterioridad, respecto de la Contaduría General de la Nación, de la Administración Federal de Ingresos Públicos, de la Comisión Nacional de Energía Atómica, de la Comisión Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, de la ANMAT, de la Superintendencia de Seguros de la Nación y de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

En la cuenta de inversión de 2001 se repite la abstención de opinión respecto de la Contaduría General de la Nación, de la Oficina Nacional de Presupuesto, de la Administración Federal de Ingresos Públicos, de la ANSES, del Servicio de la Deuda Pública, del Comité Federal de Radiodifusión, del Registro Nacional de las Personas, del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, del Servicio Nacional de Sanidad Animal y Calidad Agroalimentaria, del Ente Nacional Regulador de la Electricidad, del ORSNA, de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo y del Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares.

Esos dictámenes con abstención de opinión también abarcan al informe del servicio de la deuda pública. Esto se fundamenta en la existencia de un alto grado de incertidumbre sobre el resultado de la renegociación de la deuda en *default* y en la situación de los acreedores que han recurrido a los tribunales para hacerse de sus acreencias. Todo esto generó un conjunto de hechos que han tornado imposible una evaluación razonable por parte de la Auditoría.

En cuanto a la cuenta de inversión de 2002, también hay abstención de opinión respecto de la Contaduría General de la Nación, de la Oficina Nacional de Presupuesto, de la Administración Nacional de la Seguridad Social, del Instituto Nacional del Teatro, de la Dirección de Fabricaciones Militares y de la CNRT. Estos dictámenes con abstención de opinión se fundan en el hecho de que se han observado limitaciones al alcance, producto de situaciones que afectan de manera significativa la integridad y confiabilidad de la información, incrementando el riesgo de auditoría al no permitir validarse esta información con medios alternativos.

Respecto de la cuenta de inversión de 2003 el auditor reitera de la misma manera la absten-

ción de opinión sobre la Contaduría General de la Nación, la Oficina Nacional de Presupuesto, la Administración Nacional de Seguridad Social y el Organo de Control de Concesiones Viales. En estos casos correspondió individualmente el dictamen con abstención de opinión producto de estas situaciones que afectan de manera significativa la integridad y confiabilidad de la información.

Respecto de la opinión del auditor acerca de la cuenta de inversión 2004, aparece también reiteradamente la abstención de opinión respecto de la Contaduría General de la Nación, la Auditoría de Estados Contables, la Oficina Nacional de Presupuesto, la Administración Nacional de Seguridad Social, el Ministerio de Salud y Ambiente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el organismo nacional ONABE y Gendarmería Nacional, entre otros.

Esos dictámenes de abstención de opinión se fundamentan en la existencia de limitaciones al alcance por la existencia de situaciones que afectan de manera significativa la integridad y confiabilidad de la información.

Las cuentas bajo análisis que merecieron estos dictámenes con abstención en la opinión por parte de la Auditoría llaman a la reflexión por la deficiente calidad que ha tenido en los últimos años la organización de las cuentas públicas del Estado nacional.

Hay situaciones que se vienen repitiendo y que han hecho que la Auditoría General de la Nación sistemáticamente haya tenido que recurrir a esta alternativa, que es válida de acuerdo con las normas de contabilidad, cuando ha tenido impedimentos para hacer informes incontrovertibles sobre una situación determinada de la contabilidad del Estado nacional.

Estas son cuestiones que han afectado a distintos gobiernos a lo largo de muchos años, y en definitiva hablan de una realidad que nos pone frente al hecho de una labor deficiente del Estado nacional en lo que hace al orden, disponibilidad y transparencia de la información respecto de la gestión.

Otro de los temas en los que la Auditoría General de la Nación se ha expresado es el relativo a los proyectos de inversión. Como decíamos, la cuenta de inversión debe tener un informe acerca del cumplimiento de las metas físicas del presupuesto nacional. Cuando se vota un presupuesto se distribuyen partidas y se fijan objetivos.

No ha habido posibilidades en el análisis de estas cuentas de inversión de cotejar si el presupuesto ha cumplido con las metas físicas fijadas por las leyes de presupuesto.

El artículo 7° de esta ley establece claramente que la aprobación de las cuentas de inversión no importa la validación de conductas que pueden estar siendo cuestionadas. Sabemos que hay un juicio, una causa por el megacanje, y ésta va a seguir abierta hasta que se encuentren los responsables, sin perjuicio de la aprobación de estos estados contables. Lo mismo pasa respecto de cualquier causa penal que involucre a funcionarios públicos que hayan tenido incumplimientos en la responsabilidad de su gestión.

El artículo 7° establece claramente que lo estatuido en los artículos 1° a 6° de la presente ley no perjudicará la iniciación ni la prosecución de los procedimientos dirigidos a la efectivización de las responsabilidades que emergen de los hechos y actos realizados por los funcionarios públicos durante el período comprendido en las cuentas de inversión que se aprueban ni al cumplimiento de las decisiones que de las mismas se originen.

De esta forma, el Congreso de la Nación está tratando de cumplir adecuadamente con sus responsabilidades. Esto no es lo mejor que hubiésemos querido hacer; de cualquier manera, a pesar de que sabemos que estamos tratando cuentas de hace varios años, ésta es la ocasión propicia para que los legisladores podamos apreciar si lo que se votó en determinado presupuesto tuvo finalmente la aplicación debida y se cumplió con los objetivos programados.

Espero que en los próximos tiempos el Congreso se aproxime a lo que establece la ley, a fin de que al tercer año de ejecutado un presupuesto esté considerada la cuenta de inversión; de esa manera podremos comprobar si lo que analizamos en oportunidad de la aprobación del presupuesto luego se corresponde con la realidad de la administración.

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

Sr. Galvalisi. – Señor presidente: el señor diputado preopinante ha presentado el tema en forma exhaustiva; sin perjuicio de ello, quiero formular algunas aclaraciones.

Debemos tener en claro que, técnicamente, la cuenta de inversión es nada más ni nada menos que un balance general, una registración contable, no un análisis de fondo en materia de gestión.

Lo único que hace la contaduría en relación con la cuenta de inversión es manejar asientos meramente contables, a tal punto que no hay valuación fiscal de este edificio, manteniéndose los valores históricos.

La cuestión de fondo es la siguiente. Si bien considero conveniente la aprobación en general de estas cuentas, entiendo –como ya señaláramos el año pasado– que no podemos continuar con el mismo sistema que veníamos manejando, es decir, aprobar un malón de tres, cuatro o cinco ejercicios. Si queremos que haya transparencia, debemos demostrarlo con hechos; si no, las cosas no están quedando claras para la sociedad.

Hoy estamos avanzando hacia la normalización en este tema. El año anterior llegamos a aprobar balances salteados; y al hablar de transparencia de la gestión, tampoco debemos olvidar que en el último presupuesto hemos aprobado la registración de una partida extrapresupuestaria del ejercicio 2006.

En consecuencia, debemos empezar a dar mensajes concretos a la sociedad estudiando las cuentas de inversión y tratándolas cuando corresponde. Ello no sólo respecto de la cuenta de inversión que surge de la contaduría y su presentación conforme a las normas vigentes; también es necesario que tengamos a mano la inversión a fin de realizar estudios y comparaciones.

Por otro lado, en razón de la delegación de facultades, la cuenta de inversión pierde sentido, porque es imposible comparar con lo presupuestado aquello que ha quedado registrado. Entonces, los avances y las metas de cada uno de los programas no pueden ser comparados. Es muy importante la Oficina Nacional de Presupuesto, que tiene a su cargo la evaluación de la gestión. Aquí existen dos cuestiones fundamentales: por un lado, la registración contable que surge de la cuenta de inversión y, por el otro, el análisis de la gestión del presupuesto, que no deriva de la cuenta de inversión. En el análisis de la gestión del presupuesto se determinan la eficiencia y la eficacia, lo cual es algo distinto. En los presupuestos se trabaja con eficacia, no con eficiencia.

La eficiencia analiza la calidad de la prestación al menor costo posible, maximizando los recursos con los que se cuenta. La eficacia consiste en que las cosas se obtengan sin importar el costo que se pague.

Hoy tenemos la responsabilidad de aprobar estas cuentas –reitero que, en general, estamos de acuerdo–, pero también tenemos la obligación de decir, al igual que durante el debate del presupuesto, que debemos contar con la información con anterioridad para poder evaluarla y además hacer un análisis de eficiencia del gasto y de la gestión. Esa es la única manera de hacer un control presupuestario coherente que dé seguridad al ciudadano que paga sus impuestos y todos aquellos servicios que son necesarios para el Estado.

Como dijo el señor diputado Nieva, esperemos a futuro que de esa cuenta de inversión de 2005 podamos hacer un análisis total, tanto contable como de gestión, para ver que se cumpla con las partidas presupuestarias y con cada uno de los programas –como lo hemos establecido en el presupuesto–, y quiénes fueron beneficiados y quiénes perjudicados.

Espero que el gobierno entrante comience a trabajar con profundidad en la transparencia no sólo del presupuesto sino también de esta parte de la cuenta pública, alguno de cuyos términos ha objetado la Auditoría General de la Nación.

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

Sr. Vargas Aignasse. – Señor presidente: está en lo cierto el señor diputado Nieva cuando señala que la Auditoría General de la Nación no se ha pronunciado sobre algunos tópicos importantes vinculados con las cuentas de inversión.

En este sentido, es bueno aclarar que la atribución de aprobar o rechazar la cuenta de inversión es propia del Parlamento y que la naturaleza jurídica de la Auditoría General de la Nación es la de un ente asesor que acompaña y examina, pero de ninguna manera sus opiniones son vinculantes para el Congreso de la Nación.

En ese sentido, como la AGN de ninguna manera subroga las atribuciones que tiene el Parlamento, el hecho de que no se haya pronunciado no puede constituir una excusa ab-

solutoria para votar por la negativa fundándose en ese hecho.

Respeto y entiendo la posición del bloque de la Unión Cívica Radical, pero es menester aclarar que si votan por la negativa no es porque las cuentas de inversión presentan elementos constitutivos que las hagan pasibles de un rechazo. Simplemente, el hecho de que la AGN no se haya expedido para ellos es una causal necesaria y suficiente para no aprobar esta norma.

En cuanto a lo que plantea el señor diputado Galvalisi, francamente celebro que estemos de acuerdo, porque en realidad todos queremos tratar el presupuesto y contar con una rendición previa de cuentas y de gastos que nos permita llevar a cabo un debate actualizado. Pero esto no ha ocurrido nunca en la historia de nuestro país.

Este Parlamento ha tomado la decisión de avanzar en ese sentido. Si hoy estamos tratando muchas cuentas de inversión es porque francamente buscamos ponernos al día. No tiene sentido hablar de las cuentas de 1999 a 2002; es un debate que quedará para las efemérides periodísticas. Además, la aprobación o rechazo no sería sustancial, no tendría efectos jurídicos y no aportaría la información que necesitamos para poder avanzar en nuestra tarea legislativa.

Nos sumamos a lo que todos desean: información y la posibilidad de dar un debate actualizado acerca de lo que buscamos y de lo que se quiere gastar sobre la base de lo que se ha gastado.

Para terminar, quiero decir que la mejor manera de controlar lo gastado es con un análisis de la cuenta de inversión actualizada. En ese sentido, si le preocupa al señor diputado preopinante cómo pueden haberse utilizado los poderes extraordinarios de los que puede gozar el señor jefe de Gabinete de Ministros, debo decir que la mejor manera de controlarlo es por medio de un análisis actualizado de la cuenta de inversión.

Lejos de resultar una preocupación, la posibilidad de que ahora estemos prácticamente al día y que nos encontremos a la vanguardia de los Parlamentos de América Latina en el análisis de las cuentas de inversión, nos permitirá controlar y medir responsabilidades y contar con información precisa no sólo de cómo han actuado en el gasto quienes ejecutan la hacienda pública, sino también de la gestión de aquellos funcionarios, como es el caso del jefe de Gabinete de Ministros, que tienen atribuciones extraordinarias y, por lo tanto, responsabilidades extraordinarias.

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

Sr. Nieva. – Señor presidente: quiero hacer una aclaración. Como dijimos al principio, vamos a votar favorablemente a pesar de haber planteado algunas disidencias parciales que tenían que ver con aquellas abstenciones de opinión que, de acuerdo con nuestro criterio y el de la Auditoría General de la Nación, no afectan el ejercicio de esos presupuestos. Es decir, esos estados de cuenta o ese balance que es la cuenta de inversión refleja razonablemente la aplicación de los recursos votados en el presupuesto.

Por estas razones, vamos a votar favorablemente a pesar de las observaciones que hemos hecho. Esto es lo que quería aclarar, señor presidente.

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

Sr. Galvalisi. – Señor presidente: nosotros también vamos a votar afirmativamente en general, con las salvedades que hizo el señor diputado Nieva. Pero quiero reiterar que se está confundiendo la temática, porque el seguimiento del presupuesto es contable. Es un registro patrimonial-contable; es orden de pago, salida de cheques, y nada más. Si realmente quiero hacer un análisis de seguimiento del presupuesto, no puedo utilizar la cuenta de inversión porque no sé qué programas fueron afectados del presupuesto con el trasvasamiento de fondos a otro programa.

Entonces, lo que estamos aprobando es nada más que un registro contable, un balance general, y no estamos haciendo un análisis de gestión. Esto es lo que quiero dejar en claro. Esto ya lo enseñan en el primer año de la Facultad de Ciencias Económicas: control de calidad, control de gestión. De modo que es algo totalmente distinto.

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

Sr. Macaluse. – Señor presidente: cuando en el año 1994 se modifica, a través del artículo 85 de la Constitución, el sistema de controles en nuestro país, el argumento por el cual se deja el

control concomitante para pasar a tener el control *ex post facto* era que de esa manera no sólo se podría controlar la legalidad sino también la gestión.

Nosotros estamos viendo que se van a aprobar las cuentas de inversión de los años 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004 y que ya se aprobaron las correspondientes a los años 1997 y 1998. Pero se saltean las cuentas de los años 1994, 1995 y 1996, que tuvieron un tratamiento particular y muy irregular.

Con la consideración de las cuentas de inversión de esos tres años, que involucran la época de las privatizaciones y de negociados que aún hoy se investigan en la Justicia, ocurrió lo siguiente. Había comenzado el tratamiento en esta Cámara, había empezado a hablar el ex diputado Vitar –que había pedido expresamente que se trataran las cuentas de inversión–, el 18 de diciembre de 2003, se pasó a cuarto intermedio con la promesa de continuar el tratamiento con mayor cantidad de diputados y finalizar la consideración de esas cuentas de inversión, pero nunca más se volvieron a tratar.

En esa oportunidad el ex diputado Vitar planteó cosas gravísimas. Entre otras cosas, sostuvo: "La Auditoría General de la Nación […] se abstiene de opinar sobre el sistema de registración o de captación de los ingresos tributarios correspondientes a esos tres años".

"Estamos hablando de magnitudes que oscilan los cincuenta mil millones de pesos anuales, que en esa época eran dólares."

"La Auditoría General de la Nación también se abstuvo de opinar sobre los balances de la ANSES […] que absorben casi el 40 por ciento del gasto público nacional de cada año." Más adelante decía: "…que no pudo obtener elementos de juicio válidos y suficientes para expresarse sobre la validez de los balances de la ANSES contenidos en las tres cuentas de inversión".

"También se abstiene de opinar sobre la diferencia de saldos de cierre […] Entre el saldo final del ejercicio 1993 y el saldo final del ejercicio 1994 hay una 'pequeña' diferencia de tres mil cuatrocientos millones de pesos... –que eran dólares.

"La AGN dice que no puede opinar acerca de por qué faltan esos tres mil cuatrocientos millones de pesos.

"No resulta ocioso que recordemos, por ejemplo, los contratos de IBM por el proyecto Centenario, que representaron doscientos cincuenta millones de dólares; DGI, cuatrocientos cincuenta millones de dólares; los aportes del Tesoro nacional girados a las provincias, novecientos millones de pesos..." –que eran dólares– "...durante esos tres años."

"Cien millones de pesos entraron a la provincia de Tucumán; hay una denuncia penal y una investigación judicial para saber cuál fue su destino."

Luego el diputado Vitar proseguía: "Tampoco figuran temas como los negociados en las exportaciones de oro, con un volumen de más de cien millones de dólares. Todo ello fue denunciado e investigado en sede penal, como a todos nos consta.

"Sin embargo, lo más grave está referido a un tema altamente sensible para la Argentina. Quizás se trate del más relevante de la década de los 90. Me refiero a los ingresos por privatizaciones". Y luego dice: "En este caso la AGN no se abstiene de opinar. Se pronuncia favorablemente, pero en realidad no tanto. Elabora un informe absolutamente contradictorio ya que ella misma señala 'que tuvo serias limitaciones para verificar los ingresos por privatizaciones'".

"La propia Contaduría General de la Nación, que elabora los estudios sobre los que se pronuncia la AGN, señala que la mayoría de las observaciones de esta última se basan en documentación a la que la Contaduría no tiene acceso. Es decir que la AGN dispone de una documentación que la Contaduría General de la Nación –que elaboró la cuenta de inversión– no maneja." Y agrega: "La propia Contaduría dice también que los errores formales y de fondo en los datos recibidos por los entes involucrados no son de su responsabilidad...", para terminar reconociendo: "...la poca realidad del estado de cuentas". Y dice: "Tampoco emite opinión alguna la AGN sobre el marco jurídico de las privatizaciones, sobre la razonabilidad de los precios pagados ni sobre la de recibir títulos de la deuda a valor nominal cuando en el mercado cotizaban al 15 o 20 por ciento, y tampoco dice nada sobre el marco jurídico de la fijación de tarifas".

En estas condiciones se comenzaron a tratar las cuentas de inversión correspondientes a los

años 1994, 1995 y 1996. Tanto es así que el texto continúa: "…el informe contenido en el dictamen de mayoría, donde se reconocen tácitamente todas las anomalías que hemos expresado, recomienda a la Auditoría General de la Nación que proceda a arbitrar los recaudos necesarios para regularizar la información contenida en la cuenta de inversión, sin perjuicio de lo que señalara en cuanto al proceso de revisión integral de las cifras expuestas…". Es decir que ni siquiera el dictamen de mayoría tuvo en cuenta información fehaciente para proceder a la aprobación. Por lo tanto, esas tres cuentas de inversión quedaron en una especie de limbo y ni siquiera el oficialismo se animó a aprobarlas.

Tampoco se consideró rechazarlas o mandarlas de vuelta, como existen algunos antecedentes en el Congreso de la Nación. Algunos sostienen que si las cuentas de inversión no son aprobadas se podría caer el sistema, producirse una debacle contable o gravísimos problemas. Sin embargo, recuerdo que en este Parlamento hay antecedentes que marcan el regreso de las cuentas de inversión sin su aprobación, en virtud de que no existía documentación fehaciente sobre las imputaciones que en ellas se efectuaban.

Por lo expuesto, nosotros no estamos de acuerdo con continuar aprobando cuentas de inversión salteando las correspondientes a los años 1994, 1995 y 1996, que adolecen de graves fallas técnicas. Estamos convencidos de que hubo irregularidades económicas gravísimas, por lo que votaremos por la negativa.

2

ACLARACION

Sr. Presidente (Balestrini). – Esta Presidencia informa al plenario que en oportunidad de tratarse el proyecto sobre la regulación y el registro de los derechos económicos de los futbolistas profesionales puso en consideración un dictamen recaído en los expedientes 4.597-D.-07 y 5.072-D.-07. Dicho dictamen era de las comisiones de Legislación del Trabajo, Legislación General y Presupuesto y Hacienda.

Debido a un error involuntario administrativo sólo el texto del primero de los expedientes mencionados, es decir, el 4.597-D.-07, se comunicó al Honorable Senado. A través de la Secretaría Parlamentaria esta Presidencia ha tomado los recaudos necesarios para notificar al Honorable Senado de la Nación que será rectificada la sanción que oportunamente le fuera comunicada y en el día de mañana, a más tardar, estará en la mesa de entradas del Honorable Senado el dictamen que fuera aprobado por unanimidad en la sesión del miércoles pasado.

Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

3

APROBACION DE LAS CUENTAS DE INVERSION CORRESPONDIENTES A LOS AÑOS 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 Y 2004
(continuación)

Sr. Vanossi. – Señor presidente: solicito la palabra a los efectos de que se me autorice a abstenerme en la votación de esta iniciativa por cuanto la aprobación de las cuentas de inversión incluye el año 2002, durante el cual ejercí la titularidad del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y también estuve interinamente a cargo del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Por lo tanto, creo que éticamente corresponde que se me autorice a abstenerme.

Sr. Presidente (Balestrini). – Está autorizado, señor diputado.

Se va a votar en general en forma nominal.

–Se practica la votación nominal.

–Conforme al tablero electrónico, sobre 174 señores diputados presentes, 149 han votado por la afirmativa y 18 por la negativa, registrándose además 6 abstenciones

Sra. Secretaria (Luchetta). – Se han registrado 149 votos por la afirmativa y 18 por la negativa.

–Votan por la afirmativa los señores diputados: Acuña Kunz, Acuña, Aguad, Agüero, Alvarez, Ardid, Arriaga, Baladrón, Bayonzo, Beccani, Berraute, Bertol, Bertone, Beveraggi, Bianchi Silvestre, Bianco, Bonacorsi, Bösch, Brillo, Burzaco, Camaño (D.), Camaño (G.), Cambareri, Canela, Canevarolo, Cantero Gutiérrez, Carlotto, Carmona, Cavadini, César, Chiacchio, Chironi, Cigogna, Cittadini, Coirini, Collantes, Comelli, Conti, Coscia, Cuevas, Daher, Daud, De la Barrera, De la Rosa, De Marchi, De Narváez, Delich, Di Landro, Di

Tullio, Díaz Bancalari, Díaz Roig, Díaz, Doga, Dovena, Fabris, Fadel, Ferrá de Bartol, Ferrigno, Figueroa, Fiol, Gallo, Galvalisi, García de Moreno, García (M. T.), Garín de Tula, Garrido Arceo, Genem, Ginzburg, Gioja, Giorgetti, Giubergia, Giudici, González, (N. S.), Gutiérrez, (G. B.), Heredia, Hernández, Herrera (G. N.), Ilarregui, Iturrieta, Jerez (E. A.), Kroneberger, Kunkel, Landau, Lauritto, Lemos, Leyba de Martí, Lix Klett, López, Lorenzo Borocotó, Lovaglio Saravia, Marcó del Pont, Marconato, Marino (J. I.) , Martinelli, Martínez Raymonda, Massei, Mediza, Méndez de Ferreyra, Merino, Montenegro, Monti, Morandini, Moreno, Morgado, Morini, Müller, Nemirovsci, Nieva, Obiglio, Oliva, Olmos, Osorio, Osuna, Oviedo, Panzoni, Pastoriza, Pérez (M. S.), Peso, Pinedo, Recalde, Richter, Rico, Rodríguez (O. E. R.), Rojkés de Alperovich, Román, Romero, Roquel, Rossi, Rosso, Ruckauf, Salim, Sartori, Sluga, Snopek, Solanas, Sosa, Soto, Spatola, Stella, Storero, Tate, Thomas, Tomaz, Tonelli, Tulio, Uñac, Vaca Narvaja, Vargas Aignasse y West.

–Votan por la negativa los señores diputados: Augsburger, Bisutti, Di Pollina, García Méndez, García (S. R.), González (M. A.), Gorbacz, Lozano, Macaluse, Maffei, Naím, Negri, Pérez (A.), Quiroz, Raimundi, Rodríguez (M. V.), Sánchez y Zancada.

–Se abstienen de votar los señores diputados: Baigorri, Camaño (E. O.), Dalla Fontana, Lusquiños, Torrontegui y Vanossi.

Sr. Presidente (Balestrini). – Si hay asentimiento de esta Honorable Cámara, se procederá a votar en un solo acto los artículos 1° a 7° inclusive.

–Asentimiento.

Sr. Presidente (Balestrini). – Se van a votar mediante un solo acto los artículos 1° a 7° inclusive.

–Resulta afirmativa.

–El artículo 8° es de forma.

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

Se comunicará al Poder Ejecutivo y se dará aviso al Honorable Senado.

Sr. Presidente (Balestrini). – La Presidencia deja constancia de que las señoras diputadas Leyba de Martí y Hernández han votado en forma afirmativa.

[1] Véase el texto de la sanción en el Apéndice. (Pág. 271.)

4

MODIFICACION DE LA LEY 25.626 SOBRE PROHIBICION DE LA IMPORTACION DE NEUMATICOS USADOS

(Orden del Día Nº 3.188)

Dictamen de las comisiones

Honorable Cámara:

Las comisiones de Industria y de Mercosur han considerado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado, por el cual se modifica la ley 25.626, sobre prohibición de la importación de neumáticos remoldeados y usados; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante aconsejan su sanción.

Sala de las comisiones, 8 de noviembre de 2007.

Dante M. Dovena. – Ricardo J. Jano. – Jorge R. Giorgetti. – Diego H. Sartori. – Francisco V. Gutiérrez. – Oscar R. Aguad. – Elda S. Agüero. – Alberto J. Beccani. – Margarita Beveraggi. – Juan C. Bonacorsi. – Luis G. Borsani. – Remo G. Carlotto. – Luis F. J. Cigogna. – Héctor R. Daza. – María N. Doga. – Patricia S. Fadel. – Santiago Ferrigno. – Juan C. Gioja. – Roberto I. Lix Klett. – Eduardo G. Macaluse. – Raúl G. Merino. – Julián M. Obiglio. – Graciela H. Olmos. – Patricia E. Panzoni. – Eduardo A. Pastoriza. – Carlos A. Raimundi. – Ana E. Richter. – Graciela Z. Rosso. – Carlos D. Snopek. – Hugo D. Toledo.

Buenos Aires, 23 de mayo de 2007.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, don Alberto E. Balestrini.

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 1º – Modifícase la ley 25.626 mediante la incorporación de los siguientes artículos:

Artículo 2º: Exceptúase de la prohibición establecida en el artículo anterior la importación de neumáticos remoldeados que clasifiquen por las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM) 4012.11.00, 4012.12.00, 4012.13.00 y 4012.19.00, con los límites y bajo las condiciones que se expresan a continuación.

A los efectos de lo previsto en este artículo, se entiende por neumático remoldeado a los

neumáticos reconstruidos por sustitución de su banda de rodamiento, de sus hombros y de toda la superficie de sus costados (recauchutaje de talón a talón), según la norma conjunta IRAM 113.323 - Mercosur NM 225.

Artículo 3º: La importación de neumáticos (llantas neumáticas) remoldeados –NCM 4012.11.00, 4012.12.00, 4012.13.00 y 4012.19.00– de cualquier origen sólo podrá autorizarse en cantidades iguales o inferiores al número de neumáticos (llantas neumáticas) usados –NCM 4012.20.00–, del mismo tipo, que hayan sido exportados a ese destino desde la República Argentina, en forma previa a que se autorice tal importación.

Artículo 4º: El Poder Ejecutivo nacional reglamentará las formalidades y procedimientos para autorizar la importación de neumáticos remoldeados de cualquier origen, previa verificación de la compensación con el número y el tipo de neumáticos usados exportados desde la República Argentina a ese mismo destino.

Art. 2º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Saludo a usted muy atentamente.

JOSÉ J. B. PAMPURO.
Juan Estrada.

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Industria y de Mercosur al considerar el proyecto de ley en revisión, por el cual se modifica la ley 25.626, sobre prohibición de la importación de neumáticos remoldeados y usados, luego de un exhaustivo análisis y no encontrando objeciones que formular al mismo, aconsejan su sanción.

Dante M. Dovena.

Sr. Presidente (Balestrini). – En consideración en general.

Tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

Sra. Camaño. – Señor presidente: quiero dejar constancia del voto negativo de nuestro bloque a este proyecto. Nosotros hemos aprobado la ley 25.626 y la verdad es que no advertimos que haya ninguna situación que amerite la modificación que aquí se plantea.

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

Sr. Dovena. – Señor presidente: respecto de lo que comenta la señora diputada decimos que sí existe una razón que amerita que se modifique la ley 25.626, porque estamos acostumbrados a cumplir con los acuerdos en la Nación y también con los acuerdos internacionales. Ha habido un laudo en el tribunal arbitral del Mercosur del 20 de diciembre de 2005 que exige a la República Argentina que modifique esta ley que había sido aprobada con condicionantes para el trato entre los diferentes países del Mercosur. Esto es lo que estamos haciendo y ésta es la razón por la cual apoyamos la modificación de esta ley.

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

–Se practica la votación nominal.

–Conforme al tablero electrónico, sobre 169 señores diputados presentes, 152 han votado por la afirmativa y 12 por la negativa. No se han computado los votos de 4 señores diputados.

Sra. Secretaria (Luchetta). – Se han registrado 152 votos por la afirmativa y 12 por la negativa.

–Votan por la afirmativa los señores diputados: Acuña Kunz, Acuña, Agüero, Alvarez, Ardid, Arriaga, Augsburger, Baigorri, Baladrón, Bayonzo, Beccani, Berraute, Bertol, Bertone, Beveraggi, Bianchi Silvestre, Bianco, Bisutti, Bonacorsi, Bösch, Brillo, Burzaco, Camaño (E. O.), Cambareri, Canela, Canevarolo, Cantero Gutiérrez, Carlotto, Carmona, Cavadini, Chironi, Cigogna, Cittadini, Comelli, Conti, Coscia, Cuevas, Daher, Dalla Fontana, Daud, De la Barrera, De la Rosa, De Marchi, De Narváez, Delich, Di Pollina, Di Tullio, Díaz Roig, Doga, Dovena, Fabris, Fadel, Ferrá de Bartol, Ferrigno, Figueroa, Fiol, Gallo, Galvalisi, García de Moreno, García Méndez, García (M. T.), García (S. R.), Garín de Tula, Garrido Arceo, Genem, Ginzburg, Gioja, Giorgetti, Giubergia, Giudici, González (M. A.), González (N. S.), Gorbacz, Gutiérrez (G. B.), Heredia, Herrera (G. N.), Ilarregui, Iturrieta, Jerez (E. A.), Kroneberger, Kunkel, Lauritto, Lemos, Leyba de Martí, Lix Klett, López, Lorenzo Borocotó, Lovaglio Saravia, Lozano, Lusquiños, Macaluse, Maffei, Marcó del Pont, Marconato, Marino (J. I.), Martinelli, Martínez Raymonda, Massei, Mediza, Méndez de Ferreyra, Merino, Montenegro, Monti, Morandini, Moreno, Morgado, Morini, Naím, Negri, Nemirovsci, Nie-

va, Obiglio, Oliva, Olmos, Osorio, Osuna, Oviedo, Panzoni, Peso, Quiroz, Raimundi, Recalde, Richter, Rodríguez (M. V.), Rojkés de Alperovich, Román, Romero, Roquel, Rossi, Rosso, Salim, Sánchez, Sartori, Sluga, Snopek, Sosa, Soto, Spatola, Stella, Storero, Tate, Thomas, Tomaz, Tonelli, Torrontegui, Uñac, Vaca Narvaja, Vanossi, Vargas Aignasse, Velarde, West y Zancada.

–Votan por la negativa los señores diputados: Camaño (D. A.), Camaño (G.), Chiacchio, Coirini, Di Landro, Díaz Bancalari, Landau, Müller, Rico, Rodríguez (O. E. R.), Ruckauf y Tulio.

Sr. Presidente (Balestrini). – ¿Las abstenciones son votos afirmativos?

Sr. Oviedo. – Yo he votado por la negativa, señor presidente.

Sr. Presidente (Balestrini). – No me ha entendido, señor diputado. La Presidencia estaba preguntando sobre las abstenciones.

No formulándose observaciones, la Presidencia entiende que la totalidad de las abstenciones son votos afirmativos.

En consideración en particular el artículo 1°.

Se va a votar.

–Resulta afirmativa.

–El artículo 2° es de forma.

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

Se comunicará al Poder Ejecutivo y se dará aviso al Honorable Senado.

Sra. Rodríguez. – Quiero hacer una aclaración, señor presidente.

Sr. Presidente (Balestrini). – Para una aclaración tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

Sra. Rodríguez. – Señor presidente: por un error voté por la negativa –estaba sentada en la banca vecina– pero en realidad mi intención era hacerlo por la afirmativa.

Sr. Presidente (Balestrini). – ¿A qué votación se refiere, señora diputada? Porque en la votación anterior también usted estaba sentada en otra banca.

Sra. Rodríguez. – A la última, señor presidente. En la votación anterior mi voto fue por la negativa, y en la última, por la afirmativa.

[1] Véase el texto de la sanción en el Apéndice. (Pág. 271.)

5

TRANSFERENCIA DE UN INMUEBLE DEL ESTADO NACIONAL A LA MUNICIPALIDAD DEL DEPARTAMENTO CAPITAL DE LA PROVINCIA DE LA RIOJA

(Orden del Día Nº 3.347)

Dictamen de las comisiones

Honorable Cámara:

Las comisiones de Legislación General y de Asuntos Municipales han considerado el proyecto de ley de la señora diputada Herrera (G. N.) por el que se transfiere a título gratuito un inmueble propiedad del Estado nacional a la Municipalidad del departamento Capital de la provincia de La Rioja con destino al funcionamiento de la entidad Club Atlético Américo Tesorieri; 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 – Transfiérase a título gratuito a la Municipalidad del departamento Capital, provincia de La Rioja, la fracción sudoeste del inmueble propiedad del Estado nacional designado catastralmente como circunscripción I, sección E, manzana 82, parcela a, padrón N° 1-21696; inscripto en el Registro General de la Propiedad del Inmueble bajo el dominio N° 1.109, Fº 2.675/6, año 1976; y cuya superficie total es de 645.665 m^2. La fracción sudoeste que se transfiere está ubicada en la intersección de la calle Santa Rosa y la calle Carlos Gardel; extendiéndose 440 metros sobre la calle Santa Rosa, 141 metros, 40 decímetros sobre la calle Carlos Gardel, 440 metros sobre el lado este y 140 metros sobre el lado norte, siendo estos dos últimos lados linderos con el resto del inmueble.

Art. 2º – La transferencia que se dispone en la presente ley se efectúa con el cargo de que la beneficiaria destine el inmueble al funcionamiento de la entidad Club Atlético Américo Tesorieri, con personería jurídica acordada mediante resolución ministerial Nº 31.631 del 23 de julio de 1949.

Art. 3º – En caso de que la entidad Club Atlético Américo Tesorieri pierda su personería, la beneficiaria deberá darle al inmueble otro destino de utilidad pública.

Art. 4º – Los gastos que se produzcan con motivo de la transferencia dispuesta, incluyendo los de mensura y deslinde, serán a exclusivo cargo de la beneficiaria.

Art. 5º – La escritura traslativa de dominio se perfeccionará por ante la Escribanía General de Gobierno de la Nación, debiendo dejarse constancia en la

misma del cargo dispuesto en lo artículos 2º y 3º de la presente ley.

Art. 6º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 21 de noviembre de 2007.

Ana María Carmen Monayar. – Eduardo Luis Accastello. – Alberto J. Beccani. – María Nélida Doga. – Susana E. Díaz. – Roberto I. Lix Klett. – Sergio F. Varisco. – Nancy Susana González. – Josefina Abdala. – María C. Alvarez Rodríguez. – Julio E. Arriaga. – Alfredo Néstor Atanasof. – Guillermo Francisco Baigorri. – Hermes Juan Binner. – Graciela Camaño. – María Araceli Carmona. – Luis F. Cigogna. – Stella M. Córdoba. – Juliana Di Tullio. – Eduardo L.Galantini. – Eva García de Moreno. – María T. García. – Silvana M. Giudici. – Griselda N. Herrera. – Miguel A. Iturrieta. – Ricardo J. Jano. – Emilio Kakubur. – Jorge A. Landau. – Juliana I. Marino. – Lucrecia Monti. – Eduardo A. Pastoriza. – Claudio J. Poggi. – Héctor P. Recalde. – Raúl P. Solanas. – Gladys B. Soto. – Marta S. Velarde. – Mariano F. West.

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Legislación General y de Asuntos Municipales al considerar el proyecto de ley de la señora diputada Herrera (G.N.) por el que se transfiere a título gratuito un inmueble propiedad del Estado nacional a la Municpalidad del departamento Capital de la provincia de La Rioja con destino al funcionamiento de la entidad Club Atlético Américo Tesorieri, han estimado oportuno modificarlo por razones de técnica legislativa. Asimismo, creen innecesario abundar en más detalles que los expuestos en los fundamentos que lo acompañan por lo que propician su sanción.

Ana María Monayar.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El presente proyecto que pongo a consideración de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación dispone la transferencia a título gratuito de una fracción de terreno, parte de otro mayor, propiedad del Estado nacional a favor de la Asociación Civil Club Atlético Américo Tesorieri de la provincia de La Rioja.

El mencionado terreno comprende la fracción sudoeste del inmueble propiedad del Estado nacional (Vivero Nacional), fracción ubicada en la intersección de la calle Santa Rosa y calle Carlos Gardel del departamento capital de la provincia de La Rioja.

En virtud de un contrato de comodato, la fracción que se pretende transferir por la presente ley está siendo utilizada por la institución desde hace ya 27 años. Exactamente, por resolución 734 del 22 de octubre de 1987, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación autorizó a la provincia a ceder en comodato la fracción de terreno, en consecuencia, esta última autorizó el uso del terreno.

El Club Atlético Américo Tesorieri es una entidad humilde que nació un 31 de octubre de 1926, enclavada en barrios con pobladores de escasos recursos, donde resulta imposible cobrar cuotas societarias y mucho menos vender otros beneficios, por lo que su vida hoy día es el fútbol, que subsiste gracias al aporte de sus dirigentes, allegados y a la ayuda que pueden ofrecer los organismos oficiales.

La institución se ha destacado en la provincia a lo largo de su historia como una de las entidades protagonistas del fútbol, en la actualidad es una de las pocas instituciones que atiende y prepara gratuitamente a niños y jóvenes de nuestro medio para el deporte, orientándolos y conduciéndolos a una vida sana.

Deportivamente milita con todas las divisiones en el fútbol federado de la Liga Riojana de Fútbol y a lo largo de su historia es el club que más campeonatos ha obtenido en el fútbol provincial, habiendo representado a la provincia de La Rioja en numerosas oportunidades con actuaciones destacadas.

Que, en virtud del beneficio que representa para la población en su conjunto la transferencia del dominio, considero oportuna la aprobación del presente proyecto y solicito a los señores diputados me acompañen en este sentido.

Griselda N. Herrera.

ANTECEDENTE

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1º – Transfiérase a título gratuito a la Municipalidad del departamento Capital, provincia de La Rioja, solamente una fracción del inmueble propiedad del Estado nacional designado catastralmente como circunscripción I, sección E, manzana 82, parcela a, padrón N° 1-21696; inscrito en el Registro General de la Propiedad del Inmueble bajo el dominio N° 1.109, Fº 2.675/6, año 1976; y cuya superficie es de 645.665 m^2.

Art. 2º – La transferencia comprende únicamente la porción sudoeste del inmueble designado en el artículo anterior, ubicada en la intersección de la calle Santa Rosa y calle Carlos Gardel; extendiéndose

440 metros sobre la primera, 141,40 metros sobre calle Carlos Gardel, 440 metros sobre el lado este y 140 metros sobre el lado norte; siendo estos dos últimos lados linderos con el resto del inmueble.

Art. 3º – La transferencia que se dispone en la presente ley se efectúa con el cargo a que la beneficiaria los destine al funcionamiento de la entidad Club Atlético Américo Tesorieri, con personería jurídica acordada mediante resolución ministerial 31.631 del 23 de julio de 1949, en caso de perder su inscripción la propiedad se retrovierte a la provincia mencionada.

Art. 4º – La totalidad de los gastos que se produzcan con motivo de la transferencia dispuesta serán a exclusivo cargo de la beneficiaria.

Art. 5º – El Poder Ejecutivo adoptará las medidas pertinentes a los efectos de concluir la respectiva transferencia en el término de sesenta días de entrada en vigencia de la presente ley. En el documento donde se instrumente dicha transferencia deberá constar explícitamente el cargo establecido en el artículo 3º.

Art. 6º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Griselda N. Herrera.

Sr. Presidente (Balestrini).- En consideración en general.

Se va a votar nominalmente.

–Se practica la votación nominal.

–Conforme al tablero electrónico, sobre 171 señores diputados presentes, 152 han votado por la afirmativa, registrándose además 17 abstenciones. No se ha computado el voto de un señor diputado.

Sra. Secretaria (Luccheta). – Se han registrado 152 votos por la afirmativa.

–Votan por la afirmativa los señores diputados: Acuña Kunz, Acuña, Agüero, Alvarez, Ardid, Augsburger, Baigorri, Baladrón, Barrionuevo, Bayonzo, Beccani, Berraute, Bertol, Bertone, Bianchi Silvestre, Bianco, Bisutti, Bonacorsi, Brillo, Burzaco, Camaño (E. O.), Camaño (G.), Cambareri, Canela, Canevarolo, Cantero Gutiérrez, Carlotto, Carmona, Chiacchio, Chironi, Cigogna, Coirini, Collantes, Comelli, Conti, Coscia, Cuevas, Daher, Daud, De la Barrera, De la Rosa, De Marchi, De Narváez, Di Landro, Di Pollina, di Tullio, Díaz Bancalari, Díaz Roig, Doga, Dovena, Fabris, Fadel, Ferrá de Bartol, Ferrigno, Fiol, Gallo, Galvalisi, García de Moreno, García Méndez, García (M. T.), García (S. R.), Garín de Tula, Garrido Arceo, Genem, Ginzburg, Gioja, Giorgetti, Giu-bergia, Giudici, González (M. A.), González (N. S.), Gorbacz, Gutiérrez (G. B.), Heredia, Hernández, Herrera (G. N.), Ilarregui, Iturrieta, Jerez (E. A.), Kroneberger, Kunkel, Landau, Lauritto, Lemos, Leyba de Martí, Lix Klett, López, Lovaglio Saravia, Lozano, Maffei, Marcó del Pont, Marconato, Marino (J. I.), Martinelli, Martínez Garbino, Martínez Raymonda, Massei, Mediza, Méndez de Ferreyra, Merino, Montenegro, Monti, Morandini, Moreno, Morgado, Morini, Müller, Naím, Negri, Nieva, Obiglio, Oliva, Osorio, Oviedo, Panzoni, Pérez (M. S.), Peso, Pinedo, Poggi, Quiroz, Raimundi, Recalde, Richter, Rodríguez (O. E. R.), Rojkés de Alperovich, Román, Romero, Roquel, Rossi, Rosso, Ruckauf, Salim, Sartori, Sluga, Snopek, Sosa, Soto, Stella, Storero, Tate, Thomas, Tomaz, Tonelli, Torrontegui, Tulio, Uñac, Vaca Narvaja, Vanossi, Vargas Aignasse, Velarde, West y Zancada.

–Se abstienen de votar los señores diputados: Beverragi, Bösch, Camaño (D. A.), Cavadini, Delich, Díaz, Figueroa, Lorenzo Borocotó, Lusquiños, Macaluse, Nemirovsci, Olmos, Osuna, Rico, Rodríguez (M. V.), Sánchez y Spatola.

Sr. Presidente (Balestrini). – En consideración en particular. Si hay asentimiento de la Honorable Cámara los artículos 1º al 5º se votarán en forma conjunta.

–Asentimiento.

Sr. Presidente (Balestrini). – En consideración en particular los artículos 1º al 5º inclusive.

Se va a votar.

–Resulta afirmativa.

–El artículo 6º es de forma.

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

Se comunicará al Honorable Senado.

6

TRANSFERENCIA DE UN INMUEBLE DEL ESTADO NACIONAL A LA MUNICIPALIDAD DEL DEPARTAMENTO CAPITAL DE LA PROVINCIA DE LA RIOJA

(Orden del Día Nº 3.360)

Dictamen de las comisiones

Honorable Cámara:

Las comisiones de Legislación General y de Asuntos Municipales han considerado el proyecto de ley

[1] Véase el texto de la sanción en el Apéndice. (Pág. 271.)

de la señora diputada Herrera (G. N.) por el que se transfiere a título gratuito un inmueble propiedad del Estado nacional a la municipalidad del departamento Capital de la provincia de La Rioja con destino al funcionamiento de la Asociación Civil Atlético Racing Club; 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 – Transfiérese a título gratuito a la municipalidad del departamento Capital, provincia de La Rioja, la fracción noroeste del inmueble propiedad del Estado nacional designado catastralmente como circunscripción i, sección e, manzana 82, parcela a, padrón N° 1-21696; inscrito en el Registro General de la Propiedad del Inmueble bajo el dominio N° 1.109, Fº 2.675/6, año 1976; y cuya superficie total es de 645.665 m^2. La fracción noroeste que se transfiere está ubicada en la intersección de la calle Santa Rosa y la calle Los Tilos, extendiéndose 108 metros, 47 decímetros sobre la calle Santa Rosa, 150 metros sobre la calle Los Tilos, 108 metros, 47 decímetros sobre el lado Este y 150 metros sobre el lado Sur, siendo estos dos últimos lados linderos con el resto del inmueble.

Art. 2º – La transferencia que se dispone en la presente ley se efectúa con el cargo de que la beneficiaria destine el inmueble al funcionamiento de la Asociación Civil Atlético Racing Club, con personería jurídica acordada mediante resolución ministerial Nº 42.630 del 30 de noviembre de 1954.

Art. 3º – En caso de que la Asociación Civil Atlético Racing Club pierda su personería, la beneficiaria deberá darle al inmueble otro destino de utilidad pública.

Art. 4º – Los gastos que se produzcan con motivo de la transferencia dispuesta, incluyendo los de mensura y deslinde, serán a exclusivo cargo de la beneficiaria.

Art. 5º – La escritura traslativa de dominio se perfeccionará por ante la Escribanía General de Gobierno de la Nación, debiendo dejarse constencia en la misma del cargo dispuesto en los artículos 2º y 3º de la presente ley.

Art. 6º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 21 de noviembre de 2007.

Ana María Carmen Monayar. – Eduardo Luis Accastello. – Alberto J. Beccani. – María Nélida Doga. – Susana Eladia Díaz. – Roberto Ignacio Lix Klett. – Segio Fausto Varisco. – Nancy S. González. – Josefina Abdala. – María C. Alvarez Rodríguez. – Julio Esteban Arriaga. – Alfredo Néstor Atanasoff. – Guillermo Francisco Baigorri. – Hermes Juan Binner. – Graciela Camaño. – María Araceli Carmona. – Luis Francisco Cigogna. – Stella Córdoba. – Juliana Di Tullio. – Eduardo Leonel Galantini. – Eva García de Moreno. – María Teresa García. – Silvana Myriam Giudici. – Griselda N. Herrera. – Miguel Angel Iturrieta. – Ricardo Javier Jano. – Emilio Kakubur. – Jorge Alberto Landau. – Juliana Isabel Marino. – Lucrecia Monti. – Eduardo Antonio Pastoriza. – Claudio Javier Poggi. – Héctor Pedro Recalde. – Raúl Patricio Solanas. – Gladys Beatriz Soto. – Marta Sylvia Velarde. – Mariano Federico West.

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Legislación General y de Asuntos Municipales al considerar el proyecto de ley de la señora diputada Herrera (G. N.) por el que se transfiere a título gratuito un inmueble propiedad del Estado nacional a la municipalidad del departamento Capital de la provincia de La Rioja con destino al funcionamiento de la Asociación Civil Atlético Racing Club; han estimado oportuno modificarlo por razones de técnica legislativa. Asimismo, creen innecesario abundar en más detalles que los expuestos en los fundamentos que lo acompañan por lo que propician su sanción

Ana María Monayar.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El presente proyecto que pongo a consideración de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación dispone la transferencia a título gratuito de una fracción de terreno parte de otro mayor propiedad del Estado nacional a favor de la Asociación Civil Atlético Racing Club de la provincia de La Rioja.

El mencionado terreno comprende la fracción sudoeste del inmueble propiedad del Estado nacional (vivero nacional), fracción ubicada en la intersección de la calle Santa Rosa y calle Los Tilos de un barrio del departamento Capital de la provincia de La Rioja.

Desde hace varios años la fracción transferida no cumple función alguna, se trata de un terreno baldío, el cual está siendo inutilizado por la sociedad en general y por los barrios periféricos en particular que no cuentan con un polideportivo para llevar a cabo actividades deportivas, recreativas y culturales.

Asimismo, el club no dispone con un predio para desarrollar sus actividades, se ve obligado a alquilar canchas particulares y eso representa un gasto demasiado importante para el mismo, cuando lo

correcto sería que cuente con su propio campo de deportes.

No caben dudas de que ceder esta porción desocupada del predio contribuirá al resguardo del mismo, poniéndolo a cubierto de ocupaciones ilegales, contribuyendo profundamente a que la sociedad, sobre todo la juventud, encuentre un lugar donde pueda practicar actividades deportivas.

Que, en virtud del beneficio que representa para la población en su conjunto la transferencia del dominio, considero oportuno la aprobación del presente proyecto y solicito a los señores diputados me acompañen en este sentido.

Griselda N. Herrera.

ANTECEDENTE

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1º – Transfiérese a título gratuito a la municipalidad del departamento Capital, provincia de La Rioja, solamente una fracción del dominio del inmueble propiedad del Estado nacional designado catastralmente como circunscripción I, sección E, manzana 82, parcela a, padrón N° 1-21696; inscrito en el Registro General de la Propiedad del Inmueble bajo el dominio N° 1.109, Fº 2.675/6, año 1976; y cuya superficie es de 645.665 m^2.

Art. 2º – La transferencia comprende únicamente la porción noroeste del inmueble designado en el artículo anterior, ubicada en la intersección de la calle Santa Rosa y calle Los Tilos; extendiéndose 108,47 metros sobre la primera, 150 metros sobre calle Los Tilos, 108,47 metros sobre el lado Este y 150 metros sobre el lado Sur; siendo estos dos últimos lados linderos con el resto del inmueble.

Art. 3º – La transferencia que se dispone en la presente ley se efectúa con el cargo a que la beneficiaria los destine al funcionamiento de la Asociación Civil Atlético Racing Club, con personería jurídica acordada mediante resolución ministerial 42.630 del 30 de noviembre de 1954, en caso de perder su inscripción la propiedad se retrovierte a la provincia mencionada.

Art. 4º – La totalidad de los gastos que se produzcan con motivo de la transferencia dispuesta serán a exclusivo cargo de la beneficiaria.

Art. 5º – El Poder Ejecutivo adoptará las medidas pertinentes a los efectos de concluir la respectiva transferencia en el término de sesenta días de entrada en vigencia de la presente ley. En el documento donde se instrumente dicha transferencia deberá constar explícitamente el cargo establecido en el artículo 3º.

Art. 6º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Griselda N. Herrera.

Sr. Presidente (Balestrini). – En consideración en general el dictamen de las comisiones de Legislación General y otras recaído en el proyecto de ley por el cual se transfiere a título gratuito un inmueble propiedad del Estado nacional a la Municipalidad del departamento Capital de la provincia de La Rioja, con destino al funcionamiento de la Asociación Civil Atlético Racing Club. (Orden del Día 3.360.)

Se va a votar nominalmente.

–Se practica la votación nominal.

–Conforme al tablero electrónico, sobre 175 señores diputados presentes, 158 han votado por la afirmativa, registrándose además 15 abstenciones. No se ha computado el voto de un señor diputado.

Sra. Secretaria (Luccheta).- Se han registrado 158 votos por la afirmativa.

–Votan por la afirmativa los señores diputados: Acuña Kunz, Acuña, Aguad, Alarcón, Alvarez, Ardid, Arriaga, Augsburger, Baigorri, Baladrón, Barrionuevo, Bayonzo, Beccani, Berraute, Bertol, Bertone, Bianchi Silvestre, Bianco, Bisutti, Bonacorsi, Bonasso, Bösch, Brillo, Burzaco, Camaño (D. A.), Camaño (E. O.), Camaño (G.), Cambareri, Canela, Canevarolo, Cantero Gutiérrez, Carlotto, Carmona, Chiacchio, Chironi, Cigogna, Cittadini, Coirini, Collantes, Comelli, Conti, Coscia, Cuevas, Daher, Dalla Fontana, De la Barrera, De la Rosa, De Marchi, De Narváez, Delich, Di Landro, Di Pollina, di Tullio, Díaz Bancalari, Doga, Dovena, Fabris, Ferrá de Bartol, Ferrigno, Fiol, Gallo, García de Moreno, García Méndez, García (S. R.), Garín de Tula, Garrido Arceo, Genem, Ginzburg, Gioja, Giorgetti, Giubergia, Giudici, González (M. A.), González (N. S.), Gorbacz, Gutiérrez (G. B.), Heredia, Hernández, Herrera (G. N.), Iturrieta, Jerez (E. A.), Kroneberger, Kunkel, Landau, Lauritto, Lemos, Leyba de Martí, Lix Klett, López, Lorenzo Borocotó, Lovaglio Saravia, Lozano, Lusquiños, Maffei, Marcó del Pont, Marconato, Marino (J. I.), Martinelli, Martínez Garbino, Martínez Raymonda, Massei, Mediza, Méndez de Ferreyra, Merino, Montenegro, Monti, Morandini, Moreno, Morgado, Morini, Naím, Negri, Nieva, Obiglio, Oliva, Olmos, Osorio, Oviedo, Panzoni, Pérez (M. S.), Peso, Pinedo, Poggi, Quiroz, Raimundi, Recalde, Richter, Rico, Rodríguez (O. E. R.), Rojkés de Alperovich, Román, Romero, Roquel, Rossi, Rosso, Ruckauf, Salim, Sartori, Sluga, Snopek, Solanas, Sosa, Soto, Spatola, Stella, Storero,

Tate, Thomas, Tomaz, Tonelli, Torrontegui, Tulio, Uñac, Vanossi, Vargas Aignasse, Velarde, West y Zancada.

–Se abstienen de votar los señores diputados: Agüero, Beveraggi, Cavadini, César, Daud, Díaz, Figueroa, García (M. T.), Ilarregui, Macaluse, Müller, Nemirovsci, Osuna, Rodríguez (M. V.) y Sánchez.

Sr. Presidente (Balestrini). – En consideración en particular. Si hay asentimiento de la Honorable Cámara los artículos 1º al 5º se votarán en forma conjunta.

–Asentimiento.

Sr. Presidente (Balestrini). – En consideración en particular los artículos 1º al 5º inclusive.

Se va a votar.

–Resulta afirmativa.

–El artículo 6º es de forma.

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

Se comunicará al Honorable Senado.

7

CREACION DE UNA ADUANA CON ASIENTO EN LA CIUDAD DE GENERAL DEHEZA, PROVINCIA DE CORDOBA

Dictamen de las comisiones

Honorable Cámara:

Las comisiones de Economía y de Presupuesto y Hacienda han considerado el mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo por el cual se crea una aduana con asiento en la ciudad de General Deheza, departamento de Juárez Celman, provincia de Córdoba; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su sanción.

Sala de las comisiones, 13 de noviembre de 2007.

Luis G. Borsani. – Carlos D. Snopek. – José O. Figueroa. – Miguel A. Giubergia. – María C. Moisés. – Gustavo A. Marconato. – Aníbal J. Stella. – Cinthya G. Hernández. – Alberto Herrera. – Gumersindo F. Alonso. – Rosana A. Bertone. – Irene Bösch de Sartori. – Dante O. Canevarolo. – Alberto Cantero Gutiérrez. – María A. Carmona. – Nora N. César. – Luis F. J. Cigogna. – Genaro A. Collantes. – Juan C. Daud. – Eduardo De Bernardi. – María G. de la Rosa. – Juliana Di Tullio. – Patricia S. Fadel. – Luis A. Galvalisi. – Griselda N. Herrera. – Juan M. Irrazábal. – Guillermo J. Martinelli. – Rafael Martínez Raymonda. – Heriberto E. Mediza. – Mercedes Marcó del Pont. – Ana M. C. Monayar. – Cristian R. Oliva. – Blanca I. Osuna. – Beatriz Rojkes de Alperovich. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Mariano F. West.

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Créase una aduana con asiento en la ciudad de General Deheza, departamento de Juárez Celman, provincia de Córdoba.

Art. 2° – Facúltase a la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción, a fijar o modificar la competencia territorial de la citada aduana, teniendo en consideración para ello razones de mejor control, racionalización o eficiencia del servicio o de tráfico internacional.

Art. 3° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Alberto A. Fernández. – Miguel G. Peirano.

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Economía y de Presupuesto y Hacienda al considerar el mensaje y proyecto de ley mediante el cual se crea una aduana con asiento en la ciudad de General Deheza, departamento de Juárez Celman, provincia de Córdoba, y no encontrando objeciones que formular al mismo, aconsejan su sanción.

Luis G. Borsani.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 19 de octubre de 2007.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad, con el objeto de someter a su consideración el adjunto proyecto de ley mediante el cual se propicia la creación de una segunda aduana en la provincia de Córdoba, con asiento en la ciudad de General Deheza.

Al respecto, cabe indicar que la Aduana de Córdoba es la dependencia jurisdiccional que, con carácter excluyente, tiene asignada la responsabilidad de control de la actividad de comercio exterior en

[1] Véase el texto de la sanción en el Apéndice. (Pág. 271.)

todo el ámbito provincial, con un volumen promedio de cuarenta mil (40.000) a cuarenta y cinco mil (45.000) destinaciones oficializadas por ante la mencionada aduana.

De igual modo, debe mencionarse el alejamiento físico de la Aduana de Córdoba de los centros operativos, los cuales en muchos casos se encuentran asentados a doscientos (200) o trescientos (300) kilómetros de distancia, con la consecuente dificultad de control y mayores costos para los usuarios.

A su vez, debe tenerse presente el elevado número de establecimientos industriales, cuya diversidad alcanza prácticamente a todos los rubros, así como la gran densidad de población, factor generador de un movimiento comercial por demás significativo.

Actualmente, en la ciudad de General Deheza se encuentra habilitada una oficina de resguardo jurisdiccional, la cual tiene una antigüedad de más de veinte (20) años y es utilizada por un gran número de operadores.

Su actividad operativa recae principalmente sobre productos agropecuarios. Por ejemplo, con relación al maní confitería y al aceite de maní registra un movimiento anual promedio de nueve mil (9.000) contenedores, convirtiendo de este modo a la República Argentina en su segundo exportador mundial.

Dicha actividad productiva se ha constituido en un auténtico sustento de la economía regional y es realizada por pequeñas y medianas empresas, así como por cooperativas, las cuales generan más de diez mil (10.000) puestos de trabajo.

También existen en toda la zona establecimientos industriales de potencial significativo vinculados al sector agroganadero, para citar a modo de ejemplo: operadores de Arroyo Cabral (quesos, dulces), Villa Nueva (quesos, leche), Monte Maíz (repuestos para implementos agrícolas), Canals, Huinca Renancó (frigoríficos de conejos y equinos), General Levalle (harina de trigo) y la ciudad de Río Cuarto, donde se radican más de doscientas (200) empresas que tienen el carácter de importadores y exportadores.

Ante tal situación, se propone impulsar la creación de la segunda aduana en la provincia de Córdoba, con la cual se mejoraría el proceso de control del servicio aduanero, tanto desde el punto de vista físico como documental de las operaciones, se posibilitaría el adecuado ejercicio de supervisión de las tareas asignadas al personal, reduciría significativamente el volumen de gastos respecto del giro del personal y, finalmente, se impulsarían los lineamientos de gestión propiciados por la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción.

Por otro lado, la habilitación de una jurisdicción aduanera cercana a los centros de producción también redundaría en una mejor atención a los operadores del comercio exterior, reduciendo el tiempo y los costos operativos.

En mérito a los fundamentos expuestos se considera que vuestra honorabilidad habrá de dar curso favorable al presente proyecto de ley, solicitándole asimismo quiera tener a bien otorgarle preferente despacho.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 1.475

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Alberto A. Fernández. – Miguel G. Peirano.

Sr. Presidente (Balestrini). – En consideración en general el dictamen de las comisiones de Economía y otras, recaído en el proyecto de ley por el cual se crea una aduana en la ciudad de General Deheza, departamento de Juárez Celman, provincia de Córdoba. (Orden del Día Nº 3.267.)

Se va a votar nominalmente.

–Se practica la votación nominal.

–Conforme al tablero electrónico, sobre 172 señores diputados presentes, 139 han votado por la afirmativa y 4 por la negativa, registrándose además 26 abstenciones. No se han computado los votos de 2 señores diputados.

Sra. Secretaria (Luccheta). – Se han registrado 139 votos por la afirmativa y 4 votos por la negativa.

–Votan por la afirmativa los señores diputados: Acuña Kunz, Aguad, Alarcón, Alvarez, Ardid, Arriaga, Augsburger, Baigorri, Baladrón, Barrionuevo, Bayonzo, Beccani, Berraute, Bertol, Bertone, Beveraggi, Bianchi Silvestre, Bianco, Bonacorsi, Bonasso, Bösch, Brillo, Burzaco, Camaño (D. A.), Camaño (E. O.), Camaño (G.), Canela, Canevarolo, Carlotto, Carmona, Cavadini, César Chiacchio, Chironi, Cigogna, Cittadini, Coirini, Collantes, Comelli, Conti, Coscia, Cuevas, Daher, Dalla Fontana, Daud, De la Barrera, De la Rosa, De Narváez, Delich, Di Landro, Di Pollina, di Tullio, Díaz Bancalari, Dovena, Fabris, Fadel, Ferrá de Bartol, Ferrigno, Fiol, Gallo, García de Moreno, García (M. T.), Garín de Tula, Garrido Arceo, Genem, Ginzburg, Gioja, Giorgetti, Giubergia, Giudici, González (N. S.), Gutiérrez (G. B.), Heredia, Hernández, Herrera (G. N.), Ilarregui, Iturrieta, Jerez (E. A.), Kunkel, Landau, Lauritto, Lemos, Leyba de Martí, Lix Klett, López, Lorenzo Borocotó, Lovaglio Saravia, Lozano, Marcó del Pont, Marconato, Marino (J. I.),

Martinelli, Martínez Raymonda, Massei, Mediza, Merino, Montenegro, Monti, Morandini, Moreno, Morgado, Obiglio, Oliva, Olmos, Osorio, Osuna, Oviedo, Panzoni, Pérez (M. S.), Recalde, Richter, Rodríguez (O. E. R.), Rojkés de Alperovich, Román, Romero, Roquel, Rossi, Rosso, Ruckauf, Salim, Sartori, Sluga, Solanas, Sosa, Soto, Spatola, Stella, Storero, Tate, Thomas, Tomaz, Tonelli, Tulio, Uñac, Vanossi, Vargas Aignasse, Velarde, West y Zancada.

–Votan por la negativa los señores diputados: Maffei, Martínez Garbino, Raimundi y Rodríguez (M. V.).

–Se abstienen de votar los señores diputados: Agüero, Bisutti, Cambareri, De Marchi, Díaz, Doga, Figueroa, García Méndez, García (S. R.), González (M. A.), Gorbacz, Kroneberger, Macaluse, Méndez de Ferreyra, Morini, Müller, Naím, Negri, Nemirovsci, Nieva, Peso, Pinedo, Poggi, Quiroz, Rico y Sánchez.

Sr. Presidente (Balestrini). – En consideración en particular el artículo 1º.

Se va a votar.

–Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Balestrini). – En consideración en particular el artículo 2º.

Se va a votar.

–Resulta afirmativa.

–El artículo 3º es de forma.

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

Se comunicará al Honorable Senado.

–Ocupa la Presidencia la señora vicepresidenta 1ª de la Honorable Cámara, doña Patricia Vaca Narvaja.

8

CREACION DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE RIO NEGRO

(Orden del Día Nº 3.235)

Dictamen de las comisiones

Honorable Cámara:

Las comisiones de Educación y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley en revisión por el cual se crea la Universidad Nacional de Río Negro; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su sanción.

Sala de las comisiones, 14 de noviembre de 2007.

Blanca I. Osuna. – Carlos D. Snopek. – Gustavo A. Marconato. – Oscar J. Di Landro. – Eusebia A. Jerez. – José R. Brillo. – Gumersindo F. Alonso. – Rosa A. Bertone. – Irene M. Bösch de Sartori. – Gustavo J. A. Canteros. – Dante O. Canevarolo. – María A. Carmona. – Remo G. Carlotto. – Luis F. J. Cigogna. – Stella Maris Cittadini de Montes. – Genaro A. Collantes. – Jorge C. Daud. – Eduardo De Bernardi. – María G. De la Rosa. – Patricia S. Fadel. – Margarita Ferrá de Bartol. – Amanda S. Genem. – Ruperto E. Godoy. – Francisco V. Gutiérrez. – Guillermo J. Martinelli. – Heriberto E. Mediza. – Ana María del Carmen Monayar. – Mabel H. Müller. – Cristian R. Oliva. – Stella Marys Peso. – Ana E. R. Richter. – María del Carmen C. Rico. – Beatriz L. Rojkes de Alperovich. – Carmen Román. – Rodolfo R. Roquel. – Héctor O. Torino. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Mariano F. West.

En disidencia total:

Esteban J. Bullrich. – Hugo G. Storero. – Lucía Garín de Tula.

En disidencia parcial:

Alberto Cantero Gutiérrez. – Antonio Lovaglio Saravia. – Griselda N. Herrera.

Buenos Aires, 27 de junio de 2007.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, don Alberto E. Balestrini.

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 1º – Créase la Universidad Nacional de Río Negro, para el desarrollo de actividades universitarias exclusivamente en la provincia de Río Negro, la que estará sujeta al régimen jurídico aplicable a las universidades nacionales.

La oferta académica se compatibilizará con la que actualmente tienen las universidades nacionales del Comahue y de Cuyo (Instituto Balseiro) tanto a nivel geográfico como disciplinario.

[1] Véase el texto de la sanción en el Apéndice. (Pág. 271.)

Art. 2º – El Poder Ejecutivo quedará facultado para gestionar y aceptar del gobierno de la provincia de Río Negro, de las municipalidades comprendidas en su ámbito regional y/o de instituciones públicas y privadas la cesión de bienes muebles e inmuebles que constituirán el patrimonio de la Universidad Nacional de Río Negro.

Art. 3º – El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología dispondrá la designación de un rector-organizador que tendrá las atribuciones conferidas por el artículo 49 de la ley 24.521 y que durará en su cargo hasta tanto se elijan las autoridades que establezca el futuro estatuto de la Universidad Nacional de Río Negro. El rector-organizador será asistido por una comisión asesora del proyecto institucional integrada por un representante del Gobierno provincial y un representante del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

Art. 4º – El proyecto institucional preverá el desarrollo de actividades de docencia, investigación y extensión universitaria que respondan a las necesidades económicas, científicas, tecnológicas, culturales, ambientales y de planificación de las regiones del territorio nacional.

Art. 5º – Los gastos que demande la implementación de la presente ley serán atendidos con la partida específica del crédito para las universidades nacionales que determine el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología hasta la inclusión de la Universidad Nacional de Río Negro en la ley de presupuesto y otros recursos que ingresen por cualquier título.

Art. 6º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Saludo a usted muy atentamente.

JUAN J. B. PAMPURO.
Juan Estrada.

FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA TOTAL DEL SEÑOR DIPUTADO BULLRICH

Señor presidente:

La universidad es el medio a través del cual se genera conocimientos y transforma a las personas, y que de las mismas depende en gran medida el desarrollo del país a largo plazo. Pero este concepto se extiende también a todo el sistema educativo argentino que comprende la formación básica de los alumnos que posteriormente accederán a la universidad, el cual atraviesa una seria crisis de calidad y equidad, por lo que son pocos los que verdaderamente llegan a este ciclo de preparación profesional.

Parto de la premisa de que la oferta universitaria en nuestro país es abarcativa en todo el territorio nacional y que la universidad Nacional de Cuyo y la Universidad Nacional de Comahue ofrecen posibilidades de formación para los jóvenes de Río Negro; si bien dicha provincia no cuenta con universidad propia con las temáticas de desarrollo regional, considero que este alcance ofrece posibilidades federales acordes.

El proyecto de ley del presupuesto nacional para el año 2008 contempla un total de $ 10.442.284.472 destinados a atender los gastos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. Las universidades recibirán transferencias por $ 5.652.356.262 millones, es decir el 54 % de lo que recibirá el Ministerio. Pese a esto, muchas de ellas no logran saldar sus compromisos de gastos. El gasto por alumno universitario es siempre significativamente superior al gasto por alumnos de los primeros niveles. Lamentablemente es mucho el dinero que se invierte en aquellos alumnos que intentan completar una formación universitaria, y que por formación deficiente se quedan en el camino; lo que implica desde el punto de vista del gasto capitales perdidos y desde el punto de vista humano frustraciones individuales.

Propongo entonces antes de continuar con creaciones de claustros superiores volcar la energía y los esfuerzos a analizar detenidamente cada uno de los casos y permitir a los organismos correspondientes designar y establecer las pautas y los mecanismos que garanticen la cobertura universitaria de todo el territorio nacional, para optimizar la inversión y transparentar todos los mecanismos propios de los órganos universitarios existentes.

En síntesis, no considero sea necesario generar nuevas estructuras administrativas, sino mejorar las ya existentes.

Esteban J. Bullrich.

INFORME

Honorable Cámara:

Nadie discute hoy que transitamos lo que algunos autores llaman la “Revolución científico-Técnica”, signada por el avance impresionante de los saberes científicos y técnicos, de las nuevas tecnologías, de las innovaciones diarias en todos los campos, quc definen al conocimiento como el nuevo recurso estratégico que determina el papel de los distintos paises y regiones en el futuro. Y es ese nuevo recurso estratégico que ha de definir el papel de los distintos países y regiones en el futuro.

Los sectores de avanzada en ciencia y tecnología –el complejo teleinformático, los nuevos materiales, la biotecnologia, pero también los estudios sociales y humanísticos interdisciplinarios– han permitido la consolidación de un nuevo modelo de producción y administración económica y social, que cierra el ciclo histórico de la Revolución Industrial y transforma drásticamente el concepto y las características del trabajo, así como la dinámica del mercado mundial. con fuertes impactos sobre el empleo y la organización de las sociedades.

Es en este amplio marco –amplio pero rigurosamente necesario– en el que debe inscribirse el papel de las universidades en general, y el de la Universidad Nacional de Río Negro que nos ocupa en particular.

Las instituciones universitarias están llamadas a ser no sólo las encargadas de la formación de los recursos humanos necesarios para el desarrollo económico. son también los centros neurálgicos para la producción, difusión y democratización de los conocimientos. insumos esenciales para cualquier intención de transformación y despliegue nacional-regional o provincial seriamente concebido.

Las universidades deben contribuir a generar esos conocimientos socialmente relevantes e individualmente significativos para construir los proyectos de vida personales y colectivos en el tercer milenio. No es hoy esta una pretensión sofisticada o suntuaria: es condición de posibilidad para un futuro mejor.

El sistema universitario argentino fue configurándose en esta lógica: está actualmente conformado por treinta y ocho universidades nacionales. Hasta 1972 existían doce universidades nacionales. A partir de ese año se crearon varias universidades, respondiendo al enfoque de creación de universidades nacionales con alcance regional. En ese marco se creó la Universidad Nacional del Comahue, con el propósito de prestar servicios de educación universitaria en el territorio del alto valle de Rio Negro y de Neuquén. A fines de los años ochenta y principios de los noventa, se crearon las Universidades Nacionales de la Rioja y Santa Cruz. además de un total de 5 universidades nacionales en partido del conurbano bonaerense.

El Sistema Federal de organización del Estado Nacional en su devenir histórico dio lugar a un sistema de universidades nacionales donde 20 de 24 jurisdicciones, incluidas 19 provincias y la Ciudad de Buenos Aires, cuentan con, al menos, una universidad nacional que en su mayoría lleva el nombre de su provincia.

Sin embargo la criticidad de la función universitaria contemporanea así como la extensión de los territorios de Río Negro y Neuquén son de tal magnitud. que desbordan las posibilidades de la Universidad Nacional del Comahue para extenderse en plenitud y responder a los genuinos requerimientos de las distintas localidades:

La extensión de ambas provincias es del orden de los 300.000 km^2 y la población total supera el millón de habitantes. La provincia de Río Negro es significativamente mayor en tamaño geográfico y número de habitantes que la de Neuquén. lo cual explica que los emplazamientos de la Universidad Nacional del Comahue en la primera provincia no sean suficientes para satisfacer una demanda de estudios universitarios de los valles medio e inferior de la región.

Uniendo este dato del tamaño geográfico y poblacional de la provincia de Rio Negro, con el reconocimiento del valor estratégico de los conocimientos en nuestra era, se propone la creación de la Universidad Nacional de Río Negro. Es objetivo del presente proyecto de ley, llevar a la práctica la prosperidad del pais, el adelanto y bienestar de todas las provincias y el desarrollo humano de sus habitantes, garantizándose de esa forma la igualdad real de oportunidades.

La Universidad Nacional de Río Negro. operará principalmente en el territorio rionegrino, y lo hará de manera coordinada y complementaria con la Universidad Nacional del Comahue. El proyecto contempla la complementariedad racional y equilibrada entre la Universidad Nacional del Comahue y la de Río Negro, de modo de que una no compita y debilite a la otra, sino de que ambas actúen sinérgicamente potenciándose y propiciando el pleno despegue de la zona y de sus habitantes. El sólido estudio de factibilidad realizado, así como el aval del Comité Ejecutivo del CIN, respaldan la posibilidad y virtudes de la creación de esta nueva universidad.

Por lo hasta aquí expuesto, es que solicito el urgente tratamiento y la aprobación del presente proyecto de ley.

Blanca I. Osuna.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – En consideración en general.

Tiene la palabra el señor diputado por Río Negro.

Sr. Arriaga. – Señora presidenta: quiero ratificar mi apoyo a la creación de esta universidad, porque indudablemente estamos frente a un proceso de madurez jurisdiccional.

Estoy absolutamente convencido de que la universidad es un factor de desarrollo que habrá de colaborar seguramente en la solución de problemas educativos y sociales.

La Universidad del Comahue presenta un desarrollo en un área de prácticamente mil kilómetros cuadrados, pero su área de extensión alcanza a 300 mil kilómetros cuadrados. Es decir que en esos mil kilómetros cuadrados se concentra el 85 por ciento de los estudiantes. Esto surge de tomar en cuenta el área del Alto Valle del Río Negro y Neuquén, que comprende 50 kilómetros de largo por 20 de ancho.

Lo expresado significa que el desarrollo universitario en la provincia de Río Negro, que a su vez tiene 200 mil kilómetros cuadrados, está claramente disminuido.

¿Cuáles son los principales polos de desarrollo que habría que incentivar? La principal ciudad de la provincia es San Carlos de Bariloche, que tiene aproximadamente 150 mil habitantes. La Universidad del Comahue sólo ofrece en Bariloche biología y educación física, cuando la ciudad constituye un enorme polo de desarrollo científico, donde por ejemplo conviven el Instituto Balseiro y el INVAP.

Además, Bariloche presenta un gran desarrollo en lo que atañe a la energía nuclear y a lo cultural, simbolizado por ejemplo por la Camerata Bariloche. Se cuenta con una enorme capacitación en la gente, lo que permitiría el desarrollo de una universidad per se.

Sin embargo, la Universidad del Comahue sólo ofrece en el lugar biología y educación física. Desde ya que no deben competir la Universidad de Río Negro con la del Comahue, pero la mayoría de los distritos de la Argentina tiene su universidad.

Tanto en las 19 provincias como en la Capital Federal hay universidades nacionales que permiten el desarrollo y, evidentemente, una política estratégica para los gobernadores, relacionada con la capacitación y la inversión.

Esto no ocurre hasta hoy en la provincia de Río Negro. Estamos convencidos de que una universidad nacional es necesaria en un territorio de 200 mil kilómetros cuadrados, con geografías tan diferentes, donde se encuentran el Alto Valle y la capital, Viedma, que también muestra una expansión muy limitada desde el punto de vista de la oferta universitaria. Luego están la zona andina y El Bolsón, donde hay un gran desarrollo de la cultura y de sectores ambientalistas, lo que nos permitiría ofrecer otra cosa.

Estoy seguro de que la Universidad del Comahue no debe competir con la Universidad de Río Negro, pero esta última debe consolidarse de una manera clara y concreta. El desarrollo de la Universidad del Comahue es importantísimo, pero está centrado en un sector muy limitado.

Creemos que este proyecto abre la posibilidad de un desarrollo estratégico provincial. Es importante que desde la provincia –tal como ocurre en casi todos los distritos del país– se pueda impulsar la creación de universidades, en nuestro caso en la meseta patagónica, que tiene un enorme futuro.

Por ello, reitero que para la provincia de Río Negro esto va a significar un desarrollo estratégico que hoy, quizás, no podamos dimensionar.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra la señora diputada por Santa Fe.

Sra. Augsburger. – Señora presidenta: históricamente desde el socialismo hemos sido promotores y defensores de la universidad pública nacional, de mayorías, gratuita y cogobernada. Por eso hemos mantenido una postura favorable a la creación de nuevas universidades. Sin embargo, creemos necesario advertir que la creación de esta universidad se está planteando sin haber discutido previamente una nueva ley de educación superior, según el compromiso que se había asumido para este año 2007.

En los últimos años se ha producido una notable expansión del número de universidades públicas y privadas en la Argentina. La forma que ha asumido esa expansión refleja tanto el carácter creciente de la demanda como las dificultades existentes para promover el desarrollo de un sistema universitario que sea capaz de dar respuesta a las necesidades de la población en el marco de pautas planificadas a mediano y largo plazo, respetuosas de esa autonomía pero con un compromiso estatal que se verifique efectivamente en la provisión del correspondiente presupuesto.

Para decidir nuestro voto hemos tomado en cuenta los argumentos presentados en el marco de la discusión del Consejo Interuniversitario Nacional. De esos argumentos queremos destacar aquellos problemas vinculados con la pertinencia de la oferta de carreras en las diferentes zonas en relación con las características del desarrollo productivo local, las consideraciones sobre la cobertura geográfica y la equidad en el acceso a los estudios.

Por esa razón, adelanto que vamos a votar favorablemente este proyecto que impulsa la creación de una universidad.

Además, solicito la autorización de la Honorable Cámara para insertar en el Diario de Sesiones el resto de nuestra fundamentación.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra la señora diputada por Córdoba.

Sra. Leyba de Martí. – Señora presidenta: a través de usted quisiera decir a los demás integrantes del cuerpo que he vivido la experien-

cia universitaria y, por lo tanto, conozco el problema desde adentro.

Coincido con que no se ha discutido una ley como corresponde para ordenar el tema universitario. A veces veo con preocupación que cada provincia y hasta cada municipio quiera tener su propia universidad. No estoy en contra de acercar los servicios educacionales a la gente, pero creo que las políticas tendientes a un reordenamiento de la cuestión universitaria deberían nacer del propio seno de las universidades, que muchas veces esperan que el "papá Estado" les diga lo que tienen que hacer.

Considero que la creación de universidades en los ámbitos provinciales y municipales debería ir acompañada de una propuesta que establezca qué van a enseñar y qué títulos van a otorgar. Estamos por repetir la historia de otorgar títulos de carreras tradicionales, pero me parece que en este país hay muchos profesionales que después no encuentran inserción en el mercado laboral.

Yo no soy de la opinión de algunos docentes que dicen que prefieren que se reciba gente de arquitectos o médicos aunque después tengan que manejar un taxi. Yo creo que la universidad tiene que estar abierta para todos, pero no podemos generar una gran cantidad de profesionales que después no tengan inserción laboral en las áreas en las que estudiaron, habiendo el pueblo aportado para ello.

En ese sentido considero que debemos ser cautelosos en esta Cámara para no crear un problema mucho mayor que el que estamos teniendo en este momento. Realmente deberíamos ver de qué manera en cada universidad provincial se fomentan las carreras de desarrollo tecnológico a nivel local, para que en definitiva demos a la universidad un valor importante y que no otorgue títulos a personas que después no van a tener una inserción laboral. En definitiva, buscamos que los dineros públicos sean bien invertidos.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra el señor diputado por Río Negro.

Sr. Nemirovsci. – Señora presidenta: este proyecto de creación de la Universidad Nacional de Río Negro, de mi provincia, viene a responder a una demanda de matrícula por parte de miles de jóvenes rionegrinos que buscan la posibilidad, sin desarraigarse de sus lugares de origen, de cumplir con la expectativa de cursar estudios superiores.

Debo decir que por lo menos desde mi punto de vista este proyecto encuentra una posición favorable en virtud de haberse dejado de lado una iniciativa que dio origen a éste, que era la división de la Universidad Nacional del Comahue. Sobre esta cuestión nos hemos manifestado en contra ya que teníamos opiniones negativas al respecto. En toda la provincia de Río Negro y en la de Neuquén había opiniones similares en el sentido de no permitir el desguace de la Universidad Nacional del Comahue.

Estamos en un momento en que en el mundo el valor de lo regional, de la integración tiene validez estratégica. Por lo tanto, era un desacierto apuntar a dividir una universidad que desde el año 1972 había abonado el camino de la integración regional, y que por lo menos en algunos aspectos que hacen a la vida académica universitaria, como lo son los tres ejes centrales, docencia, investigación y extensión, había desarrollado facetas positivas.

Cuando ese proyecto deja de impulsarse y surge esta idea de la Universidad Nacional de Río Negro, necesariamente cambia nuestra mirada y encontramos muchos aspectos positivos que tienen que ver con el apoyo que hoy le estamos brindando. Hoy quedaron despejadas las dudas a partir de que el Consejo Interuniversitario Nacional se pronunció favorablemente por la creación de la Universidad Nacional de Río Negro.

Se hizo un estudio de factibilidad riguroso, y según el Consejo Interuniversitario Nacional se justifica plenamente la creación de esta universidad nacional, desde los puntos de vista técnico, de política educativa y económico.

Cada universidad que se está creando va a tener su presupuesto propio. Con esto quiero tranquilizar a aquellos que creen que el surgimiento de una nueva casa de altos estudios va a perjudicar los fondos de otras universidades. Cada ley que tenga que ver con la creación de una universidad va a procurar para ella un presupuesto propio y no habrá ningún problema, de la misma forma que no lo hay respecto de algunas universidades de reciente creación, como la Universidad Nacional de Chilecito, en La Rioja, o la Universidad Nacional del Noroeste de la provincia de Buenos Aires, que abarca las zonas de Junín y Pergamino.

Habremos de lograr instalar un debate y una idea relacionados con cuestiones a las que ya se han referido algunos diputados, relativas a carreras, matrícula y demanda.

Mi mirada apunta más a la sociedad del conocimiento que a la ubicación de los profesionales en el mercado laboral. Si bien es fundamental la coherencia entre el tipo de carreras y las realidades geográficas locales, regionales y provinciales, en términos de las posibilidades que habrán de tener los profesionales egresados, es mucho más importante inscribir el concepto de universidad como construcción de la sociedad del conocimiento. En tal sentido, la preparación académica importa mucho más que la posibilidad de ubicación en el mercado laboral.

La educación va más allá de un espacio de mercado, ya que se relaciona con la realización profesional del egresado, y sobre todo, con la creación del conocimiento en la sociedad y la posibilidad de acceder a soberanías tecnológicas y educacionales. En definitiva, como parte necesaria de la academia, la universidad construye, junto con las organizaciones de la sociedad civil, el Estado y la industria, la sociedad del conocimiento en la Argentina.

Si creamos universidades públicas y desarrollamos profesionales con plena conciencia de sus conocimientos evitaremos que la globalización del conocimiento ingrese a la Argentina con un mensaje hegemónico. Así, podremos contraponer conceptos soberanos desde la idea de la sociedad del conocimiento.

Como patagónico, como hombre del interior, siempre he apoyado estas iniciativas. Desde el año 2005, en San Carlos de Bariloche hemos impulsado la extensión áulica de la Universidad Tecnológica Nacional, a fin de que alrededor de mil quinientos jóvenes que todos los años egresan de los colegios secundarios, que han manifestado preferencia por las carreras técnicas, tengan posibilidad de estudiar sin necesidad de trasladarse a otros lugares.

Sin perjuicio de lo expuesto, quiero expresar una inquietud. Me pregunto qué habría pasado si el gobierno de la provincia de Río Negro, que como política de Estado no ha tenido una mirada sobre la Universidad Nacional del Comahue, hubiese volcado sus esfuerzos económicos, intelectuales e institucionales a fortalecer esa universidad en vez de generar la idea de la creación de la Universidad Nacional de Río Negro para dar respuesta a lo que no ha hecho aquella casa de altos estudios.

Ese es un tema para debatir y reflexionar; pero la realidad indica que hoy debemos ampliar la posibilidad de que más gente acceda a estudios superiores a fin de que menos jóvenes se vean obligados a emigrar para poder estudiar.

Reivindico fuertemente la Universidad Nacional del Comahue, su carácter integrador y el valor de lo regional, que es estratégico. Sin embargo, debemos evitar que exista contraposición entre la UTN, la Universidad Nacional del Comahue y la Universidad Nacional de Río Negro, asumiendo el concepto de complementariedad. Esto deberán hacerlo quienes dirijan tales casas de estudios. No seremos nosotros, los diputados, quienes decidamos qué se debe estudiar, pero quienes conduzcan estas universidades, en vez de generar contraposiciones y competencia, deberán diversificar su oferta educativa para que más cantidad de jóvenes neuquinos, rionegrinos e, incluso, chubutenses, tengan la posibilidad de estudiar.

Por lo tanto, feliz y gustosamente acompaño esta iniciativa, aceptando la idea de que pueda concretarse rápidamente para que a la brevedad tengamos el orgullo de contar en Río Negro con una universidad nacional. *(Aplausos.)*

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra el señor diputado por el Neuquén.

Sr. Acuña. – Señora presidenta: los neuquinos representados en este Congreso de la Nación apoyamos la iniciativa de la provincia de Río Negro. Deseo destacar que neuquinos, rionegrinos, todos los ciudadanos de la región del Comahue, hemos luchado denodadamente, con todos nuestros esfuerzos, para evitar el desguace de la Universidad Nacional del Comahue. Oportunamente mantuvimos reuniones con la rectora interina, con los alumnos, con toda la sociedad civil, a efectos de evitar tal desguace.

Hemos logrado que la Universidad Nacional del Comahue sea regional. Inclusive, un integrante de esta casa es un prestigioso profesor universitario de una de las materias que se dan en la carrera de derecho, que también ha luchado denodadamente.

Todos los representantes de la región hemos luchado por mantener la integridad de la Uni-

versidad Nacional del Comahue. Nuestro deseo –y por eso luchamos– es que se incremente el monto de 129 millones de pesos asignados a esta universidad, que tiene que ser regional –y debe integrar las dos regiones–, porque es exiguo y no alcanza.

Aspiramos a que en virtud de las facultades extraordinarias se destinen los fondos necesarios para que esta Universidad Nacional del Comahue pueda funcionar y coexistir con la de Río Negro. Esto sería auspicioso, porque una casa de altos estudios, una universidad nacional, forma futuros dirigentes.

Al decir de José Ingenieros, citando a Sarmiento: "Su visión entreabre tajos de luz en la penumbra de la barbarie americana". Con la luz del conocimiento queremos entreabrir nuevos horizontes para todos y para que Río Negro pueda tener su universidad.

Quiero destacar que bregamos para que la Universidad Nacional del Comahue pueda regularizar su situación institucional. Hace casi dos años que no tiene autoridades de manera regular. El interinato está haciendo denodados esfuerzos que se traducen en el pedido de fondos para funcionar.

A veces en la prensa podemos leer que se trata de un mayor gasto público, pero hay que ver a largo plazo, porque los dineros bien administrados por las universidades forman los dirigentes del mañana. Muchos hemos pasado por las universidades nacionales, que son las que nos han enseñado los verdaderos valores y nos han abierto al conocimiento.

Por ello es que apoyamos esta iniciativa. Los diputados neuquinos con representación en este Congreso vamos a votar por la afirmativa y bregaremos para que no se superpongan las universidades.

El diputado preopinante ha rescatado el esfuerzo realizado. La Universidad Nacional del Comahue nace como universidad del Neuquén. Con el trabajo de los neuquinos y de los rionegrinos tuvo la virtud de capturar la visión regional y abrirse al país. Destacados profesionales, calificados y excelentemente formados, han enriquecido a la Argentina y al mundo con los conocimientos que allí obtuvieron. Aspiramos a que eso mismo suceda con la Universidad Nacional de Río Negro.

Por ello, una vez más instamos a que los fondos lleguen y que las autoridades puedan con esos fondos ejecutar los planes y lograr los objetivos propuestos. Como decían los economistas, el dinero es el común denominador al cual todos los bienes se reducen, pero prestemos atención a la visión regional y tratemos de salir de estos 150 años de federalismo nominal. No debemos olvidar todo esto para lograr la visión de un país esencialmente federal.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

Sr. Storero. – Señora presidenta: nos parece oportuno que reflexionemos antes de producir la votación final porque hay algunos aspectos cuestionables que anidan en el propio articulado.

En algunas oportunidades han escuchado nuestra opinión respecto de la creación de nuevas universidades en el ámbito nacional. Esta es una facultad del Congreso que le ha sido conferida por nuestras propias leyes y que razonablemente ha utilizado en su historia, hasta un punto de saturación. Digo esto habida cuenta de la creación y proliferación de nuevas universidades, particularmente en la década del 90, durante la cual se crearon aproximadamente veinte universidades: algunas de ellas *ex novo*, o sea, como ámbitos académicos ubicados en determinados lugares geográficos, no superpuestos, pero en muchísimas otras ocasiones desmembrando a antiguas universidades u ocupando territorios cuyos radios de influencia ya habían tenido otras instalaciones con historias, con antecedentes.

No estamos actuando de manera obcecada, sino tratando de razonar juntamente con el resto de los señores diputados en un debate que debe enriquecer lo que significa este principio de creación de nuevas universidades. Tratamos de ser consecuentes con el principio de tomar con pinzas la creación de nuevos ámbitos académicos, habida cuenta de la saturación a la que hacía alusión y, fundamentalmente, del desmembramiento de esos viejos troncos cuya consistencia se sedimenta con el paso de los años, lo cual da fortaleza a la oferta académica para poder crecer. Esto significa ni más ni menos que el acopio de los tiempos.

Es por ello que nos parece adecuado que se reflexione con profundidad, si bien la ley 24.521

–que hoy rige los destinos del mundo universitario– es clara cuando dice que se delega al CIN y que luego se puede, con dictamen favorable, proceder a través del tratamiento legislativo.

A aquellos que se refirieron al informe del CIN los invito a que lo lean con atención, más allá de que alguien habló de las presiones de la propia provincia –quiero interpretar que en este caso fueron bien intencionadas–, ya que ese informe termina con un párrafo favorable a la creación.

Los invito a que revisen con atención todos y cada uno de los párrafos previos a ese informe o dictamen del Consejo Interuniversitario Nacional, porque si bien allí van a encontrar un nudo de resistencias, paradojalmente el CIN concluye abriendo la puerta a esta creación.

Esta iniciativa ya fue sancionada por el Senado, y sabemos que sobre el cierre del período legislativo se produce un vértigo que muchas veces va a contramano de lo que debería ser un principio de análisis maduro y fecundo. Pero hay una cuestión que no puedo dejar pasar.

Estamos en el siglo XXI, en el que se han vencido las fronteras del conocimiento porque éste cada vez avanza más hacia esa ruptura de las fronteras. La vida académica no tiene fronteras, como sí las tienen las provincias.

Quiero detenerme en lo que dice el artículo 1º, que como diputados no podemos dejar pasar. Dice así: "Créase la Universidad Nacional de Río Negro para el desarrollo de actividades universitarias exclusivamente..." –me quiero detener en esta última palabra– "...en el ámbito de la provincia de Río Negro".

Si las fronteras del conocimiento se han vencido, si una universidad sólo puede crecer cuando rompe no solamente las fronteras de una provincia sino también las de un país –a través de la cooperación internacional, la articulación de la actividad académica y la posibilidad de articular con universidades de otras fronteras fuera de la provincia de Río Negro–, pido a las señoras y señores diputados que nos detengamos en este punto.

Es imposible crear una universidad nacional para el ámbito exclusivo de una provincia. En el caso de que esta universidad logre crearse por medio del voto por la afirmativa de las señoras y señores diputados, le estaríamos cercenando la posibilidad de vencer las fronteras de la provincia y así transferir su vida académica y su actividad de extensión y de investigación a otros lugares, en especial, en materia de cooperación internacional.

Invito a los señores colegas a pensar en la supresión del término "exclusivamente" en el artículo 1º. De ese modo, más allá de que anticipé que votaremos por la negativa, por lo menos nos quedaríamos con la conciencia más tranquila al crear una universidad como debe ser, nacional, sin fronteras.

Aun a sabiendas de que esto implica la vuelta del tema a la Cámara de Senadores, quiero invitar a mis pares a que nos detengamos en este punto y hagamos una ligera corrección que mejora notoria y notablemente la creación de la Universidad Nacional de Río Negro.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

Sr. Bullrich. – Señora presidenta: sin reiterar lo que ya se ha expresado deseo adelantar mi voto por la negativa.

Muchas veces me he referido a la necesidad de que crezca la inversión en educación y de que la educación sea la herramienta de equidad social en nuestro país. Por lo tanto, está claro que no me opongo a esta iniciativa por creer que no hace falta invertir en educación.

Se habla mucho de la regionalización y de la necesidad de que los centros de estudios aborden la temática de las regiones…

¿Podría pedir silencio a los señores diputados, por favor, señora presidenta?

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Solicito a los señores diputados que guarden silencio.

Sr. Bullrich. – Se habla de una universidad para Río Negro, que, como recién lo señaló el señor diputado Storero, se circunscribe a esa provincia, cuando existe además una universidad regional como la del Comahue, que ya está trabajando en ese territorio.

La Universidad Nacional del Comahue ha sido abandonada, pues se ha dejado de invertir en ella. ¿Qué garantía tenemos de que eso se modifique? Cuando consideramos el presupuesto señalé que el Consejo Interuniversitario Nacional había solicitado 6.900 millones de pesos para las universidades y el proyecto les otorgaba 5.700, es decir, 1.200 millones de pesos menos.

Ahora se propicia crear una universidad más, que como las otras estará desfinanciada y competirá por los mismos recursos.

Pero además hay una cuestión adicional. Este proyecto no encara el principal problema que hoy existe en las universidades: el bajo nivel y la escasa cantidad de alumnos que desde el Estado estamos posibilitando que lleguen a la universidad.

En ese sentido, cabe mencionar que en la Argentina seis de cada diez chicos no terminan el secundario y siete de cada diez jóvenes de quince años no pueden leer y comprender textos extensos. Esto significa que algunos pueden terminar el secundario pero no asistir a la universidad porque no son capaces de leer los textos necesarios.

Hoy nuestra mayor preocupación debe ser que las universidades que ya existen tengan la mayor cantidad y calidad de alumnos posible para que puedan desarrollarse y ser exitosos en la era del conocimiento. Eso no podrá suceder si seis de cada diez chicos no terminan el secundario.

Esta cifra que mencioné es genérica para el país, pero seguramente en algunas ciudades ese índice debe ser mucho más alto. Hay provincias donde ese número es tremendamente bajo, y por ende la inequidad es tremendamente alta.

Este no es un discurso en contra de la universidad sino a favor de la educación, pero en especial de la equidad, de la igualdad de oportunidades y de algo en lo que este Congreso de la Nación debe empezar a trabajar en serio: el financiamiento de la educación no pensando desde abajo para arriba sino desde arriba para abajo. No hay que pensar en el financiamiento de la educación desde las responsabilidades que todo el tiempo se atribuyen a las provincias, sino desde lo que está haciendo el Estado nacional para plantear una política seria, federal y educativa y que no presente las diferencias que hoy tiene, según las cuales en algunas provincias se invierten en el ciclo escolar primario y secundario 4.000 mil pesos por alumno por año, y en otras, 600 pesos por alumno por año.

Esa discusión es previa a seguir abriendo universidades, y clave para que la Argentina sea exitosa en la era del conocimiento. (*Aplausos*.)

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra el señor diputado por Neuquén.

Sr. Massei. – Señora presidenta: desde ya pido autorización a esta Honorable Cámara, conforme al reglamento, para abstenerme de votar la iniciativa en consideración.

Mi abstención está fundada en algunos conceptos que a continuación desarrollaré. En este caso, me involucra una doble condición: como diputado nacional, representando a la provincia del Neuquén, y como profesor titular de la Universidad Nacional del Comahue desde hace más de 15 años, precisamente en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales que tiene asiento en la ciudad de General Roca, provincia de Río Negro.

Este proyecto que hoy se va a sancionar nació como una iniciativa de mi amigo y compañero el señor senador Miguel Pichetto, que buscó el desguace de la Universidad Nacional del Comahue. Esa universidad, que nació en 1972 para satisfacer por medio de un acuerdo de las fuerzas políticas, sociales, económicas y educativas una necesidad de la región denominada del Comahue –que comprende fundamentalmente las provincias de Río Negro y Neuquén–, lleva más de 35 años en funcionamiento. Además, ha permitido que se reciban cerca de 13 mil alumnos, que cuente actualmente con aproximadamente 30 mil alumnos, con más de 2.000 docentes, investigadores y científicos, 800 empleados no docentes y una gran conflictividad que luego pasaré a explicar.

El gran debate que surgió en la sociedad rionegrina y neuquina en el ámbito de la comunidad educativa, motivo de discusión del Consejo Interuniversitario Nacional en oposición a ese desguace, y también respecto de la Universidad Nacional de Cuyo y el Instituto Balseiro, permitió que ese senador retirase racionalmente el proyecto e insistiese con la creación de la Universidad de Río Negro, sin ningún desmembramiento.

Para conocimiento de los señores diputados, quiero señalar algunos datos que reflejan una realidad. Existen la Facultad de Ciencias de la Educación dentro de la órbita de la Universidad Nacional del Comahue, con asiento en la ciudad de Cipolletti; la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales donde se dictan las carreras de abogacía, profesorado en comunicación social, licenciatura en comunicación social y sociología, con asiento en la ciudad de General Roca,

provincia de Río Negro; la Escuela de Medicina, con asiento en la ciudad de Cipolletti; el Centro Universitario Regional Bariloche, donde se dictan los profesorados de ciencias biológicas y de educación física, la licenciatura en ciencias biológicas y la especialidad de técnico en acuicultura; el Centro Universitario Regional Zona Atlántica, donde se dictan los profesorados de lengua y comunicación oral y escrita en Viedma y San Antonio; las licenciaturas en psicopedagogía, administración pública, gestión de empresas, agropecuaria y ciencias políticas; el Instituto de Biología Marina y Pesquera "Almirante Storni", y los títulos de técnico en producción pesquera y maricultura en San Antonio Oeste. Asimismo, existe un asentamiento universitario en Villa Regina donde se dictan la licenciatura en tecnología de alimentos y la tecnicatura en control e higiene. El resto de las facultades –Turismo, Humanidades, Economía y Administración e Ingeniería– está en Neuquén. Me faltó nombrar la Facultad de Ciencias Agrarias que dicta la carrera de ingeniería agronómica y el profesorado de educación tecnológica a nivel medio y superior, con sede en la ciudad de Cinco Saltos, provincia de Río Negro.

No desconozco las necesidades económicas y sociales de la provincia de Río Negro. Tampoco desconozco que la provincia del Neuquén tiene 94.000 kilómetros cuadrados y la provincia de Río Negro 203.000 kilómetros cuadrados, ni que la distancia de Viedma a Bariloche es de 1.000 kilómetros, porque también he trabajado en la provincia de Río Negro y la conozco. Pero creo que hemos cometido un nuevo error. Han fracasado la dirigencia política, la dirigencia social y la dirigencia en la región patagónica. En 1996 tuvimos un tratado de la Patagonia, estuvimos gastando dinero en los departamentos patagónicos, en los foros y tribunales superiores de Justicia, en la reunión de gobernadores, y no conseguimos nada para la Patagonia como región.

Hablan de unificación del derecho procesal y cada uno dicta el suyo propio; hablan de regionalización en el tema educativo y cada uno resuelve lo que quiere en su ámbito educativo. Entonces, esta falencia de la dirigencia política, social y económica, así como la falta de apoyo total del gobierno de la provincia de Río Negro en los últimos diez años a la Universidad Nacional del Comahue a pesar de los compromisos asumidos, nos llevan a esta situación.

Yo entiendo a los legisladores de la provincia de Río Negro y la iniciativa del senador Pichetto. Ojalá les vaya muy bien con esta universidad, porque en definitiva hemos logrado –gracias al senador Giustiniani, que fue un importante opositor– incorporar en el primer artículo que tiene que haber complementariedad geográfica y disciplinaria con la Universidad Nacional del Comahue y la Universidad Nacional de Cuyo. Esperemos que así sea.

Sé que van a tener problemas en Río Negro. Sé que van a tener que resolver si el asentamiento del rectorado va a ser en Bariloche, Viedma, Cipolletti, Roca o Choele Choel, pero ésa es una discusión que tendrán los rionegrinos. Yo aspiro a que realmente tengamos complementariedad, a que mejoremos el nivel de la educación y el nivel de la investigación, y fundamentalmente a que asumamos un compromiso los de Río Negro, los de Neuquén, los de la Patagonia y todos los que estamos presentes para que esta creación de la universidad no sea en desmedro del presupuesto universitario de las universidades nacionales.

Continuaremos luchando para que se sigan incrementando los presupuestos. Creo que este año se ha logrado un importante aumento, inclusive para la ciencia y la tecnología, y para el año 2009 tenemos que estar trabajando para que ese incremento tenga en vista a esta nueva universidad.

Con estos fundamentos, y respaldando esta inquietud desde el punto de vista del éxito, porque nadie quiere que esto fracase, quiero dejar constancia de por qué yo creía que era necesario establecer las realidades económicas y sociales que había que desarrollar en Río Negro y de allí venir y pelear dentro de la Universidad Nacional del Comahue. Los rionegrinos deben tener en cuenta que desde 1984 hasta el año 2005 –veintiún años– hubo casi dieciséis años con rectorados de profesores y docentes de la provincia de Río Negro, entre ellos el licenciado Bohoslavsky en los últimos ocho años, entre 1991 y 1999. Es decir que no se puede imputar, como por allí se imputa a mi provincia del Neuquén, que porque el rectorado está en Neuquén únicamente obtenemos beneficios para la provincia del Neuquén. Esto lo dice alguien que

ha sido permanente oposición a un partido provincial que gobierna hace más de cuarenta y cinco años mi provincia.

Sobre la base de todo lo expuesto solicito autorización para abstenerme en la votación.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra el señor diputado por San Luis.

Sr. Lusquiños. – Señora presidenta: en primer lugar, quiero adherir a lo expresado por los señores diputados Acuña, Augsburger, Nemirovsci y Arriaga.

Adhiero a lo expresado por la señora diputada Augsburger en el sentido de que esta Cámara de Diputados tiene una deuda, que es debatir la nueva ley de educación superior, y esto que teóricamente debió ser en 2007 espero que se zanje en 2008.

Asimismo, quiero adherir calurosamente a la creación de esta nueva universidad nacional, en este caso, la de Río Negro. También quiero dejar expresado que la creación de esta universidad, iniciativa que vino del Senado, venía acompañada por la creación de una universidad de la provincia del Chaco y otra en Villa Mercedes, en mi provincia, San Luis.

Reitero que vamos a acompañar este proyecto de creación de la Universidad Nacional de Río Negro, así como los relacionados con las universidades de Villa Mercedes y Chaco.

Creo que también en el Senado de la Nación existe un proyecto de creación de la Universidad Nacional de Avellaneda, que vamos a impulsar y acompañar.

Creo que no hay que tener miedo a la creación de nuevas universidades y creo también que las fronteras de la exclusividad las ha roto Internet. No debemos preocuparnos por este tipo de cosas o por rigorismos formales de ese tipo.

En nombre del Interbloque Provincias Unidas y en mi nombre, como ex rector de una universidad, la Universidad Provincial de La Punta, quiero transmitir que estamos felices de formar parte de los diputados nacionales que han fundado esta nueva universidad, que seguramente será muy exitosa.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

Sra. Maffei. – Señora presidenta: para que mi discurso no sea demasiado extenso, en principio quiero adherir –es la opinión plena de mi bancada– a lo expresado por el doctor Oscar Massei.

Compartimos la importancia de la presencia de universidades provinciales, particularmente en aquellas provincias que, por su distancia y por la caracterización de su medio y de su población, tienen dificultades ciertas para acceder al proceso educativo.

No es el caso de la provincia de Río Negro, porque hay ocho sedes de la Universidad Nacional del Comahue, que es una universidad regional compartida en el territorio de la provincia de Río Negro. No existe impedimento para los alumnos de Río Negro para el acceso pleno a las distintas sedes de la Universidad Nacional del Comahue, tanto a las que están en el propio territorio de Río Negro como a las que están en el territorio de la provincia del Neuquén, ya que existe una larga frontera compartida y en dicha frontera muchas veces las distancias a la provincia del Neuquén son mucho menores que las propias distancias existentes en el territorio de la provincia de Río Negro.

Esta universidad nace con una inhibición fuerte, que es la posibilidad de extender sus servicios a otras jurisdicciones provinciales. Es insólito que una universidad nacional nazca con esta inhibición.

Todos sabemos que cuando se funda una nueva universidad, se funda un aparato administrativo enormemente costoso que nada tiene que ver con el ofrecimiento de carreras y servicios educativos, que muy bien se pueden establecer a través de subsedes sin crear todo el aparato administrativo que significa un costo adicional exacerbado.

No creo que sea buena la creación de una universidad en estos términos y con esta caracterización. Por lo tanto, voy a solicitar el permiso correspondiente para que mi bancada se pueda abstener en el voto para la creación de la Universidad Nacional de Río Negro.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra el señor diputado por Córdoba.

Sr. Aguad. – Señora presidenta: comparto el pensamiento de una colega de Neuquén que me decía recién qué difícil es votar en contra de la creación de una universidad. Pero, desgraciadamente, mi voto será negativo en este tema.

Entiendo que la creación de una universidad nacional debe ser un hito estratégico en la vida de un país y no un hecho ordinario sin más consecuencias que la aprobación de una ley. Esto es así porque en la universidad se entrenan los jóvenes que posteriormente se van a incorporar al proceso productivo del país.

La Argentina recién está redefiniendo su proceso industrial. Según el gobierno, recién empezamos con un nuevo perfil que marcará el camino industrial para el país. En este sentido, si no sabemos cuál es el camino del conocimiento al que aspiramos, será muy difícil determinar la enseñanza que se debe impartir en un instituto superior que entrena jóvenes para incorporarse al proceso productivo.

En este recinto se han escuchado los más variados argumentos, lo que de por sí solo casi descalifica la creación de la universidad. Muchos dicen que esperan o abogan por tal cosa de la universidad, pero no sabemos qué estamos creando.

Otros argumentan que hay que evitar la migración de los jóvenes en el interior de la Argentina. En los Estados Unidos, por el contrario, existe una estrategia de migración de los jóvenes universitarios, pues impera un sistema que hace que cuando los chicos se reciben en el secundario no puedan matricularse en la universidad de la ciudad en que nacieron.

Estas son las cuestiones que todavía se deben definir en el país para empezar a crear universidades que ofrezcan calidad educativa para que nuestros jóvenes puedan incorporarse al proceso productivo. Pero, ¡qué difícil es incorporarse al proceso productivo cuando todavía el proceso industrial no está reabierto!

Como es insoslayable la aprobación del tema, y considerando que la Universidad Nacional de Río Negro se crea en una provincia petrolera, abogo para que sea una universidad dedicada a las ciencias exactas y naturales y a las ingenierías, para que haya ingenieros en gas, en mar, en petróleo y en minería.

Me parece que éste debería ser el perfil adecuado para una provincia petrolera y el que necesita la Argentina para dejar de construir universidades que arraiguen el perfil pastoril de nuestro país. Basta de abogados, contadores, arquitectos y psicólogos. La Argentina necesita ciencia, que sólo surge de las universidades que son planificadas estratégicamente. *(Aplausos.)*

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra la señora diputada por Río Negro.

Sra. Hernández. – Señora presidenta: en honor a quien me acompañó en la panza cuando juré en este recinto –ahora me mira desde el costado–, seré breve, porque dice que hablamos mucho.

Como rionegrina es una satisfacción acompañar este proyecto, porque crea una universidad y futuro para Río Negro. Se ha hablado mucho en el recinto por sí y por no, pero si queremos un país desarrollado que crezca según niveles internacionales necesitamos formar gente.

La movilidad social en el país se consigue mediante el empleo y la educación. Por eso, más allá de la calidad en la enseñanza que vamos a exigir, esto es importante para Río Negro y la Argentina. Reconocer que es necesario contar con mayor oferta de educación superior es reconocer que el país quiere crecer y despegar.

Necesitamos una mayor cantidad de profesionales que ayuden a incorporar a nuestras exportaciones un mayor valor agregado. Nos vamos a focalizar en esta cuestión cuando acudamos a la comisión asesora encargada de definir las carreras y los lugares de las sedes universitarias.

Para que se quede tranquilo el señor diputado Massei, le diré que la gente de Río Negro no se va a pelear. Estaremos todos de acuerdo.

Repito que para nosotros es una satisfacción contar con una nueva universidad. También estamos orgullosos de tener la Universidad Nacional del Comahue, que es nuestra. Además, la Universidad de Río Negro será no sólo para los rionegrinos, sino para todos los argentinos.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra el señor diputado por Salta.

Sr. Martinelli. – Señora presidenta: estamos considerando la creación de una nueva universidad y, por lo que se ha observado, es un tema que lamentablemente ha provocado una amplia discusión, cuando en realidad debería haber sido una cuestión convocante por la satisfacción que produce la creación de un centro de altos estudios.

Considero que por esta polémica que se ha planteado entre los señores diputados se obvió

algo que es importante y que está subyacente en muchas de las observaciones que se han efectuado: la creación de universidades ha constituido una explosión política e ideológica, perfectamente diagramada en algún momento de nuestra historia, específicamente desde el final de la llamada revolución argentina, con el general Lanusse. Esa decisión dio muchos resultados. En 1972, se creó la mayor cantidad de universidades en las distintas provincias, proceso que ha continuado.

Eso trajo aparejado, entre otras cosas, que el movimiento estudiantil argentino se fuera aletargando. Hoy, dicho movimiento carece de protagonismo y no ha creado un polo de conciencia y de integración nacional, porque la universidad ha servido, básicamente, para que los estudiantes logren un cometido individual y, de alguna manera, una salida laboral.

Por lo tanto, estamos soslayando el hecho de que resulta necesario que la universidad también se convierta en una fuente real de integración con el pueblo, con el país y con las luchas, algo de lo cual hoy el movimiento estudiantil carece.

Haber abierto universidades en cada una de las provincias ha tenido esa consecuencia. Esto no significa que no deban crearse nuevas casas de altos estudios, pero sí resulta fundamental incorporar algo diferente a lo exclusivamente académico, para no amortiguar la mentalidad del estudiante en la lucha. Por eso, es necesario que estas universidades que estamos creando tengan ese componente y ese ideal, porque una universidad no es solamente sinónimo de altos estudios científicos y académicos, sino también de centro de creación de los ideales más importantes y de los movimientos políticos.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra la señora diputada por la Capital.

Sra. Marino (J. I.). – Disculpe, señora presidenta, pero el señor diputado Arriaga estaba tratando de convencerme.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – ¿Lo logró?

Sra. Marino (**J. I.**). – No, señora presidenta. *(Risas.)*

Simplemente he pedido la palabra a fin de solicitar la autorización de la Honorable Cámara para abstenerme de votar, por compartir algunos de los argumentos que en su momento se expusieron en la comisión.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra el señor diputado por Córdoba.

Sr. Cantero Gutiérrez. – Señora presidenta: estamos transitando un año muy importante en todo lo que respecta al tema de la educación. En los últimos tiempos se sancionó una nueva ley de educación nacional y, previamente, este Parlamento decidió recuperar los principios de la educación técnica y asumir un compromiso efectivo en materia de financiamiento para la educación, dejando de lado esos discursos casi hipócritas –si se me permite la expresión–, donde tantas cosas se han dicho en tantos lugares sobre la educación, pero nunca se asumió la responsabilidad efectiva de que un gobierno, un Estado, en todos los niveles, tomara la decisión concreta de trabajar con seriedad en lo que se refiere a educación.

Hemos alcanzado este año hitos muy importantes en la educación superior. La semana pasada el Honorable Senado estableció también un hito histórico en la educación superior cuando sancionó el proyecto que tuvo iniciativa en esta Honorable Cámara estableciendo el 22 de noviembre como el Día de la Gratuidad de la Enseñanza Universitaria en la Argentina.

Estamos discutiendo sobre la creación de una nueva universidad, pero lo estamos haciendo luego de haber presentado proyectos de ley que tiendan a afrontar el desafío de una ley sobre educación superior en la Argentina y el desafío de lo que significa estar trabajando efectivamente para poner el conocimiento en función del desarrollo real de nuestro país, un conocimiento útil para el desarrollo de nuestro país.

Una cosa es decirlo y otra es haber estado trabajando cuando uno estuvo conduciendo una institución de educación superior, viendo las dificultades concretas para hacer la transformación, para que tengamos docentes e investigadores de calidad que estén a la altura de las circunstancias del mundo y den al conocimiento la pertinencia indispensable para que toda la actividad de la inteligencia esté puesta al servicio y al compromiso del desarrollo de la comunidad en la cual se inserta.

Decía que es un hito porque estamos terminando el año abriendo el tema de la educación superior con proyectos concretos que están en

comisión, y también porque estamos discutiendo la creación de universidades.

Realmente uno se siente alborozado de poder discutir la creación de una universidad, pero también se siente con la responsabilidad concreta de estar asumiendo este desafío, con todo lo que ello significa.

Cuando hablamos de la creación de una universidad nos estamos refiriendo a uno de los temas centrales que hacen al desarrollo de una sociedad, porque si recorremos el mundo que está auténticamente desarrollado veremos que las cuestiones centrales están vinculadas a tener una infraestructura acorde con las potencialidades de las sociedades. Tratan de que esa infraestructura esté dotada de los mejores recursos humanos para generar una sociedad en armonía, en integración y en desarrollo para lograr una verdadera cultura.

En ese sentido las universidades nacionales cumplen un rol fundamental. En la Argentina más del setenta por ciento del conocimiento que genera la patria está creado en las universidades del Estado. Por eso, cuando hablamos de creación de universidades, nosotros enfáticamente decimos que no solamente una universidad va a rescatar, preservar y crear la cultura, formando a nuestra juventud, sino que fundamentalmente va a estar tomando los problemas concretos que tiene el quehacer y el porvenir de la sociedad donde está insertada para poder poner la inteligencia en función del desarrollo y la transformación.

Se me podrá preguntar cómo, si defiendo enfáticamente la importancia de la creación de una universidad, he presentado una disidencia parcial. ¿Por qué lo he hecho? Porque este debate sobre la educación superior, que es trascendente para el futuro de la Argentina, culminará no solamente con la ley de educación superior sino también con el reordenamiento y reestructuración concreta de la educación y ciencia en la Argentina. Sin ese debate no habrá desarrollo posible en el país.

En esta creación están insertas varias cosas que planteé a la conducción del Consejo Interuniversitario Nacional y al Comité Ejecutivo, que la semana anterior nos estuvo entrevistando a varios miembros de la Comisión de Educación sobre temas vinculados al presupuesto. Ese presupuesto está en el orden de los 5.800 millones de pesos, y con las paritarias, de los 6.300 millones de pesos.

Hoy, algunos distinguidos colegas se rasgan las vestiduras abogando por mayor presupuesto, pero hace no más de seis años sus jefes disminuían groseramente las partidas presupuestarias de la universidad argentina sumiéndola en la decadencia. Es una lástima que no hayan dicho lo mismo que ahora cuando el señor López Murphy, en una sola noche, quiso bajar en más de 350 millones de pesos o dólares el presupuesto de la universidad argentina. Ahí estos jóvenes tendrían que haberse desgarrado las vestiduras. Hoy tenemos un gobierno comprometido con la educación y la ciencia.

Dije al Comité Ejecutivo del CIN que yo estaba en total desacuerdo con el documento que emitió en relación con la creación de la Universidad Nacional de Río Negro; y señalé eso al presidente del CIN y al resto del Comité Ejecutivo de esa institución, porque allí se aludía a un concepto equivocado de autonomía.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Si me permite, la señora diputada Ginzburg está solicitándole una interrupción.

Sr. Cantero Gutiérrez. – Prefiero terminar con mi exposición, señora presidenta.

Dije al Comité Ejecutivo del CIN que ellos habían hecho un análisis bastante parcializado y sesgado acerca del concepto de autonomía. Ese comité señala que cuando se crean universidades no debe haber desguace. Señora presidenta: ¿qué significa la palabra “desguace”? Invito a mis colegas a que consultemos el diccionario de la Real Academia Española. Ahí se establece que “desguazar” es desarmar para destruir algo. La historia de las universidades argentinas no se ha hecho sobre desguaces.

No se desguazó la Universidad Nacional de La Plata cuando, sobre la base de sus institutos, se crearon la Universidad Nacional del Sur y la Universidad Nacional de La Pampa, ni se desguazó la Universidad Nacional de Cuyo cuando se crearon las universidades de San Luis y de San Juan, o la Universidad Nacional de Tucumán, o cuando se crearon las universidades de Salta y de Jujuy.

Entonces, debemos tener una clara definición. Reivindico para el Congreso la potestad de la creación de universidades, pues se trata de una atribución que surge de la ley; pero aquella cor-

poración –que respeto mucho, e incluso he integrado y conducido– no tiene facultades superiores al Parlamento respecto de la conformación, el diseño y el desarrollo de centros de excelencia.

También dije al CIN que no hay que equivocarse entre lo que significan la autonomía y la soberanía. Asimismo, señalé que el modelo de desarrollo de las universidades debe tener una ubicación y una identidad territorial concreta. En términos de tal ubicación e identidad celebro la creación de la Universidad Nacional de Río Negro.

Por otro lado, sobre la base de la experiencia de haber conducido y transformado universidades, quiero señalar que existiendo una universidad en un territorio provincial y conociendo lo que significa su responsabilidad como generadora de conocimientos, frente a un gobierno que desesperadamente necesita el aporte de inteligencia para el desarrollo del país, tenemos la obligación de que la universidad a crearse tenga la misma base que han tenido aquellas universidades que he mencionado: infraestructura y capacidades humanas y técnicas. Esto existe hoy en la provincia de Río Negro.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Señor diputado: le ruego que redondee su exposición porque ha vencido el término de que dispone para hacer uso de la palabra.

Sr. Cantero Gutiérrez. – Señora presidenta: permítame agregar algunos conceptos, porque estamos iniciando un debate trascendente en el país.

Entiendo que debe existir un acuerdo, que seguramente será apoyado por nuestro propio Ministerio de Educación, para que la universidad que se crea cuente con el aporte de infraestructura y capacidades humanas que hoy se hallan en muchas unidades dispersas en la provincia de Río Negro, que corresponden a la Universidad Nacional del Comahue. Eso debe estar financiado para la nueva universidad, y también debe financiarse la transformación de la Universidad Nacional del Comahue.

No será este rediseño ni esta ingeniería institucional quien desguace a esa universidad; tal vez debamos pensar si acaso no se está desguazando después de dieciocho meses de lo que ha pasado.

Permítaseme leer el artículo 2º del proyecto sancionado por el Senado de la Nación, referido a la creación de la Universidad Nacional del Chaco Austral. Dice así: "La Universidad Nacional del Chaco Austral se constituirá sobre la base de la Facultad de Agroindutrias que en la actualidad forma parte de la Universidad Nacional del Nordeste. A estos fines se faculta al Poder Ejecutivo nacional, por intermedio del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, a constituir entre la Universidad Nacional del Nordeste y la Universidad Nacional del Chaco Austral una comisión especial que tendrá como misión concretar la transferencia a la nueva universidad de todos los servicios educativos de la facultad anteriormente citada, sus bienes muebles e inmuebles, personal directivo, docente y no docente, sus alumnos...", y sigue con la instrumentación.

Por ello es que hemos firmado en disidencia, porque apoyamos enfáticamente la creación de una Universidad Nacional de Río Negro pero también enfáticamente queremos proponer, cuando se discuta en particular, que se considere la introducción de dos párrafos dentro del artículo 1°.

El primero de ellos se refiere a un acuerdo de complementación entre la Universidad del Comahue y la nueva Universidad de Río Negro para que puedan integrarse las capacidades humanas existentes. El párrafo restante estaría vinculado con la financiación por parte del Ministerio de Educación de lo que es prioritario. Esto es lo que propondremos en la discusión en particular.

En general, expresamos nuestro apoyo enfático a la creación de esta universidad, y en particular debemos tomar el ejemplo que nos acaba de dar el Honorable Senado con motivo de la creación de la Universidad del Chaco Austral.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra la señora diputada por San Juan.

Sra. Ferrá de Bartol. – Señora presidenta...

Sra. Ginzburg. – ¿Me permite una interrupción, señora diputada, con la autorización de la Presidencia?

Sra. Ferrá de Bartol. – Sí, señora diputada.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Para una interrupción tiene la palabra la señora diputada por la Capital.

Sra. Ginzburg. – Señora presidenta: antes de que comience con su exposición la señora diputada Ferrá de Bartol, quiero dejar constancia de que cuando el licenciado López Murphy fue ministro de Educación es cierto que solicitó la reducción del presupuesto educativo en un 6 por ciento.

Tal vez si el gobierno de esa época le hubiera hecho caso no habríamos pasado por lo que ocurrió después, ya que con la pesificación el presupuesto educativo disminuyó en un 52 por ciento.

No nos quedemos sólo con algunas de las cosas que se dicen. Hagamos un análisis de la realidad.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Continúa en uso de la palabra la señora diputada por San Juan.

Sra. Ferrá de Bartol. – Señora presidenta: en primer lugar, debo decir que estoy sorprendida por el interés que ha despertado el tratamiento de este tema. Esto es bueno para la Cámara de Diputados, porque significa que estamos adquiriendo la suficiente sensibilidad para analizar el problema de la universidad en todas sus dimensiones, no únicamente desde el punto de vista de su organización interna sino también encarando una política educativa orientada a promover el ámbito universitario.

Sobre este particular debo decir que la ley nacional de educación vigente determina entre sus fines y objetivos la necesidad de que en la preparación de los niveles primario y medio se permita no sólo el acceso al campo laboral sino también a la continuidad de los estudios superiores.

Eso da pie a que comencemos a preocuparnos –como lo han señalado varios de los señores diputados preopinantes– por el tema de la universidad. Señalo esto en términos generales y muy breves, porque voy a solicitar la inserción de un documento sobre el particular.

En cuanto a la creación de la Universidad de Río Negro propiamente dicha, debo señalar –como lo explicita el documento que voy a insertar– que se han cumplido todas las formalidades que determina la ley de educación superior, fundamentalmente en sus artículos 48 y 27. Se han superado los estudios de diagnóstico y factibilidad de los acuerdos, y esto ha significado además que en forma muy reciente –el 9 de octubre– en Río Negro se concluyera dando la acreditación final para que esta universidad pudiera ser creada, teniendo en cuenta el articulado que se explicita en el proyecto sancionado por el Senado.

Solamente quiero agregar que la palabra "exclusivamente", incluida en el artículo 1º, se está refiriendo solamente a la localización espacial, ya que –como todos sabemos– en el área disciplinaria y del conocimiento no existe un límite espacial, pues el conocimiento es una instancia de integración y de creación donde lo espacial no juega. De lo contrario, deberíamos rechazar lo que en este momento se entiende por universidades virtuales, que no necesitan la localización geográfica.

Por otra parte, quiero señalar que los artículos 3º y 4º conllevan prácticamente a definir el perfil de lo que ya los especialistas y la literatura determinan como la segunda revolución académica. Esto significa superar la primera, que solamente tenía en cuenta la innovación de la investigación. Ahora pensamos en la investigación impulsando el crecimiento y el bienestar general, sobre todo cuando en el artículo 4º decimos que responde a las necesidades económicas, científicas, tecnológicas, ambientales, culturales y de planificación de las regiones del territorio provincial.

De modo que no existen reservas formales ni legales para dar un voto afirmativo a la creación de esta universidad.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra el señor diputado por Río Negro.

Sr. Chironi. – Señora presidenta: a nuestro criterio, originalmente este proyecto de creación de la Universidad Nacional de Río Negro afectaba claramente el funcionamiento de la Universidad Nacional del Comahue. Esto provocó el clamor no sólo de la comunidad universitaria sino también de las poblaciones de Río Negro y Neuquén, que vieron crearse la Universidad Nacional del Comahue a partir de la Universidad del Neuquén y de los institutos superiores del profesorado de Río Negro y que saben el papel que ha cumplido esta universidad en la integración y el desarrollo de ambas provincias. Por eso, era lógico que plantearan temores respecto de la afectación que podría producir la creación de una nueva universidad.

Con buen tino, el autor del proyecto y el Consejo Interuniversitario Nacional dejaron a salvo el desarrollo de la Universidad Nacional del Comahue y fundamentalmente la restricción establecida en cuanto a que la oferta académica deberá tener compatibilidad con las actuales universidades de Cuyo, a través del Instituto Balseiro en San Carlos de Bariloche y la Universidad Nacional del Comahue, compatibilidad no sólo geográfica sino también académica y disciplinaria.

Creo que con eso nos han dejado el camino libre para que hoy podamos aprobar este proyecto de ley, en el convencimiento de que de ningún modo estamos afectando esa gran obra que ha hecho –y hará en el futuro– la Universidad Nacional del Comahue para el desarrollo del conocimiento y la integración de ambas provincias.

Por ese motivo, y en virtud de que la mayoría del bloque que integro votará por la negativa, los diputados radicales por Río Negro hemos solicitado la autorización pertinente para votar por la afirmativa el proyecto de ley de creación de la Universidad Nacional de Río Negro.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra la señora diputada por Entre Ríos.

Sra. Osuna. – Señora presidenta: creo que lo significativo del debate que se ha instalado en esta sesión es de algún modo anticipatorio de otro mayor que en algún tiempo más tendrá lugar cuando se analice la nueva ley para la educación superior en la Argentina.

Seguramente muchos de los conceptos vertidos deberán ser tenidos en cuenta, porque trasuntan la genuina preocupación de los representantes del pueblo de aportar ideas por medio de la contraposición de argumentos con el objeto de mejorar la educación en nuestro país.

Como ya se ha señalado, recientemente el Congreso de la Nación ha aprobado leyes fundantes para la educación. Además, pocos días atrás hemos aprobado un presupuesto que ha brindado una mejora sustantiva del financiamiento de la enseñanza superior.

Al respecto cabe mencionar que con motivo del tratamiento del proyecto de presupuesto, en mi calidad de presidenta de la Comisión de Educación convoqué a los miembros del Consejo Interuniversitario Nacional. Me reuní con ellos el miércoles pasado y la verdad es que hubo manifestaciones más que formales, diría absolutamente contundentes, de reconocimiento al incremento que este presupuesto asegura a la educación superior.

Este presupuesto contempla 6.300 millones de pesos para la educación superior, y además respalda el financiamiento para las negociaciones paritarias pendientes para 2008.

Por otra parte, por iniciativa de la señora presidenta de la Nación electa, en poco tiempo más analizaremos una modificación a la ley de ministerios para propiciar la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología. Esto abre la perspectiva de consolidar acciones políticas a favor de la producción, la educación y la incorporación de la ciencia y la tecnología al quehacer productivo. Esta es una de las apuestas más importantes para el futuro de nuestro país y la acompañaremos.

Para finalizar, quiero sintetizar y agrupar los diversos comentarios que se han efectuado en esta sesión en dos centros o núcleos.

El primero de ellos está representado por las voces de los legisladores de Neuquén y Río Negro a quienes, más allá de la posición a favor o en contra, les corresponderá una responsabilidad mayor una vez sancionada esta norma.

Me refiero a la responsabilidad de redefinir la situación de la región en materia educativa por medio de centros de estudios sumamente importantes, como es la Universidad Nacional del Comahue y como será la Universidad de Río Negro, perfiles distintivos y absolutamente asociados y complementarios, pero que potencian para la región toda la capacidad y las posibilidades de desarrollo que se da en esta instancia por la ausencia de un liderazgo universitario de la provincia de Río Negro, debido a no poseer una casa de estudios que cuente con una sede y lidere desde su propio territorio.

El segundo núcleo de opinión se vincula con los legisladores que, de algún modo, representan lo que podría llamarse el corredor de los centros científicos y universitarios de la Argentina, que comienza en Córdoba, sigue por Santa Fe y Rosario y termina por esta Ciudad Autoónoma de Buenos Aires. Por esta región pasa el mayor desarrollo de la enseñanza superior y la inversión más importante.

Está bueno que podamos tener una discusión de ahora en adelante en torno de una nueva ley de enseñanza superior que nos permita superar la iniquidad existente. Es mucho más fácil estar en contra de la creación de una universidad cuando uno lo hace desde una provincia como Córdoba –lo digo con todo respeto-, más allá de la ubicación partidaria de los legisladores de Santa Fe o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Es más importante el fervor y la preocupación de quienes se ubican en un territorio que no tiene una casa de estudios propia. Estoy hablando de la provincia de Río Negro. Entonces, es de esperar que en el ámbito del Congreso de la Nación podamos profundizar el debate de dicha iniquidad.

Hay temas pendientes en materia de educación en nuestro país, pero no son contradictorios con esta iniciativa que debemos sancionar. Concretamente, me refiero a los aspectos pendientes en materia de enseñanza obligatoria y fracaso escolar, y el debate sobre una distribución más equitativa de la oferta de la enseñanza superior en la Argentina, de la mano de una racionalidad mayor de las grandes casas de estudios de nuestro país, pioneras de la educación.

Cuando hablo de racionalidad del gasto no me refiero a ningún achique o ajuste sino a poner negro sobre blanco, es decir, cómo se invierte y cómo se gasta lo que nosotros reservamos aquí para los grandes centros de estudio de Córdoba, Santa Fe y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a fin de discutir mano a mano la racionalidad de la integración que deben tener las casas de estudio con las realidades de cada una de nuestras provincias, con sus problemas, con sus dificultades, con la pobreza y la demanda que está esperando que la universidad argentina día a día se comprometa con la Argentina real. Por supuesto que reivindico muchos hechos que así lo demuestran, pero hay una discusión pendiente y es bueno que la empecemos a dar acá.

El día de hoy ha marcado un avance interesante; nos debemos seguirlo. El tiempo dirá si estamos a la altura de esas circunstancias. Votamos a favor de la creación de la Universidad Nacional de Río Negro. Esperamos sin escepticismo que esa universidad pueda dar la respuesta que la región está esperando y sea una excelente señal para nuevas creaciones y discusiones y para aportar a esa ley de enseñanza superior que el año que viene seguramente nos encontrará debatiendo una vez más sobre lo apasionante que tiene la educación en la Argentina: el presente y el futuro. *(Aplausos.)*

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra la señora diputada por Santa Fe.

Sra. Tate. – Señora presidenta: solicito autorización para abstenerme en la votación.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra la señora diputada por Río Negro.

Sra. Hernández. – Señora presidenta: solicito autorización para insertar en el Diario de Sesiones la ampliación de mis fundamentos.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Se tomará en cuenta su solicitud, señora diputada.

La Presidencia recuerda a los señores diputados que varios legisladores y el bloque del ARI han adelantado su abstención, lo cual será tenido en cuenta.

Se va a votar en general.

–Se practica la votación nominal.

–Conforme al tablero electrónico, sobre 161 señores diputados presentes, 117 han votado por la afirmativa y 22 por la negativa, registrándose además 21 abstenciones.

Sra. Secretaria (Luchetta). – Se registraron 117 votos por la afirmativa y 22 por la negativa.

–Votan por la afirmativa los señores diputados: Acuña, Agüero, Ardid, Arriaga, Atanasof, Augsburger, Baigorri, Baladrón, Baragiola, Berraute, Bertone, Bianchi Silvestre, Bianco, Bonasso, Bösch, Brillo, Camaño (E. O.), Camaño (G.), Canela, Canevarolo, Cantero Gutiérrez, Carlotto, Carmona, Cavadini, César, Chiacchio, Chironi, Cigogna, Cittadini, Coirini, Comelli, Conti, Córdoba (S. M.), Coscia, Cuevas, Daher, Dalla Fontana, Daud, De la Barrera, De la Rosa, De Narváez, Delich, Di Landro, Di Pollina, di Tullio, Díaz Roig, Díaz, Dovena, Fabris, Fadel, Ferrá de Bartol, Ferrigno, Fiol, García (M. T.), Garrido Arceo, González (N. S.), Gutiérrez (G. B.), Heredia, Hernández, Irrazábal, Iturrieta, Kunkel, Landau, Lauritto, Leguizamón, Lovaglio Saravia, Lozano, Lusquiños, Marcó del Pont, Martinelli, Martínez Garbino, Mediza, Méndez de Ferreyra, Merino, Moisés, Monayar, Mongeló, Morandini, Morgado, Müller, Negri, Nemirovsci, Oliva,

Olmos, Osuna, Oviedo, Pastoriza, Peso, Poggi, Recalde, Richter, Rico, Rodríguez (O. E. R.), Rojkés de Alperovich, Román, Romero, Roquel, Rossi, Rosso, Ruckauf, Salim, Sartori, Sesma, Sluga, Snopek, Solanas, Sosa, Soto, Thomas, Tomaz, Tulio, Uñac, Vargas Aignasse, Velarde, Villaverde, West y Zancada.

–Votan por la negativa los señores diputados: Acuña Kunz, Aguad, Azcoiti, Bayonzo, Beccani, Beveraggi, Bullrich, Collantes, Garín de Tula, Ginzburg, Lemos, Leyba de Martí, Lix Klet, Martínez Raymonda, Martini, Montenegro, Morini, Obiglio, Pinedo, Storero, Tonelli y Vanossi.

–Se abstienen de votar los señores diputados: Bisutti, Burzaco, De Marchi, García Méndez, García (S. R.), Giudici, Godoy (J. C. L.), Gorbacz, Ilarregui, Kroneberger, Macaluse, Maffei, Marino (J. I.), Massei, Naím, Osorio, Quiroz, Ríos, Rodríguez (M. V.), Sánchez y Tate.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Queda aprobado en general. *(Aplausos.)*

En consideración en particular el artículo 1°.

Tiene la palabra el señor diputado por Córdoba.

Sr. Cantero Gutiérrez. – Señora presidenta: como anticipé, propongo una modificación al artículo 1° en los siguientes términos. En el primer párrafo, que se elimine la palabra "exclusivamente", y a partir de ese párrafo habría que insertar los dos párrafos a los que seguidamente daré lectura: "Dentro del año de sanción de la presente ley la Universidad Nacional del Comahue y la Universidad Nacional de Río Negro que se crea formalizarán un acuerdo de desarrollo institucional integral por el que se transferirán a la Universidad Nacional de Río Negro infraestructuras con sus programas académicos y científicos que la Universidad Nacional del Comahue tiene en la provincia de Río Negro.

"El Ministerio de Educación de la Nación deberá evaluar asistir técnicamente y otorgar financiamiento específico a los aspectos prioritarios que emerjan del mencionado acuerdo interuniversitario." Luego continúa el último párrafo tal cual está redactado.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra la señora diputada por Entre Ríos.

Sra. Osuna. – Señora presidenta: no vamos a aceptar modificaciones al texto que tenemos impreso.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Se va a votar.

–Resulta afirmativa.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – En consideración el artículo 2°.

Se va a votar.

–Resulta afirmativa.

–Sin observaciones, se votan y aprueban los artículos 3° a 5°.

–El artículo 6° es de forma.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Queda definitivamente sancionado el proyecto de ley.[1]

Se comunicará al Poder Ejecutivo y se dará aviso al Honorable Senado.

9

FORESTACION EN AREAS LIBRES APROPIADAS EN LAS RUTAS NACIONALES

(Orden del Día Nº 3.286)

Dictamen de las comisiones

Honorable Cámara:

Las comisiones de Transportes y de Agricultura y Ganadería han considerado el proyecto de ley de la señora diputada Gutiérrez (G. B.) y otros por el que se promueve la forestación en rutas nacionales; 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 – La presente ley tiene por objeto promover la forestación en las áreas libres apropiadas de las rutas nacionales.

Art. 2º – La Dirección Nacional de Vialidad, será la autoridad de aplicación de la presente ley, y serán sus funciones:

a) Coordinar con el Organo de Control de Concesiones Viales (OCCOVI) la inclusión y cumplimiento de los fines perseguidos por la presente ley, en los contratos de concesión de los corredores viales nacionales;

b) Crear y mantener actualizado un plan de ordenamiento forestal que establezca un cronograma de forestación y plan de preservación;

c) Determinar la selección de especies vegetales que se proyecta introducir en cada zona

[1] Véase el texto de la sanción en el Apéndice. (Pág. 271.)

de camino, de acuerdo con criterios ecológicos, funcionales, económicos y de disponibilidad en el mercado, priorizando las autóctonas y nativas.

Art. 3º – Las obras mejorativas de la red vial nacional deben incluir un plan de forestación en los términos establecidos por la presente ley.

Art. 4º – El jefe de Gabinete de Ministros afectará el crédito presupuestario de las partidas que estime, a los efectos del cumplimiento de la presente ley.

Art. 5º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 13 de noviembre de 2007.

Zulema B. Daher. – Ana Berraute. – Alfredo C. Fernández. – Guillermo E. Alchouron. – Héctor R. Daza. – Juan C. Bonacorsi. – Santiago Ferrigno. – Eduardo A. Pastoriza. – Marcela Bianchi Silvestre. – Irene M. Bösch de Sartori. – Carlos A. Caserio. – Alberto Cantero Gutiérrez. – Roberto R. Costa. – Hugo O. Cuevas. – Omar De Marchi. – Luciano R. Fabris. – Patricia Fadel. – Lucía Garín de Tula. – Jorge A. Garrido Arceo. – Jorge R. Giorgetti. – Ruperto E. Godoy. – Alberto Herrera. – Luis A. Ilarregui. – Juliana I. Marino. – Hugo Martini. – Julio C. Martínez. – Adrián Menem. – José R. Mongeló. – Lidia L. Naim. – Elsa S. Quiroz. – Juan A. Salim. – Raúl P. Solanas. – Rosa E. Tulio. – Mariano F. West.

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Transportes y de Agricultura y Ganadería han considerado el proyecto de ley de la señora diputada Gutiérrez (G. B.) y otros, y luego de su estudio, resuelven despacharlo favorablemente modificando algunos de sus aspectos.

Zulema B. Daher.

ANTECEDENTE

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

FORESTACION EN RUTAS NACIONALES

Artículo 1º – El objetivo de esta ley es promover la forestación en las distintas rutas nacionales que surcan nuestro país, dentro de un concepto sustentable, y de esta manera cumplimentar los compromisos asumidos por la República Argentina al suscribir el Protocolo de Kyoto, Japón.

Art. 2º – La Dirección Nacional de Vialidad Nacional será la responsable de proyectar, articular, formular y llevar a cabo las distintas actividades tendientes a lograr en el plazo previsto por la presente, la forestación y conservación de las especies implantadas de todas las rutas nacionales.

Art. 3º – En el supuesto de rutas que se encuentran concesionadas, la realización de las actividades tendientes a la forestación serán realizadas en conjunto por Vialidad Nacional y el concesionario respectivo y supervisada por Vialidad Nacional.

Art. 4º – La forestación de todas las rutas nacionales existentes en el territorio tendrá como fin:

1. Proteger a las localidades de la vera de las rutas de la erosión provocada por el viento y el agua, a través de cortinas forestales.
2. Proteger las costas de los cursos de agua, exteriormente a la línea de ribera, con forestaciones a tal fin, conformando espacios verdes de características paisajísticas y recreativas (balnearios, lugares de juego, lectura, sombra, esparcimiento de la familia, etcétera).
3. Dotar a caminos y rutas nacionales de bolsones verdes diseñados paisajísticamente, brindando al que los transita lugares de descanso, teniendo en cuenta las visuales y la seguridad.
4. Concientizar a la población respecto de la importancia del recurso forestal como indicador de la calidad de vida.
5. Establecer los sumideros de gases, como el de dióxido de carbono, principal resultante de la combustión de los motores de los vehículos.
6. Reducir y evitar el efecto invernadero.

Art. 5º – La Dirección Nacional de Vialidad, en conjunto con la Secretaría de Medio Ambiente, universidades nacionales y el INTA, realizarán estudios tendientes a determinar cuáles son aquellas especies forestales más idóneas y convenientes para realizar la forestación, priorizando las autóctonas y nativas.

Art. 6º – La Dirección Nacional de Vialidad, en conjunto con las provincias y las distintas direcciones de vialidad provincial formulará, mediante los estudios y la información recabada, un plan de ordenamiento forestal que establezca cronogramas de forestación.

Art. 7º – Toda obra vial referida a una pavimentación o repavimentación que se realice en el futuro deberá contar en forma expresa con un plan de forestación respectivo, que quedará establecido en la posterior reglamentación.

Art. 8º – La presente ley se reglamentará por el Poder Ejecutivo.

Art. 9º – Se invita a todas las provincias a adherir a esta ley en sus respectivos territorios.

Art. 10. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Graciela B. Gutiérrez. – Dante O. Canevarolo. – Eva García de Moreno. – Amanda S. Genem.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – En consideración en general el dictamen de las comisiones de Transportes y de Agricultura y Ganadería recaído en el proyecto de ley por el cual se adoptan medidas para promover la forestación en áreas libres apropiadas de las rutas nacionales. (Orden del Día Nº 3.286.)

Tiene la palabra la señora diputada por Santa Cruz.

Sra. Gutiérrez. – Señora presidenta: teniendo en cuenta la extensión del debate y la cantidad de proyectos de ley que sin ninguna duda merecen un tiempo en este recinto, voy a solicitar autorización para insertar el discurso que pensaba pronunciar, sin antes dejar de mencionar en forma breve el espíritu que concentra este proyecto de ley.

Desde comienzos del siglo XX hasta nuestros días, nuestro país, como bien sabemos, perdió dos tercios de la superficie de nuestros bosques nativos. El tema de la deforestación nos ha llevado mucho tiempo de debate este año y, si Dios quiere, muy pronto vamos a poder dar solución a la temática, pero paralelamente a la deforestación va de la mano la cuestión de la reforestación.

Haciendo hincapié en el tema de la reforestación, en mi espíritu ha estado justamente concretar esta iniciativa en todas las rutas nacionales, porque estamos convencidos de que no sólo tenemos que parar de hacer daño sino que también debemos concretar políticas ambientales de reparación.

Por estos motivos será impulsado este proyecto de ley, respecto del que se ha logrado consenso con el apoyo de todos los señores diputados. Por ello es que pido la inserción, pero antes también quiero mencionar algunas pequeñas modificaciones que han sido consensuadas, y que vamos a aportar durante el debate en particular.

Una de esas modificaciones se refiere al artículo 2º, inciso *a)*. En el proyecto original, la coordinación abarcaba solamente al OCCOVI, y ahora se propone su ampliación a organismos nacionales, provinciales y municipales.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

Sra. Camaño. – Señora presidenta: compartimos plenamente el espíritu de la ley, según lo manifestado por la autora del proyecto, y quiero referirme a la posibilidad de incorporar alguna modificación a la redacción, que en mi modesto criterio resulta confusa.

El artículo 1º dice que la presente ley tiene por objeto promover la forestación en las áreas libres apropiadas de las rutas nacionales.

Entiendo que la palabra "apropiadas" puede prestarse a algún tipo de confusión y por eso planteo la posibilidad de expresarlo de manera tal que no queden dudas de que no se trata de terrenos apropiados.

La modificación propuesta es la siguiente: "La presente ley tiene por objeto promover la forestación en las áreas libres de los terrenos colindantes a las rutas nacionales que resulten adecuadas".

La otra parte tiene que ver con un tema que venimos trabajando en la Comisión Bicameral de Seguridad Vial, en orden a intentar algún tipo de redacción que nos permita que esta ley tan importante, porque va a promover la forestación en las rutas, no constituya un peligro en materia vial.

Por lo tanto, solicito que se incorpore, después de un punto y aparte en el mismo artículo un párrafo que diga: "En ningún caso la forestación promovida por la presente ley pondrá en riesgo ni afectará el libre tránsito y la seguridad vial".

Suponemos que esto no va a ocurrir, pero nos da la impresión de que si dejáramos en el proyecto de ley la idea de que es necesario que esa forestación sea lo suficientemente adecuada como para no impedir la visión cuando se debe, por ejemplo, asegurar el tránsito, creo que así mejoramos la redacción del proyecto.

Solicito a la señora diputada Gutiérrez que acepte esta modificación al proyecto que, como ella dice, es muy importante. Además, los terrenos colindantes a las rutas se vinculan con el usufructo personal, y no con cuestiones comunitarias.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – ¿La señora diputada propone modificaciones sólo en relación con el artículo 1°?

Sra. Camaño. – Sí, señora presidenta.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra la señora diputada por Salta.

Sra. Daher. – Señora presidenta: desde la comisión vamos a proponer la siguiente modificación al inciso *a)* del artículo 2°, que quedaría redactado de la siguiente manera: "Coordinar con los organismos nacionales, provinciales y municipales correspondientes, la inclusión y cumplimiento de los fines perseguidos por la presente ley, en los contratos de concesión de los corredores viales nacionales."

No vamos a aceptar la modificación al artículo 1°, porque al hablar de terrenos colindantes se hace referencia a lo que está fuera de los límites que corresponden a la ruta, que en la mayoría de los casos tienen una dimensión de 35 metros a partir de los ejes.

Unicamente aceptaríamos la siguiente modificación: "La presente ley tiene por objeto promover la forestación en las áreas que sean apropiadas de las rutas nacionales".

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Se va a votar en general.

–Se practica la votación nominal.

–Conforme al tablero electrónico, sobre 142 diputados presentes, 136 han votado por la afirmativa, registrándose además 5 abstenciones.

Sr. Secretario (Hidalgo). – 136 señores diputados han votado por la afirmativa y ninguno por la negativa.

–Votan por la afirmativa los señores diputados: Acuña Kunz, Acuña, Agüero, Ardid, Augsburger, Azcoiti, Baigorri, Baladrón, Baragiola, Beccani, Berraute, Bertone, Bianchi Silvestre, Bianco, Bisutti, Bösch, Brillo, Bullrich, Burzaco, Camaño (E. O.), Camaño (G.), Canela, Canevarolo, Carlotto, Carmona, Cavadini, César, Chiacchio, Cigogna, Coirini, Collantes, Comelli, Conti, Córdoba (S. M.), Coscia, Cuevas, Daher, Daud, De la Barrera, De la Rosa, De Marchi, Delich, Di Landro, Díaz Roig, Díaz, Dovena, Fabris, Fadel, Ferrá de Bartol, Ferrigno, Fiol, García Méndez, García (M. T.), García (S. R.), Garín de Tula, Garrido Arceo, Genem, Ginzburg, Giudici, Godoy (J. C. L.), González (N. S.), Gorbacz, Gutiérrez (G. B.), Heredia, Hernández, Irrazábal, Iturrieta, Kunkel, Lauritto, Leguizamón, Lemos, Leyba de Martí, Lix Klett, López, Lovaglio Saravia, Lozano, Lusquiños, Macaluse, Maffei, Marcó del Pont, Marino (J. I.), Martinelli, Martínez Raymonda, Martini, Massei, Mediza, Méndez de Ferreyra, Moisés, Monayar, Mongeló, Montenegro, Morgado, Morini, Müller, Obiglio, Oliva, Olmos, Osorio, Osuna, Oviedo, Panzoni, Pastoriza, Peso, Pinedo, Quiroz, Recalde, Richter, Rico, Rodríguez (O. E. R.), Rojkés de Alperovich, Román, Romero, Roquel, Rossi, Ruckauf, Salim, Sánchez, Sartori, Sesma, Sluga, Snopek, Sosa, Soto, Storero, Sylvestre Begnis, Thomas, Tomaz, Tonelli, Tulio, Uñac, Vanossi, Vargas Aignasse, Velarde, Villaverde, West y Zancada.

–Se abstienen de votar los señores diputados: Dalla Fontana, Figueroa, Merino, Solanas y Spatola.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Queda aprobado en general.

Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Camaño (E. O.). – Señora presidenta: quiero dejar constancia de mi voto por la afirmativa.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – En consideración en particular el artículo 1°.

Tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

Sra. Camaño. – Señora presidenta: quiero dejar constancia de que votaré por la negativa el artículo 1°, lamentando que no se tome en cuenta un aporte para que el proyecto quede mejor redactado.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

Sra. Conti. – Señora presidenta: me parece que incluso la autora del proyecto aceptaría el uso del término "adecuadas" en lugar de "apropiadas", con lo cual quedaría saldado el tema y la señora diputada preopinante podría acompañar el artículo.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra la señora diputada por Santa Cruz.

Sra. Gutiérrez. – Señora presidenta: coincidimos ampliamente en utilizar el término "adecuadas" en lugar de "apropiadas".

También quería comentar a la señora diputada Camaño que la cuestión del libre tránsito y la seguridad vial ya está incorporada en el artículo 3°, donde se habla de un plan de forestación

que sea coordinado y acordado con las diferentes jurisdicciones, con lo cual los dos parámetros que la preocupan estarían contemplados.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Se va a votar en particular el artículo 1°.

–Resulta afirmativa.

–Sin observaciones, se votan y aprueban los artículos 2° a 4°.

–El artículo 5° es de forma.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Queda sancionado el proyecto de ley.[1]

Se comunicará al Honorable Senado.

10

MODIFICACION DEL REGIMEN DEL FONDO PERMANENTE DE RECOMPENSAS

(Orden del Día Nº 2.810)

Dictamen de las comisiones

Honorable Cámara:

Las comisiones de Legislación Penal y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley de la señora diputada César, por el que se modifica el Régimen del Fondo Permanente de Recompensas; 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 – Sustitúyese el artículo 1º de la ley 25.765 por el siguiente:

Artículo 1º: Créase el Fondo Permanente de Recompensas que funcionará en jurisdicción del Ministerio del Interior, destinado a abonar una compensación dineraria a aquellas personas que, sin haber intervenido en la comisión del delito, brinden datos útiles para lograr la libertad de la víctima o la aprehensión de quienes hubiesen tomado parte en la ejecución de los delitos de privación ilegal de la libertad calificada (artículo 142 bis del Código Penal), secuestro extorsivo (artículo 170 del Código Penal) sustracción de menores (artículo 146 del Código Penal), violación (artículo 119 y subsiguientes del Código Penal), homicidio (artículo 79 y artículo 80 del Código Penal), delitos tipificados en los artículos 5º, 6º, 7º de la ley 23.737, robo a entidades bancarias o en el encubrimiento de éstos (artículo 277 del Código Penal) y además, todos aquellos delitos que, por su gravedad y/o complejidad, justifiquen la recompensa ante el suministro de información.

La recompensa prevista podrá otorgarse a requerimiento del fiscal y/o autoridad interviniente.

El Poder Ejecutivo nacional incluirá anualmente en el proyecto de ley de presupuesto de la administración nacional, la partida pertinente para el funcionamiento de dicho fondo.

Art. 2º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 21 de agosto de 2007.

Rosario M. Romero. – Carlos D. Snopek. – Esteban E. Jerez. – Mirta Pérez. – Gustavo A. Marconato. – María A. Carmona. – Nora A. Ginzburg. – Cinthya G. Hernández. – Rosana A. Bertone. – Irene Bösch de Sartori. – Esteban J. Bullrich. – Dante O. Canevarolo. – Alberto Cantero Gutiérrez. – Luis F. J. Cigogna. – Genaro A. Collantes. – Diana Conti. – Jorge C. Daud. – Eduardo De Bernardi. – María G. de la Rosa. – Juan C. Gioja. – Miguel A. Iturrieta. – Oscar S. Lamberto. – José E. Lauritto. – Silvia B. Lemos. – Roberto I. Lix Klett. – Oscar E. Massei. – Heriberto E. Mediza. – Araceli E. Méndez de Ferreyra. – Adrián Menem. – Ana María del Carmen Monayar. – Blanca I. Osuna. – Hugo R. Perié. – Héctor P. Recalde. – Beatriz L. Rojkés de Alperovich. – Graciela Z. Rosso. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Mariano F. West.

En disidencia parcial:

Oscar R. Aguad. – Alberto J. Beccani.

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Legislación Penal y de Presupuesto y Hacienda al considerar el proyecto de ley de la señora diputada César, por el que se modifica el Régimen del Fondo Permanente de Recompensas, creen innecesario abundar en más detalles que los expuestos en los fundamentos que acompañan la iniciativa, por lo que los hacen suyos y así lo expresan.

Rosario M. Romero.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El presente proyecto tiene por objeto incorporar al Fondo Permanente de Recompensas algunos de-

[1] Véase el texto de la sanción en el Apéndice. (Pág. 271.)

litos tipificados en la Ley de Estupefacientes y los homicidios dolosos.

Tal incorporación encuentra su fundamento en virtud de que las figuras delictivas propuestas son de una gravedad tal que justifican por sí mismas el ofrecimiento de una recompensa para aquellas personas que, sin haber intervenido en el delito, brinden datos útiles para lograr la libertad de la víctima o la aprehensión de quienes hubiesen tomado parte en la ejecución.

La ley 25.765 fue promulgada el 7 de agosto de 2003 y contemplaba únicamente los delitos de privación ilegal de la libertad calificada, secuestro extorsivo y el respectivo encubrimiento.

Posteriormente, por decreto 225/2005 se incluyen nuevas figuras tipificadas en el Código Penal, a saber, la violación, la sustracción de menores y el robo a entidades bancarias.

En virtud de la trascendencia que importa el esclarecimiento de los delitos relacionados al narcotráfico y los homicidios, es imprescindible la respectiva inclusión en el artículo 1º de la ley 25.765.

Asimismo, el Ministerio del Interior es el responsable del Programa para la Administración del Fondo Permanente de Recompensas y de su organización, así como de la administración de los recursos humanos, materiales y financieros que demande la organización y funcionamiento del programa.

Dado que por los decretos 1.066 y 1.067, ambos de fecha 20 de agosto de 2004, se transfirió al Ministerio del Interior la competencia en materia de seguridad interior, por lo cual se respeta en la redacción del articulado propuesto dicha jurisdicción.

Por todo lo expuesto, solicito a los señores diputados me acompañen con su voto favorable en el presente proyecto.

Nora N. César.

ANTECEDENTE

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1º – Sustitúyase el artículo 1º de la ley 25.765 por el siguiente:

> Artículo 1º: Créase el Fondo Permanente de Recompensas que funcionará en jurisdicción del Ministerio del Interior, destinado a abonar una compensación dineraria a aquellas personas que, sin haber intervenido en la comisión del delito, brinden datos útiles para lograr la libertad de la víctima o la aprehensión de quienes hubiesen tomado parte en la ejecución de los delitos de privación ilegal de la libertad calificada (artículo 142 bis del Código Penal), secuestro extorsivo (artículo 170 del Código Penal), sustracción de menores (artículo 146 del Código Penal), violación (artículo 119 y subsiguientes del Código Penal), homicidio (artículo 79 y artículo 80 del Código Penal), delitos tipificados en los artículos 5º, 6º, 7º de la ley 23.737 y robo a entidades bancarias o en el encubrimiento de éstos (artículo 277 del Código Penal).
>
> El Poder Ejecutivo nacional incluirá anualmente en el proyecto de ley de presupuesto de la administración nacional, la partida pertinente para el funcionamiento de dicho fondo.

Art. 2º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Nora N. César.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – En consideración en general.

Tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

Sra. César. – Señora presidenta: el presente proyecto tiene por objeto incorporar al sistema de fondo Permanente de Recompensas algunos delitos tipificados en la ley de estupefacientes y algunos homicidios dolosos. Para ello proponemos modificar el artículo 1° de la ley 25.765, que en 2003 creó dicho fondo.

Esa norma establece en su artículo 1° que el fondo se destinará a abonar una compensación dineraria a aquellas personas que sin haber intervenido directamente en la comisión de un delito aporten datos para su esclarecimiento.

De lo que acabo de decir se desprenden dos requisitos fundamentales. En primer lugar, que la persona brinde la información, y en segundo término, que no haya participado efectivamente en la comisión de ese delito. Además, los datos que se aporten deben contribuir fehacientemente al esclarecimiento del hecho o a la liberación de la víctima, según sea el caso.

Lo que se busca con esta norma es que quienes puedan aportar datos para el esclarecimiento del delito no sean aquellos que los obtuvieron por haber tenido participación y que sólo buscan el beneficio propio a través de una compensación económica. En consecuencia, se intenta dejar de lado a aquellos oportunistas que dispongan de información por estar ligados, por ejemplo, con algún organismo de seguridad.

Mediante esta iniciativa se propone ampliar la nómina de delitos que figuran en la ley vigente. Como se recordará, entre los años 2002 y 2003 estaban en auge –por así decirlo– los secuestros extorsivos. Por eso la ley se limitó a contemplar esa figura. Posteriormente, se in-

corporaron los delitos de violación y robo a entidades bancarias. Hoy pretendemos incorporar a esa nómina los tipos penales vinculados con el narcotráfico y los homicidios dolosos.

Con el objeto de mejorar la seguridad y el acceso a la Justicia de todos los argentinos la Comisión de Legislación General ha trabajado en forma concienzuda con todos sus integrantes.

Por estas razones considero imperioso modificar el artículo 1° de la ley 25.765. Además, para el supuesto caso de que en el futuro aparezcan nuevas figuras delictivas que puedan ser incorporadas a esta nómina hemos previsto la posibilidad de que el Poder Ejecutivo directamente las incorpore sin tener necesidad de hacer una nueva modificación.

Esto se hace en el marco de distintos acuerdos y tratados que tiene la Argentina en materia de narcotráfico, como la Convención Unica de Naciones Unidas sobre Estupefacientes, la Convención de Naciones Unidas sobre Sustancias Psicotrópicas, de 1971, y la Convención de Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.

Ha habido distintas medidas a los fines de trabajar en contra de este flagelo adoptadas por parte del Poder Ejecutivo nacional. Esta es una modificación que entiendo viene a poner las cosas en su lugar y de alguna manera a colaborar a los fines de perseguir el delito que está causando tanto mal en la Argentina.

Por estas razones es que pido a los señores legisladores que nos acompañen en este proyecto.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

Sr. García Méndez. – Señora presidenta: no hace falta mucha explicación para decir que la prudencia a la hora de legislar es importante. Si esta prudencia es importante, en los aspectos de naturaleza penal hay que redoblar esta previsión. Y esto tiene que ver con la cantidad de efectos no deseados que produce una ley impensada.

En realidad esta ley logra algo que parecía difícil: empeorar la ley 25.765, pero además de esto hay que reconocerle un mérito, y es que consigue atraer la atención del público y poner en evidencia los gravísimos problemas de la ley 25.765. Este es el único mérito de este proyecto.

Cuando todo el mundo se queja y admite la existencia de la ruptura de la sistemática de las leyes penales en la Argentina, éste es un ejemplo de manual, un excelente ejemplo de la ruptura de todos los principios que componen la sistemática de nuestro sistema normativo penal.

Esta ley, que lo que en realidad pretende es modificar el artículo 1° del régimen de fondos permanentes de recompensas, tiene algunos problemas gravísimos que me gustaría poner en evidencia.

En primer lugar, el ofrecimiento de recompensas, los testigos encubiertos, los agentes encubiertos, todo este tipo de bagaje del derecho penal de emergencia, es lo que ha roto la sistemática de nuestra legislación penal y nos ha traído buena parte de los problemas de inconstitucionalidad que tienen nuestras leyes.

Para empezar, la ley 25.765 ya tenía, y ahora aparece agravado, el hecho de que desvirtuaba la obligación ciudadana contenida en el artículo 240 del Código Procesal Penal, la obligación que la ciudadanía tiene de colaborar en la resolución de un delito. Una ley con disposiciones como ésta nos reenvía al más lejano de los *far west*, al intentar que la participación ciudadana en la resolución de los delitos se haga a través del pago de recompensas.

Se supone que cuando se legisla bien los tipos penales se encuentran regulados en el sistema y tienden a proteger un bien jurídico, que al ser vulnerado conmueve de tal forma a la sociedad que es el Estado el que debe intervenir expropiando el conflicto para que no lo resuelva la víctima. Además de llevarnos al *far west*, la ley 25.765 –esto me parece gravísimo– vulnera el principio de división de poderes y se inmiscuye en funciones propias del Ministerio Público Fiscal. Quisiera recordar a los autores del proyecto que la Secretaría de Seguridad no se encuentra en la órbita del Ministerio del Interior, ya que en razón de la modificación de la Ley de Ministerios tengo entendido que está adscrita al Ministerio de Justicia. Por lo tanto, este proyecto ni siquiera hace un "aggiornamiento" con la nueva institucionalidad que se propone.

Sin embargo, se viola el principio de división de poderes porque se coloca en una autoridad administrativa, como es el Ministerio del Interior, la facultad de decidir cuándo se otorgarán

recompensas por el ofrecimiento de datos en una causa judicial y cómo habrá de realizarse el pago. El titular de la acción penal es el Ministerio Público Fiscal, que lleva adelante la investigación; y en el caso de algunos regímenes provinciales, eso no lo hace el Ministerio Público Fiscal sino el juez. El proyecto de ley otorga tal función, sin ningún tipo de legitimidad, al Ministerio del Interior, que es un órgano administrativo, sin que para ello exista consulta alguna con el Ministerio Público Fiscal o con el juez. Así, será el Ministerio del Interior el que decidirá a qué testigo se pagará recompensa a cambio de información.

Por otro lado, de acuerdo con el texto del proyecto, no existe impedimento alguno para que cobre la recompensa una persona que, no habiendo intervenido en el delito, haya sido testigo del hecho. Para sintetizar, la autoridad administrativa otorga estatus procesal a una persona sin que el juez intervenga. Esto es gravísimo y de carácter flagrantemente inconstitucional, dado que se viola el principio de división de poderes.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Si me permite, la señora diputada César está solicitándole una interrupción, señor diputado.

Sr. García Méndez. – No voy a conceder interrupciones, señora presidenta.

El proyecto en tratamiento presenta problemas aun más serios. Como ha señalado la señora diputada preopinante, en los fundamentos de la iniciativa en debate se establece que su principio fundamental consiste en extender la posibilidad de recompensas en relación con la información que brinde respecto de los delitos de homicidio y narcotráfico. Sin embargo, además de aludir a tales delitos, el artículo 1º agrega: "...y además, todos aquellos delitos que, por su gravedad y/o complejidad, justifiquen...". Sabemos perfectamente que quien decide esa justificación es una autoridad de tipo administrativo.

Quisiera apelar a la reconsideración de una iniciativa que es propia de una legislación de emergencia que es la causante del 90 por ciento de los males que enfrentamos. Estamos a tiempo de no agravar una cuestión preexistente.

Por las razones expuestas, la bancada que represento votará negativamente el proyecto en debate, y lo hará con absoluto convencimiento.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

Sra. César. – Señora presidenta: el artículo 8º del decreto 940/05, que adecua la reglamentación vigente en materia de Fondo Permanente de Recompensas, determina que cuando el ofrecimiento de recompensa no tenga origen en un requerimiento de la autoridad jurisdiccional, previo al dictado de la resolución respectiva, el ministro del Interior pondrá en conocimiento del órgano judicial competente la iniciativa, por un plazo de cinco días, vencido el cual se presumirá que no existen objeciones que formular al progreso de la medida en trámite.

Esto significa que la opinión del señor diputado que me antecedió en el uso de la palabra es inexacta. Hay intervención jurisdiccional en todo el territorio de la Nación.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra la señora diputada por Entre Ríos.

Sra. Romero. – Señora presidenta: el señor diputado que habló con anterioridad ha observado diversas cuestiones relativas a la política criminal. Enfáticamente sostengo que es en el ámbito de las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado argentino donde esencialmente deben resolverse las cuestiones de política criminal, sin perjuicio de que el Poder Judicial establezca líneas de política criminal.

Así sucede, por ejemplo, cuando otorgamos a nuestros fiscales la facultad de ser los acusadores, o modificamos todos nuestros procedimientos penales confiriéndole al Ministerio Público Fiscal la facultad de acusar y de investigar, o cuando cambiamos el paradigma de nuestras leyes procesales virando a un procedimiento esencialmente acusatorio. En esos casos estamos resolviendo sobre cuestiones de política criminal.

Cuando le otorgamos al Poder Ejecutivo un fondo de recompensas que ya existe para otros delitos y lo ampliamos estamos decidiendo en el Congreso una cuestión atinente en forma específica a la política criminal, que esencialmente está en cabeza del Poder Ejecutivo.

Por ello, no admito las razones que tienden a vincular este proyecto –que no consiste en la creación de un fondo sino en la ampliación de uno que ya existe para otros delitos– con una corriente que promueva una inflación penal, con el aumento de normas penales o –como se dijo–

con la emulación de aquella política del Oeste norteamericano que ofrecía recompensas.

Estamos decidiendo sobre política criminal y dando al Poder Ejecutivo una herramienta, más amplia que la que actualmente tiene, para utilizarla cuando en la investigación de un delito tenga que echar mano de un ofrecimiento público, de una recompensa económica a quienes brinden detalles sobre ese delito.

La comisión introdujo una modificación sobre el proyecto original de la señora diputada César e incluyó: "Y además, todos aquellos delitos que, por su gravedad y/o complejidad, justifiquen la recompensa ante el suministro de información".

Tenemos la responsabilidad de gobernar, y como bloque de la mayoría que abona la facultad del Poder Ejecutivo en la definición de la política criminal, estamos convencidos de que cualquier Estado moderno tiene esta herramienta. Muchísimos Estados cuentan con esta herramienta para la investigación de sus delitos.

Queremos que los delitos se esclarezcan, y si para ello tenemos que otorgarle herramientas al Poder Ejecutivo, lo haremos. Estamos convencidos de las bondades de este proyecto.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

Sr. García Méndez. – Señora presidenta: agradezco mucho las intervenciones posteriores porque no hacen más que confirmar mis presunciones.

Habría sido mucho más claro haber colocado que el fondo de recompensas se extiende para absolutamente todos los delitos. A través de la enmienda del inocente artículo 1° de una ley se modifica sustancialmente toda la política criminal.

Si es cierto que el Poder Ejecutivo es quien tiene la responsabilidad de la elaboración de la política criminal, con este proyecto se ha elegido el peor de los caminos, el más equivocado, el que tiene menos controles en materia de división de poderes. Por ello agradezco muchísimo las aclaraciones posteriores.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja).- – Se va a votar en general nominalmente.

–Se practica la votación nominal.

–Conforme al tablero electrónico, sobre 141 señores diputados presentes, 109 han votado por la afirmativa y 19 por la negativa, registrándose además 10 abstenciones. No se han computado los votos de 2 señores diputados.

Sra. Secretaria (Luchetta). – Se han registrado 109 votos afirmativos y 19 negativos.

–Votan por la afirmativa los señores diputados: Acuña Kunz, Acuña, Agüero, Ardid, Baladrón, Bayonzo, Beccani, Berraute, Bertone, Bianchi Silvestre, Bianco, Bonasso, Bösch, Brillo, Brue, Bullrich, Burzaco, Camaño (E. O.), Cambareri, Canela, Canevarolo, Cantero Gutiérrez, Carlotto, Carmona, César, Cigogna, Cittadini, Coirini, Collantes, Comelli, Conti, Córdoba (S. M.), Coscia, Daher, Dalla Fontana, Daud, De la Barrera, De la Rosa, De Marchi, Delich, Depetri, Díaz Roig, Díaz, Dovena, Fabris, Fadel, Ferrá de Bartol, Ferrigno, Figueroa, Fiol, García de Moreno, Genem, Ginzburg, Gioja, Giubergia, Gutiérrez (G. B.), Herrera (G. N.), Irrazábal, Iturrieta, Jerez (E. A.), Kunkel, Lauritto, Leguizamón, Lemos, Lovaglio Saravia, Marconato, Marino (J. I.), Martinelli, Massei, Mediza, Méndez de Ferreyra, Monayar, Mongeló, Montenegro, Moreno, Morgado, Morini, Müller, Nemi-rovsci, Nieva, Oliva, Olmos, Osorio, Osuna, Peso, Pinedo, Recalde, Richter, Rico, Rodríguez (O. E. R.), Rojkés de Alperovich, Román, Romero, Roquel, Rossi, Ruckauf, Salim, Sartori, Sluga, Snopek, Solanas, Sosa, Soto, Stella, Sylvestre Begnis, Tonelli, Tulio, Vanossi, Vargas Aignasse y West.

–Votan por la negativa los señores diputados: Augsburger, Bisutti, García Méndez, García (S. R.), Garrido Arceo, Giudici, Godoy (J. C. L.) Gorbacz, Lozano, Macaluse, Maffei, Moisés, Quiroz, Ríos, Rodríguez (M. V.), Sánchez, Sesma, Thomas y Zancada.

–Se abstienen de votar los señores diputados: Azcoiti, Cavadini, Chironi, Garín de Tula, González (N. S.), Hernández, Leyba de Martí, Merino, Morandini y Storero.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – La Presidencia desea conocer el sentido del voto de las señoras diputadas Montenegro y Osorio.

Sra. Montenegro. – Voto por la afirmativa.

Sra. Osorio. – Voto por la afirmativa.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – En consideración en particular el artículo 1º.

Se va a votar.

–Resulta afirmativa.

–El artículo 2º es de forma.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Queda sancionado el proyecto de ley.[1]

Se comunicará al Honorable Senado.

11

BENEFICIOS PREVISIONALES OTORGADOS A FUNCIONARIOS DEL LLAMADO PROCESO DE REORGANIZACION NACIONAL

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Corresponde considerar el dictamen de la Comisión de Previsión y Seguridad Social y otra recaído en el proyecto de ley por el cual se anulan los beneficios previsionales contributivos y no contributivos otorgados a funcionarios públicos del llamado proceso de reorganización nacional.

(Orden del Día Nº 3.289)

Dictamen de las comisiones

Honorable Cámara:

Las comisiones de Previsión y Seguridad Social y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley de los señores diputados Ferrigno, Carlotto, Massei, Thomas y de las señoras diputadas Conti y Méndez de Ferreyra, respectivamente, sobre anulación de beneficios previsionales contributivos y no contributivos otorgados a funcionarios públicos del llamado Proceso de Reorganización Nacional, entre los años 1976 y 1983; 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 – Son sujetos de la presente ley todos aquellos funcionarios que se hubieren desempeñado como presidente de la Nación, ministros, secretarios y subsecretarios de Estado, en organismos centralizados y en entidades descentralizadas de la administración pública nacional durante el llamado Proceso de Reorganización Nacional, comprendido entre los años 1976 y 1983.

Art. 2º – A los efectos de esta ley, decláranse extinguidos los beneficios obtenidos en reconocimiento de los cargos y/o funciones descritos en el artículo anterior y que hayan sido otorgados al amparo de regímenes o leyes especiales.

Art. 3º – Lo dispuesto en la presente ley no impide la invocación de servicios, de las personas alcanzadas en el artículo 1º, los cuales se computarán para el eventual acceso a un beneficio previsional del régimen público ordinario.

Art. 4º – La presente ley entrará en vigencia a los 90 días de su publicación y dentro de dicho plazo el Poder Ejecutivo nacional dictará su reglamentación.

Art. 5º – Deróguese toda otra norma que se oponga a la presente.

Art. 6º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 15 de noviembre de 2007.

Enrique L. Thomas. – Carlos D. Snopek. – Ricardo A. Wilder. – Juan C. Díaz Roig. – Gustavo A. Marconato. – Lía F. Bianco. – José L. Brillo. – Elda S. Agüero. – Gumersindo S. Alonso. – Rosana A. Bertone. – Irene M. Bösch de Sartori. – Dante O. Canevarolo. – Alberto Cantero Gutiérrez. – Gustavo J. Canteros. – María A. Carmona. – Carlos A. Caserio. – Luis F. Cigogna. – Genaro A. Collantes. – Jorge C. Daud. – Guillermo de la Barrera. – María G. de la Rosa. – Patricia S. Fadel. – Francisco V. Gutiérrez. – Griselda N. Herrera. – Claudio R. Lozano. – Heriberto E. Mediza. – Ana M. C. Monayar. – Carlos J. Moreno. – Cristian R. Oliva. – Blanca I. Osuna. – Beatriz Rojkés de Alperovich. – Carlos A. Sosa. – José R. Uñac. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Mariano F. West.

En disidencia parcial:

Esteban J. Bullrich.

En disidencia total:

Guillermo F. Baigorri.

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Previsión y Seguridad Social y de Presupuesto y Hacienda, al considerar el proyecto de ley de los señores diputados Ferrigno, Carlotto, Massei, Thomas y de las señoras diputadas Conti y Méndez de Ferreyra, respectivamente, sobre anulación de beneficios previsionales contributivos y no contributivos otorgados a funcionarios públicos del llamado Proceso de Reorganización Nacional, entre los años 1976 y 1983, han creído conveniente modificar y aunar criterios en la redacción del dictamen que antecede, como también así han sabido interpretar a los autores de la propuesta en sus fundamentos, por lo que los hacen suyos y así lo expresan.

Enrique L. Thomas.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Este proyecto tiene como sujetos a aquellos ex funcionarios civiles de la dictadura que formaron

[1] Véase el texto de la sanción en el Apéndice. (Pág. 271.)

parte del gobierno de facto y acompañaron la gestión militar.

Siendo los tribunales competentes quienes se están encargando del juzgamiento de los ilícitos y excesos cometidos durante la dictadura militar, corresponde al Congreso Nacional velar por el espíritu de nuestra Constitución Nacional y varios tratados internacionales con rango constitucional, y en consecuencia colocar en el lugar que corresponde a quienes fueron mentores, ejecutores y/o cómplices de las políticas aplicadas en los años de dictadura militar

Los orígenes de las jubilaciones de privilegio los encontramos a fines de la década del 60, cuando estos beneficios sólo involucraban a los jueces; después se fueron agregando los funcionarios judiciales; luego, en 1973 lo hicieron los que ocupaban cargos electivos; y en 1975 se agregaron los ministros, secretarios y subsecretarios de Estado, y más adelante otros funcionarios del Congreso Nacional. Desde entonces los requisitos comenzaron a cambiar haciéndose menos estrictos; desapareció la exigencia inicial de 60 años para jubilarse y se redujo la edad mínima, lo mismo pasó con los años de servicio que de 30 bajaron a 25; el golpe final lo dio la ley 20.572 al establecer que tenían derecho a una jubilación especial quienes ejercieran cargos electivos en los poderes del Estado nacional sin tener que cumplir un tiempo mínimo de ejercicio de sus mandatos; con posterioridad se sumaron otras leyes que, modificando la ley 20.572, entre ellas la 21.121 y 21.124, agregaron beneficiarios de estos sistemas. En especial la ley 21.121 incorpora como sujetos del artículo 1º de la ley 20.572 a aquellos que se desempeñaron en cargos electivos o como ministros, secretarios, subsecretarios de Estado o personal superior del Tribunal de Cuentas de la Nación. Este cúmulo de leyes que establecía regímenes especiales de jubilación fue derogado por la ley 23.966 en el año 1991, cuando se unificaron los regímenes de privilegio nacionales y se decidió ponerles a todos límite de edad y años de aporte como a cualquier trabajador, pero en el ínterin fue otorgado un gran numero de jubilaciones aplicándose estos regímenes de privilegio. Luego el decreto 438/00 estableció quitas a los beneficiarios nacionales de estos sistemas de jubilaciones especiales y a los transferidos al Estado nacional.

En el año 1994 el Poder Ejecutivo quiere avanzar en la derogación de otros regímenes especiales de jubilación y dicta el decreto 78/94 de necesidad y urgencia por el que quedaran derogados los siguientes regímenes de jubilaciones y pensiones: 22.731, 22.929 y modificatorias; 24.016 y 24.018; este decreto con el pretexto de reglamentar el artículo 168 de la ley 24.241, estableció la derogación de los regímenes especiales de jubilación (derogación de leyes 22.731, 22.929, 23.026 y 23.626, 24.016 y 24.018). Ahora bien, este decreto tuvo algunas fisuras, fue controvertido ya que un decreto no puede derogar leyes, y por otro lado el artículo 191 de la ley 24.241 establece que se mantienen subsistentes todas aquellas normas que expresamente no fueron derogadas. La Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció la inconstitucionalidad de este decreto y los regímenes especiales jubilatorios se encuentran subsistentes al no haber sido derogados por ley expresa, a partir de entonces se produjo una importante cantidad de presentaciones judiciales, tendientes todas ellas por distintos medios (amparos, acciones, etcétera) a obtener la declaración de inconstitucionalidad del decreto y declaración de vigencia de regímenes de las leyes 22.731, 22.929, 24.016 y 24.018 por no resultar derogadas por ley 24.241. Luego en el año 1995 se dicta la ley 24.463 de solidaridad previsional, estableciéndose topes para haberes máximos. Finalmente el Congreso derogó en el 2002 en su totalidad las jubilaciones especiales (ley 25.668); no obstante el ex presidente Eduardo Duhalde vetó ese mismo año casi en su totalidad la ley, anulando solamente las jubilaciones especiales de legisladores y funcionarios del Poder Ejecutivo, pero la medida no alcanzó a los colaboradores civiles de la última dictadura militar (quedaron vigentes las leyes 22.731, 21.540 y los artículos 1º a 17 y 26 al 36 de la ley 24.018).

Fuera de esto, no encontramos en nuestro marco normativo ninguna ley que impida expresamente el cobro de jubilaciones otorgadas con regímenes especiales a aquellos ex funcionarios civiles de la ultima dictadura militar, quienes gobernaron al país entre 1976 y 1983.

Si bien es cierto que a nadie se le puede negar una jubilación siempre y cuando cumpliere los requisitos legales establecidos, también es cierto que es una aberración que encontremos hoy personas que cobren jubilaciones llamadas “de privilegio” que les fueran dadas sobre la base de que su única actividad fue formar parte de la dictadura. Muchos ex funcionarios civiles de la última dictadura siguen cobrando aún hoy elevadas jubilaciones de privilegio por su actuación en el gobierno de facto según consta en registros oficiales; se trata de personas que ocuparon cargos estratégicos en la gestión del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional. El régimen especial de retiros está compuesto por tres ítems: que se trate de un haber otorgado por una ley especial; que al momento de jubilarse la persona tuviera menos de la edad requerida por el régimen general, y que la jubilación supere los 3.100 pesos; asimismo mientras que para determinar las jubilaciones ordinarias se toma un promedio de las rentas o remuneraciones percibidas durante la etapa activa, en las jubilaciones de privilegio no se tiene en cuenta la cantidad de aporte previsional acumulado sino que se considera hasta el 85 % del ultimo sueldo del período trabajado que generalmente es el más alto. La mayoría de los ex funcionarios

civiles de la última dictadura cumplió las tres condiciones; otra característica que comparte la gran mayoría es que pidieron y les fue otorgado este beneficio antes del retorno de la democracia en 1983, salvo algunas excepciones como el caso del ex ministro de Economía Martínez de Hoz que la solicitó y le fue otorgada en 1991 antes de la derogación de los regímenes de jubilaciones especiales dispuesta por ley 23.966.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió el 14 de junio de 2005 la inconstitucionalidad de las leyes del perdón: las leyes 23.492 (Punto Final) y 23.521 (Obediencia Debida) son inválidas e inconstitucionales; a su vez se pronunció sobre la validez de la ley 25.779 dictaminada por el Congreso de la Nación en el año 2003, que ya había declarado la nulidad de estas leyes. El camino a ese pronunciamiento lo inició el juez Caballo, cuando el 6 de marzo de 2001 dictó una resolución de trascendencia histórica en la que declaró que ambas leyes eran contrarias a la Constitución Nacional y a los tratados de derechos humanos vigentes al momento de su sanción, y decretó consecuentemente su invalidez, inconstitucionalidad y nulidad.

Ahora bien, con esta ley buscamos seguir avanzando un poco más en un cierre de página digno de un período negro de nuestra historia, ya que no consideramos que constituyan derechos adquiridos ciertos privilegios que se otorgaron en un Estado que no era de derecho y/o aplicándose regímenes de excepción basándose para el otorgamiento del beneficio previsional en la actividad principal de haber formado parte del gobierno en los años de dictadura militar. Muchos de estos beneficios o privilegios quieren ostentar la categoría de derecho adquirido a fin de ser intocables, lo cual es muy discutible desde el punto de vista político y moral principalmente y en cierta medida también desde un punto de vista jurídico, ya que en la medida de que ellos fueron otorgados olvidándose las graves violaciones cometidas a los derechos humanos, se van a oponer a las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y por lo tanto, van a resultar constitucionalmente intolerables (artículo 75, inciso 22, Constitución Nacional). Necesitamos dar un paso adelante y revisar aquellos "derechos o privilegios" que fueron otorgados en condiciones objetables, sirve esto también para seguir el camino ya iniciado con la derogación de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final. Recordemos que la Corte entendió en estos casos que no existe violación a los principios de irretroactividad y de legalidad, y además el principio de imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad incorpora al orden interno las normas imperativas del derecho internacional como integrantes del principio de legalidad; los delitos de lesa humanidad nunca han sido prescriptibles en el derecho internacional ni en el derecho argentino. Estos funcionarios civiles formaron parte de un Estado donde se violaron gravemente los derechos humanos, y por haber tenido una función pública en dicho Estado, accedieron a una jubilación acogiéndose a regímenes especiales para ello. La dictadura nos dejó entre otras cosas un andamiaje de leyes, algunas de las cuales aún no han sido derogadas, y otras derogadas pero que cuando fueron aplicadas dejaron derechos que quieren ostentar la categoría de derecho adquirido a fin de ser intocables como lo son este tipo de jubilaciones.

Sin más y en mérito de los fundamentos expuestos es que solicitamos el tratamiento de la presente iniciativa.

Santiago Ferrigno. – Remo Carlotto. – Diana Conti. – Oscar E. Massei. – Araceli Méndez de Ferreyra. – Enrique Thomas.

ANTECEDENTE

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1º – Son sujetos de la presente ley todos aquellos funcionarios que se hubieren desempeñado como ministros, secretarios y subsecretarios de Estado, en organismos centralizados y en entidades descentralizadas de la administración pública nacional durante el llamado Proceso de Reorganización Nacional, comprendido entre los años 1976 y 1983.

Art. 2º – La presente ley tiene por objeto revocar los beneficios de orden previsional contributivos o no contributivos que hayan sido otorgados, por regímenes o leyes especiales, a los sujetos mencionados en el artículo 1º de la presente ley.

Art. 3º – La presente ley entrará en vigencia a los 90 días de su publicación y dentro de dicho plazo el Poder Ejecutivo nacional dictará su reglamentación.

Art. 4º – Deróguese toda otra norma que se oponga a la presente.

Art. 5º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Santiago Ferrigno. – Remo Carlotto. – Diana Conti. – Oscar E. Massei. – Araceli Méndez de Ferreyra. – Enrique Thomas.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja)**. –** En consideración en general.

Tiene la palabra el señor diputado Ferrigno, quien compartirá su tiempo con el señor diputado Thomas.

Sr. Ferrigno. – Señora presidenta: como usted ha dicho, el objetivo de este proyecto es

la anulación de los beneficios previsionales extraordinarios otorgados a funcionarios públicos del llamado proceso de reorganización nacional, que tuvo vigencia en nuestro país entre el 24 de marzo de 1976 y el 10 de diciembre de 1983.

Los funcionarios a los que se refiere este proyecto son aquellos que ocuparon cargos jerárquicos en el Estado, es decir, secretarios y subsecretarios de Estado, ministros de las diferentes áreas y presidentes de la Nación.

En honor a la brevedad, y dada la cantidad de temas que aún nos restan tratar, solicito autorización para insertar parte de mi argumentación en el Diario de Sesiones. No obstante ello, ahora voy a expresar brevemente algunos fundamentos.

Esos funcionarios en sus respectivas áreas fueron los ideólogos de un proyecto político, económico y social que generó en la Argentina un daño que llega hasta nuestros días de diferentes maneras. A modo de ejemplo, podemos decir que en el área de educación se prohibió leer a Neruda en las escuelas y enseñar los conceptos básicos de la matemática moderna. En el área de la economía se implementó un plan que trajo como consecuencia la destrucción de buena parte de la red industrial, con la desocupación y la baja en los derechos laborales que ello implica. Además, en los últimos momentos de la dictadura se planificó una guerra que llevó al país a uno de los desastres más grandes de su historia. Y mientras todo eso ocurría, y para que ocurriera, desde el Estado se implementó un plan terrorista que trajo como consecuencia el asesinato de miles de argentinos y el exilio de otros miles que nunca regresaron al país.

No hay ninguna justificación para que estos funcionarios cobren –como se sostiene en algunas fundamentaciones de estas leyes especiales– en función de los servicios prestados desde la administración pública. La idea era que en aras del engrandecimiento de la patria y del bien público había que premiar a determinados funcionarios en el momento de su retiro.

Por otra parte, cabe señalar que prácticamente la totalidad de estos funcionarios se acogieron a este beneficio especial en virtud del cumplimiento de tres condiciones básicas: que no tuvieran la edad suficiente para acogerse a la jubilación, que no hubieran realizado los aportes necesarios y que el 85 por ciento de su último sueldo fuera superior a 3.500 pesos en el momento del trámite.

Además, casi todos se acogieron a ese beneficio entre 1982 y 1983, cuando se preveía que el proceso de reorganización nacional estaba en sus etapas finales e iba a regresar el sistema democrático, tan ansiado por la sociedad argentina.

Este proyecto se inscribe en el camino que marcaron las derogaciones de las leyes de obediencia debida y de punto final y en la senda trazada por diferentes gobiernos democráticos desde 1983 en adelante respecto del rescate de la memoria, la revisión del pasado y la búsqueda de mayor justicia.

Por lo expuesto, solicitamos a nuestros pares que nos acompañen en la sanción de este proyecto de ley que busca mayor justicia para la sociedad argentina. (*Aplausos.*)

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra el señor diputado por Mendoza.

Sr. Thomas.- Señora presidenta: quiero avalar de modo explícito este proyecto de ley del que soy coautor junto con el diputado Ferrigno y otros legisladores.

Más allá de la definición ética y moral que ha expresado el señor diputado Ferrigno, quiero mencionar que he investigado y buscado jurisprudencia que justificara esta medida tan necesaria a nuestro criterio para poner justicia en un sistema que lo necesita a gritos, y que este gobierno ha colocado como un tema central de su gestión.

Al respecto quiero leer algunos párrafos. Uno de ellos dice así: “Que los derechos nacidos al amparo de la legislación de facto no tengan el rango de los derechos plenamente adquiridos bajo las normas dictadas conforme al procedimiento constitucional, no es sino el inevitable costo que supone diferenciar entre un régimen de fuerza y uno basado en el imperio de la Constitución Nacional” .

Otro párrafo dice lo siguiente: “La equiparación total entre las normas de facto y aquellas emanadas de los poderes que la Constitución prevé, resulta particularmente peligrosa y desafortunada en un país que, como el nuestro, ha visto periódicamente interrumpida, en los últimos decenios su continuidad constitucional, que es tanto como decir su posibilidad de volver a

colocarnos como Nación en el marco de los ideales que le dieron fundamento."

Afortunadamente, va perdiendo virtualidad la referencia temporal a esos decenios, señor presidente, pero la memoria siempre conviene refrescarla.

Estos párrafos están extraídos de la causa "Gaggiamo, Héctor c/provincia de Santa Fe", de los doctores Petracchi, Fayt y Beluscio.

Estamos hablando de buscar justicia, de cerrar una página negra de nuestra historia y eliminar privilegios y derechos especiales respecto de quienes justamente en dicho período negaron todos y cada uno de los derechos esenciales a los argentinos.

A raíz del trabajo en comisión se agregó un artículo que señala que lo dispuesto en la presente ley no impide la invocación de servicios de las personas alcanzadas por este proyecto, los cuales se computarán para un eventual acceso a un beneficio previsional del régimen público común. Es decir que, una vez promulgada esta ley, estas personas tendrán que hacer un recálculo de sus aportes para estar sujetas al sistema ordinario que rige los derechos de todos los argentinos.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra la señora diputada por la Capital.

Sra. Ginzburg. – Señora presidenta: me veo en la obligación una vez más de dejar constancia de mi voto negativo, y no porque haya sido parte o defensora del proceso. Me produce una zozobra muy grande esta caza de brujas.

Corría el año 1977 y yo era abogada defensora, y el hoy ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación era juez penal en el mismo edificio que lo era el doctor Arslanián. Al fiscal federal Strassera lo tuve en contra en juicios penales en juzgados federales. Por supuesto que hay muchas víctimas, pero en esta fase de trasformismo donde algunos parecen los peores inquisidores no voy a hacerme cómplice.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

Sr. Lozano.- Señora presidenta: deseo dejar constancia de mi voto afirmativo en respaldo de las afirmaciones del señor diputado Ferrigno.

Asimismo, quiero señalar que no puede sostenerse ni un minuto que aquellos que desde el Estado han violentado todo tipo de legalidad reciban recursos privilegiados desde el propio Estado. Desde ese punto de vista avalo y ratifico con toda la fuerza esta iniciativa. (*Aplausos*.)

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

Sr. Pinedo. – Señora presidenta: creo que éste es un proyecto verdaderamente raro. En otras ocasiones, cuando se anularon otras leyes, dijimos que a nuestro criterio la Constitución Nacional es muy clara al establecer que quien debe anular actos administrativos o leyes es el Poder Judicial.

Coincido con este criterio que impulsó el señor presidente de la República en el sentido de que la Justicia fuera quien declarara la nulidad de los indultos. Comprendemos el proyecto como declaración política, pero tratando de encontrar una razonabilidad jurídica en el tema de los derechos adquiridos, se me ocurre que lo que pretenden decir los autores del proyecto es que los que se decían presidentes en los gobiernos de facto no lo eran. Entonces, no pueden jubilarse como tales.

Creo que el razonamiento es ése, pero si así fuera no habría que limitar esta cuestión sólo al caso del proceso de reorganización nacional sino también a los otros regímenes de facto. En ese caso, si decidiéramos ir por ese camino lo que habría que decir es, por ejemplo, que el Poder Ejecutivo, que es el que tiene la representación del Estado nacional, deberá impulsar en la Justicia la nulidad de los actos administrativos que otorgaron jubilaciones a funcionarios que se llamaban presidentes y que en realidad no lo eran. La Justicia dirá si eso es razonable o no, pero este atajo jurídico de declarar la nulidad de derechos que fueron otorgados por las autoridades administrativas por ley, sin intervención de la Justicia, lamentablemente nos parece que es imposible de acompañar jurídicamente. Esta es mi posición.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra el señor diputado por Entre Ríos.

Sr. Solanas. – Señora presidenta: quiero adherir a la propuesta de los señores diputados Thomas y Ferrigno. De ninguna manera se trata de una caza de brujas, y mucho menos de atentar contra la constitucionalidad y el Estado de derecho. Simplemente se trata de traer justicia. No obstante el transcurso del tiempo es muy importante para consolidar las instituciones de

nuestro país y la memoria colectiva en el marco de lo que establecen las leyes, en el marco del funcionamiento de esta Cámara y de la comisión que lo ha estudiado, donde todos los legisladores han tenido la oportunidad de debatir, dar su opinión y fundarlo jurídica, técnica y constitucionalmente. Es inadmisible pensar que quienes se arrogaron mediante la fuerza y la violencia el poder de las instituciones de la República, que arrasaron con ellas, así como con el patrimonio, la vida y la libertad de miles de argentinos, hoy todavía tengan la posibilidad de arrogarse beneficios de derechos adquiridos –mal adquiridos– nada más y nada menos que a través de gobiernos de facto, gobiernos que de ninguna manera tuvieron la representación del pueblo y mucho menos la legitimidad y legalidad que por ejemplo hoy tiene este Congreso.

Acá no hay ninguna caza de brujas. Como dijo el señor diputado preopinante –y hay otras propuestas en ese sentido–, deberíamos avanzar hacia 1966, 1962 y 1955. Es inadmisible que cada uno de aquellos que usurparon el poder, que arrasaron con las instituciones y quebrantaron los derechos de los argentinos hoy perciban una retribución con el esfuerzo del pago de impuestos de cada contribuyente argentino. Ellos no pueden tener la posibilidad de acceder al sistema jubilatorio cuando han sido quienes usurparon el poder. La ilegalidad no da derechos, de manera que haber usurpado el poder de ninguna manera puede transformarse con el tiempo en una especie de derecho.

Por eso, muy conforme con la propuesta de los señores diputados Thomas y Ferrigno, pienso que se está haciendo justicia. Este Congreso Nacional sigue haciendo justicia, sigue avanzando en el camino de la legalidad, en el marco de la Constitución y sobre todo de lo que es reparar la injusticia para nuestro pueblo, para tener memoria colectiva y avanzar hacia una mejor calidad institucional. *(Aplausos.)*

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

Sra. César.- Señora presidenta: quiero adelantar mi voto afirmativo, no sin antes decir que en materia de seguridad social rigen los principios de la igualdad y la solidaridad. De eso se nutre nuestro sistema previsional.

Todos los argentinos aportamos a esa caja desde la cual se hacen los pagos a los jubilados, quienes aportaron a este sistema cuando eran activos. Yo me pregunto cómo es que a cualquier trabajador se le paga en proporción a su edad y a los años aportados y cómo es que todos nosotros y esos trabajadores tienen que pagar jubilaciones de privilegio para aquellos que contribuyeron a la historia negra de este país. *(Aplausos.)*

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra el señor diputado por Río Negro.

Sr. Chironi. – Señora presidenta: este proyecto sólo pasó por dos comisiones, la de Previsión y Salud Pública y la de Presupuesto y Hacienda. Llamativamente no fue girado a la Comisión de Legislación General, de modo que nosotros tenemos muchísimas dudas, más allá de las buenas intenciones que persigue, acerca de su constitucionalidad.

Por lo tanto, desde nuestra bancada vamos a solicitar autorización para abstenernos.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

Sr. Lozano. – Señora presidenta: me parece importante adoptar la sugerencia del señor diputado Pinedo, a fin de ver si en el artículo 1º podemos agregar "...y también a todos aquellos que se hayan desempeñado como funcionarios en otros gobiernos de facto".

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

Sr. Vanossi. – Señora presidenta: además de lo expresado por el señor diputado Chironi, lamento que el proyecto no haya sido girado a la Comisión de Asuntos Constitucionales.

Tengo mis dudas sobre la validez constitucional de la norma que vamos a dictar, aunque en definitiva esas dudas quedarán disipadas cuando eventualmente se planteen casos judiciales y los tribunales tengan que decidir al respecto.

Lo que sí tengo bien en claro son dos cosas: en primer lugar, cuando la Convención Constituyente reunida en 1994 modificó la Constitución Nacional, agregó un capítulo de Nuevos Derechos, muy prolijamente detallados, donde el primero que se agrega es el artículo 36, fulminando a los gobiernos de facto y a los usurpadores –bien que lo hacen– con dos párrafos.

Uno de ellos dice lo siguiente: "Sus autores serán pasibles de la sanción prevista en el ar-

tículo 29", es decir, equiparación con la pena de traición. Continúa diciendo "...inhabilitados a perpetuidad para ocupar cargos públicos y excluidos de los beneficios del indulto y la conmutación de penas".

El inciso siguiente agrega: "Tendrán las mismas sanciones quienes, como consecuencia de estos actos, usurparen funciones previstas para las autoridades de esta Constitución o las de las provincias, los que responderán civil y penalmente de sus actos. Las acciones respectivas serán imprescriptibles".

No leo el resto del artículo pero todo el artículo está redactado y está imbuido con el espíritu de que rige para el futuro, es decir que respetando los derechos y los principios básicos del derecho penal no tienen una aplicación retroactiva.

Muchas constituciones en muchos otros países, donde ocurrieron otros hechos tan lamentables como los que acaecieron en nuestro país, han tomado precauciones para el futuro.

La segunda duda que tengo es que en la forma en que está redactado el proyecto no se trata de una mera anulación de actos administrativos sino de una verdadera sanción penal, porque se va a quitar un derecho adquirido a quienes lo obtuvieron conforme a un régimen legal que en el momento en que lo tramitaron ya estaba vigente. Esto implica una retroactividad de sanción con respecto a la norma precedente.

Por eso quiero dejar a salvo mi conciencia sin que esto signifique ni la más mínima convalidación ni aprobación de la usurpación de poder ocurrida en la Argentina desde 1930 en adelante. Mis reservas son respecto de que la redacción y los alcances que tendrá en relación con quienes van a ser privados de sus beneficios van a traer aparejadas cuestiones judiciales en el sentido de que normas muy duras como las del artículo 36, de inhabilitación perpetua y de eliminación de los beneficios del indulto y la conmutación de penas no se pueden aplicar retroactivamente.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

Sr. García Méndez. – Señora presidenta: en nombre de mi bloque quiero expresar que acompañamos la propuesta del diputado Lozano en el sentido de extender esta norma a los funcionarios de todos los gobiernos de facto que hemos tenido y que podamos tener en el futuro.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Se va a votar en general.

–Se practica la votación nominal

–Conforme al tablero electrónico, sobre 145 señores diputados presentes, 109 han votado por la afirmativa y 13 por la negativa, registrándose además 22 abstenciones.

Sra. Secretaria (Luchetta). – 109 señores diputados han votado por la afirmativa y 13 por la negativa.

–Votan por la afirmativa los señores diputados: Agüero, Ardid, Arriaga, Augsburger, Baladrón, Berraute, Bianchi Silvestre, Bianco, Bisutti, Bonasso, Bösch, Brue, Camaño (G.), Canela, Canevarolo, Cantero Gutiérrez, Carlotto, Carmona, Cavadini, César, Cigogna, Cittadini, Coirini, Conti, Córdoba (S. M.), Coscia, Daher, Dalla Fontana, Daud, De la Barrera, De la Rosa, Delich, Depetri, Díaz Roig, Díaz, Dovena, Fadel, Ferrá de Bartol, Ferrigno, Fiol, García de Moreno, García Méndez, García (M. T.), García (S. R.), Garrido Arceo, Gioja, Godoy (J. C. L.), González (N. S.), Gorbacz, Gutiérrez (G. B.), Heredia, Herrera (G. N.), Irrazábal, Iturrieta, Kunkel, López, Lovaglio Saravia, Lozano, Lusquiños, Macaluse, Maffei, Marcó del Pont, Marconato, Marino, Martinelli, Massei, Mediza, Méndez de Ferreyra, Moisés, Monayar, Mongeló, Moreno, Morgado, Müller, Nemirovsci, Oliva, Olmos, Osorio, Osuna, Pastoriza, Pérez (A.), Poggi, Recalde, Richter, Ríos, Rodríguez (O. E. R.), Rojkés de Alperovich, Román, Romero, Rossi, Ruckauf, Salim, Sánchez, Sartori, Sesma, Sluga, Snopek, Solanas, Sosa, Soto, Stella, Sylvestre Begnis, Thomas, Tulio, Vargas Aignasse, Velarde, Villaverde, West y Zancada.

–Votan por la negativa los señores diputados: Acuña, Baigorri, Brillo, Bullrich, Comelli, De Marchi, Ginzburg, Jerez (E. A.), Lix Klett, Obiglio, Pinedo, Tonelli y Vanossi.

–Se abstienen de votar los señores diputados: Acuña Kunz, Aguad, Alonso, Bayonzo, Beccani, Beveraggi, Chironi, Collantes, Cuevas, Fabris, Garín de Tula, Giubergia, Giudici, Hernández, Lemos, Leyba de Martí, Merino, Montenegro, Morandini, Morini, Roquel y Storero.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Queda aprobado en general.

Se registra el voto por la afirmativa de la señora diputada Rodríguez.

En consideración en particular el artículo 1°. Existen propuestas de modificación de los señores diputados Lozano, García Méndez y Pinedo.

Tiene la palabra el señor diputado por Mendoza.

Sr. Thomas. – Señora presidenta: no vamos a aceptar modificaciones al proyecto.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Se va a votar el artículo 1°.

–Resulta afirmativa.

–Sin observaciones, se votan los artículos 2° a 5°.

–El artículo 6° es de forma.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Queda sancionado el proyecto de ley.[1]

Se comunicará al Honorable Senado.

12

PREVENCION, TRATAMIENTO E INCLUSION SOCIAL DE PERSONAS AFECTADAS CON EL MAL DE ALZHEIMER Y OTRAS DEMENCIAS O TRASTORNOS COGNITIVOS

(Orden del Día Nº 3.304)

Dictamen de las comisiones

Honorable Cámara:

Las comisiones de Acción Social y Salud Pública, de Legislación General y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley de la señora diputada Romero y otros, por el que se incorpora al Programa Médico Obligatorio las prestaciones correspondientes al tratamiento del mal de Alzheimer; y el proyecto de ley de la señora diputada Gutiérrez (G.B.) y otros, por el que se crea el Programa Nacional de Prevención y Asistencia de la Enfermedad del Mal de Alzheimer, habiendo tenido a la vista el proyecto de declaración del señor diputado Canteros sobre el mismo tema (expediente 466-D.-07); 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,...

PREVENCION, TRATAMIENTO, INCLUSION SOCIAL DE PERSONAS AFECTADAS POR MAL DE ALZHEIMER U OTRAS DEMENCIAS O TRASTORNOS COGNITIVOS, ASI COMO LA ASISTENCIA A FAMILIARES DIRECTOS Y CONVIVIENTES

CAPÍTULO I

Objeto, creación

Artículo 1° – *Objeto.* La presente Ley tiene como objeto la prevención, tratamiento e inclusión familiar y social de personas afectadas por el mal de Alzheimer u otras demencias o trastornos cognitivos, así como la asistencia a los familiares directos y convivientes.

Art. 2° – Créase, en el ámbito del Ministerio de Salud de la Nación, el Programa Nacional de Prevención y Asistencia de la Enfermedad de Mal de Alzheimer u Otras Demencias o Trastornos Cognitivos.

CAPÍTULO II

Actividades

Art. 3° – El programa creado por el artículo 2°, entre sus funciones específicas debe como mínimo:

1. Desarrollar campanas de difusión y concientización social sobre la enfermedad del mal de Alzheimer u otras demencias o trastornos cognitivos, sus manifestaciones y principales consecuencias para el enfermo y sus familiares directos y convivientes.
2. Producir información y divulgarla, sobre acciones para la prevención y diagnóstico temprano de dicha enfermedad, así como de los avances médico-científicos en su tratamiento, destinados a la actualización constante de los profesionales de la salud.
3. Impulsar las actividades de investigación científica, epidemiológica y clínica para el avance innovativo en métodos de diagnóstico y tratamiento para la enfermedad del mal de Alzheimer u otras demencias o trastornos cognitivos.

Art. 4° – El Ministerio de Salud de la Nación implementará el desarrollo de campañas tendientes a difundir las acciones de prevención, síntomas y tratamientos efectivos disponibles para la enfermedad del mal de Alzheimer u otras demencias o trastornos cognitivos, a los efectos de orientar a las familias en el reconocimiento de esta enfermedad, para la asistencia oportuna al enfermo.

Art. 5° – El Ministerio de Salud de la Nación elaborará cartillas informativas sobre los avances de

[1] Véase el texto de la sanción en el Apéndice. (Pág. 271.)

la ciencia, tratamientos, cursos y carreras disponibles a nivel nacional, y los logros que el programa obtenga en su accionar a lo largo del país a fin de poder contar con la elaboración de estadísticas que registren la realidad de nuestro país en esta temática y fomentar la expansión de estas actividades. Estará también a cargo de la actualización constante de los profesionales de la salud.

Art. 6° – El Ministerio de Salud de la Nación, como autoridad de aplicación, determinará cuáles son las prestaciones médicas, psicológicas y farmacológicas, incluyendo recursos de apoyo domiciliarios, destinadas a cubrir la detección temprana, el diagnóstico y el tratamiento efectivo de la Enfermedad de mal de Alzheimer y otras demencias o trastornos cognitivos, los que deberán ser incluidos en el PMO.

Art. 7° – El programa creado por la presente ley, impulsará cursos de especialización, a través de convenios, con universidades, centros asistenciales de salud, profesorados, institutos colegiados que estén en relación con esta temática, asociaciones dedicadas a esta enfermedad; a fin de contar con personal médico y asistencial capacitado en esta patología.

Art. 8° – El programa creado por la presente ley, contemplará la implementación en el marco de los centros asistenciales de salud de todo el país, de terapias de apoyo y acompañamiento a familiares directos y convivientes de enfermos de mal de Alzheimer u otras demencias o trastornos cognitivos, y divulgando los alcances médicos científicos y terapéuticos efectivos para el tratamiento de la enfermedad.

Art. 9° – El programa creado por la presente ley, en coordinación con los recursos humanos disponibles en las jurisdicciones que hayan adherido, impulsará el desarrollo de actividades del tipo deportivas, recreativas y otras destinadas a fomentar el fortalecimiento de lazos familiares y sociales; con el objetivo de cuidar la calidad de vida de los enfermos de mal de Alzheimer u otras demencias o trastornos cognitivos y de sus familiares directos y convivientes.

Art. 10. – El Ministerio de Salud de la Nación y las jurisdicciones que hayan adherido evaluarán la posibilidad de promover la creación de protocolos de control y verificación de los hogares geriátricos habilitados para el cuidado de pacientes con la enfermedad de mal de Alzheimer u otras demencias o trastornos cognitivos en las jurisdicciones donde el mismo no exista.

Dichos protocolos incluirán como mínimo:

– Controles de higiene y cuidado personal de los enfermos.

– Control del suministro de medicación adecuada a las necesidades de cada paciente.

– Condiciones sociosanitarias de la institución.

Art. 11. – El Ministerio de Salud de la Nación en coordinación con las jurisdicciones que hayan adherido destinará centros de día, especializados en la atención y cuidados de estos pacientes, con el objetivo de fomentar el más adecuado desempeño en su vida cotidiana, mediante la implementación de actividades tendientes a alcanzar el máximo desarrollo de acuerdo a sus posibilidades como parte del tratamiento de la enfermedad de mal de Alzheimer u otras demencias, tendiendo a que la internación sea la alternativa de última instancia.

Art. 12. – Facúltese al Poder Ejecutivo a efectuar las previsiones necesarias en el presupuesto nacional a fin de cumplimentar las acciones indicadas en los artículos precedentes.

Art. 13. – Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la presente ley.

Art. 14. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 14 de noviembre de 2007.

Juan H. Sylvestre Begnis. – Ana María del Carmen Monayar. – Carlos Daniel Snopek. – Alberto Juan Beccani. – Gustavo Marconato. – Graciela Beatriz Gutiérrez. – Nancy Susana González. – José Ricardo Brillo. – Eduardo Leonel Galantini. – Claudio Javier Poggi. – Hugo Rodolfo Acuña. – Guillermo Eduardo Alchouron. – Gumersindo Federico Alonso. – Rosana Andrea Bertone. – Irene Miriam Bösch de Sartori. – Esteban José Bullrich. – Graciela Camaño. – Susana Mercedes Canela. – Dante Omar Canevarolo. – Alberto Cantero Gutiérrez. – María Araceli Carmona. – Nora Noemí César. – Luis Francisco Jorge Cigogna. – Genaro Aurelio Collantes. – Stella Maris Córdoba. – Jorge Carlos Daud. – Eduardo De Bernardi. – Marta Susana De Brasi. – Guillermo De la Barrera. – María Graciela De la Rosa. – Francisco José Delich. – Susana Eladia Díaz. – Patricia Susana Fadel. – Juan Carlos Gioja. – Leonardo Ariel Gorbacz. – Griselda Herrera. – Miguel Angel Iturrieta. – Beatriz Mercedes Leyba de Martí. – Antonio Lovaglio Saravia. – Claudio Raúl Lozano. – Nélida Mabel Mansur. – Guillermo Jesús Martinelli. – Rafael Martínez Raymonda. – Heriberto Eloy Mediza. – Lucrecia Monti. – Carlos Julio Moreno. – Cristian Rodolfo Oliva. – Marta Lucía Osorio. – Blanca Inés Osuna. – Beatriz Liliana Rojkés de Alperovich. – Rosario Margarita Romero. – Fernando Sánchez. – Laura Judith Sesma. – Alicia Ester Tate. – Pablo Tonelli. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Marta Sylvia Velarde. – Mariano Federico West.

Disidencia parcial:

Juliana Isabel Marino.

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Acción Social y Salud Pública, de Legislación General y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley de la señora diputada Romero y otros, por el que se incorpora al Programa Médico Obligatorio las prestaciones correspondientes al tratamiento del mal de Alzheimer; y el proyecto de ley de la señora diputada Gutiérrez (G. B.) y otros, por el que se crea el Programa Nacional de Prevención y Asistencia de la Enfermedad del Mal de Alzheimer, habiendo tenido a la vista el proyecto de declaración del señor diputado Canteros sobre el mismo tema (expediente 466-D.-07). Luego de su estudio resuelven despacharlo favorablemente con las modificaciones propuestas en el dictamen que antecede.

Graciela G. Gutiérrez.

ANTECEDENTES

I

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

TRATAMIENTO DE LA ENFERMEDAD DE ALZHEIMER

Artículo 1º – Incorpóranse al Programa Médico Obligatorio (PMO), nomenclador nacional de prácticas médicas y nomenclador farmacológico, las prestaciones correspondientes al tratamiento de la enfermedad de Alzheimer. Los servicios de salud del sistema público, de la seguridad social de salud y de los sistemas privados lo incorporarán a sus coberturas, en igualdad de condiciones con sus otras prestaciones.

Art. 2º – El Ministerio de Salud y Medio Ambiente de la Nación como autoridad de aplicación determinará cuáles son las prestaciones médicas, psicológicas y farmacológicas destinadas a cubrir el tratamiento a que se refiere el artículo 1º.

Art. 3º – El Ministerio de Salud y Ambiente en coordinación con el de Desarrollo Social tendrán a su cargo la creación de un programa nacional de lucha contra la enfermedad de Alzheimer para mejorar los conocimientos de la población y alertar sobre la necesidad de su tratamiento oportuno

Art. 4º – El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro de los sesenta (60) días de su promulgación.

Art. 5° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Rosario M. Romero. – Rosana A. Bertone. – Jorge C. Daud. – Guillermo de la Barrera. – José E. Lauritto. – Antonio Lovaglio Saravia. –Raúl P. Solanas. – Enrique L. Thomas. – Marta S. Velarde.

2

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

PREVENCION, TRATAMIENTO, INCLUSION SOCIAL DE PERSONAS AFECTADAS POR MAL DE ALZHEIMER, ASI COMO LA ASISTENCIA A FAMILIARES DIRECTOS Y CONVIVIENTES

CAPÍTULO I

Objeto, creación

Artículo 1º – *Objeto*: la presente ley tiene como objeto la prevención, tratamiento, inclusión social de personas afectadas por el Mal de Alzheimer, así como la asistencia a los familiares directos y convivientes.

Art. 2º – Créase en el ámbito del Ministerio de Salud de la Nación, el Programa Nacional de Prevención y Asistencia de la enfermedad de mal de Alzheimer para todo el territorio de la República Argentina.

CAPÍTULO II

Actividades

Art. 3º – Dicho programa tendrá como funciones específicas:

1. Desarrollar campañas de difusión y concientización social sobre la enfermedad de mal de Alzheimer, sus manifestaciones y principales consecuencias para el enfermo y su grupo familiar.
2. Producir información y divulgarla, sobre acciones para la prevención y diagnóstico temprano de dicha enfermedad, así como de los avances médico-científicos en su tratamiento.
3. Contemplar la creación de centros especializados para el tratamiento médico-psicológico del enfermo de mal de Alzheimer
4. Impulsar la creación de centros especializados que contemplen la orientación, acompañamiento y asistencia psicológica a grupos de personas a cargo del enfermo de Alzheimer.
5. Incorporar dentro de los centros especializados, actividades destinadas a la inclusión social del enfermo de mal de Alzheimer.
6. Crear un organismo destinado a la fiscalización, verificación y control de los hogares geriátricos habilitados para el cuidado de personas afectadas por el mal de Alzheimer.

Art. 4º – *De la difusión*: el Ministerio de Salud de la Nación implementará el desarrollo de campañas tendientes a difundir las acciones de preven-

ción, síntomas, y tratamientos disponibles para la enfermedad del mal de Alzheimer, a los efectos de orientar a las familias en el reconocimiento de esta enfermedad, para la asistencia oportuna al enfermo.

Art. 5º – El Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación elaborará cartillas informativas sobre los avances de la ciencia, tratamientos, cursos y carreras disponibles a nivel nacional, y los logros que el programa obtenga en su accionar a lo largo del país a fin de poder contar con la elaboración de estadísticas que registren la realidad de nuestro país en esta temática y fomentar la expansión de estas actividades. Estará también a cargo de la actualización constante de los profesionales de la salud

Art. 6º – *De la prevención*: impleméntese la realización del estudio genético correspondiente para la detección precoz de esta enfermedad a toda persona que clínicamente cumpla criterios predisponentes a padecer la enfermedad de mal de Alzheimer. Dichos estudios se actualizarán de acuerdo con los avances médico-científicos sobre enfermedad de Alzheimer.

Art. 7º – *Del tratamiento médico-psicológico*: incorpórese al Programa Médico Obligatorio (PMO) la enfermedad de Alzheimer, en todos los aspectos que hacen a la enfermedad: detección temprana; tratamiento farmacológico como no farmacológico; asistencia al enfermo y al grupo familiar y otras modalidades comprobadas que el tratamiento de la enfermedad pueda presentar.

Art. 8º – El programa creado en el artículo 2º de la presente ley, impulsará cursos de especialización, a través de convenios; con centros de salud asistenciales, universidades, profesorados, institutos colegiados que estén en relación con esta temática, asociaciones dedicadas a esta enfermedad; a fin de contar con personal médico y asistencial capacitado en esta patología.

Art. 9º – *De la asistencia psicológica a familiares*: el programa creado en el artículo 2º de la presente ley implementará en el marco de los centros de salud asistenciales de todo el país grupos terapéuticos de apoyo y acompañamiento a familiares de enfermos de mal de Alzheimer, fomentando su inserción comunitaria y divulgando los alcances médico-científicos y terapéuticos para el tratamiento de la enfermedad.

Art. 10. – *De la inclusión social*: dicho programa, por medio de los grupos terapéuticos, desarrollara actividades del tipo deportivas, recreativas y otras destinadas a fomentar el sentido de utilidad a la sociedad; con el objetivo de cuidar la calidad de vida de los enfermos de Alzheimer y de su grupo familiar.

Art. 11. – *Fiscalización, verificación y control*: créase dentro del programa creado en el artículo 2º de la presente ley, un organismo destinado a la fiscalización, verificación y control de los hogares geriátricos habilitados para el cuidado de estos pacientes. Dicho organismo estará a cargo de:

– Controles de higiene y cuidados personal de los enfermos.

– Control del suministro de medicación adecuada de acuerdo a las necesidades de cada paciente.

– Condiciones sociosanitarias de la institución.

CAPÍTULO III

Otras disposiciones

Art. 12. – *De la protección del enfermo de Alzheimer*. Incorpórese como artículo 478 bis del Código Civil el siguiente texto:

Toda persona mayor de edad, cuyo diagnóstico presuntivo realizado por un organismo oficial sea de padecer enfermedad de mal de Alzheimer, puede designar mediante escritura pública a una o más personas mayores de edad como sus propios curadores para tomar decisiones sobre actos que conciernan a su persona, salud y bienes.

Art. 13. – El Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación destinará centros de días, especializados en la atención y cuidados de estos pacientes, con el objetivo de fomentar el más adecuado desempeño en su vida cotidiana, mediante la implementación de actividades tendientes a alcanzar el máximo desarrollo de acuerdo a sus posibilidades.

Art. 14. – El Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación creará talleres protegidos con el objetivo de fomentar habilidades para lograr el mayor grado de independencia posible.

Art. 15. – Invítase a las provincias a adherir a la presente ley.

Art. 16. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Graciela B. Gutiérrez. – Susana M. Canela. – Guillermo de la Barrera. – Eva García de Moreno. – Amanda S. Genem. – Nancy S. González. – Antonio Lovaglio Saravia. – Graciela Z. Rosso. – Juan H. Sylvestre Begnis.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – En consideración en general.

Tiene la palabra la señora diputada por Santa Cruz.

Sra. Gutiérrez. – Señora presidenta: al igual que en la intervención anterior voy a solicitar la inserción de mi discurso, pero es importante hacer mención a dos cuestiones vinculadas con el proyecto de ley.

Todos los presentes sabemos que cuando una iniciativa llega al recinto sin duda está transitando el último tramo de una escalera que nos ha llevado a ello. Cada uno de los peldaños que transitó el proyecto de ley ha sido enriquecedor y, por lo tanto, no es necesario hacer mención a más detalles.

Esta iniciativa se centró en dos ejes fundamentales. Por un lado, el enfermo, y la frecuencia de la enfermedad, que nos indica que existen 500 mil pacientes que sufren Alzheimer; estamos hablando del 1,25 por ciento de la población argentina.

También se ha centrado en la familia del paciente y los convivientes que lo rodean. Sin duda, al principio los familiares pasan por el enojo, la ira y la vergüenza, que luego se traduce en pena y culpa, hasta que finalmente, frente al escollo social se convierte en impotencia y soledad. Por eso centro mi proyecto en estos dos ejes fundamentales sobre los cuales gira.

Para finalizar, quiero señalar que alguien me dijo una tarde en Santa Cruz –esa Santa Cruz que según algunos yo no conozco–: "Doctora: no se olvide nunca de los que no podemos recordar". Quizás no recordemos que en la tarde de hoy hemos sancionado una norma para nuestros adultos mayores, pero no olvidemos que en el futuro quizás sea una ley para nosotros mismos. *(Aplausos.)*

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Se va a votar en general en forma nominal.

–Se practica la votación nominal.

–Conforme al tablero electrónico, sobre 148 señores diputados presentes, 143 han votado por la afirmativa, registrándose además 4 abstenciones.

Sr. Secretario (Hidalgo). – Se han registrado 143 votos por la afirmativa y ninguno por la negativa.

–Votan por la afirmativa los señores diputados: Acuña Kunz, Acuña, Aguad, Agüero, Alarcón, Alonso, Ardid, Arriaga, Atanasof, Augsburger, Baigorri, Baladrón, Bayonzo, Beccani, Berraute, Beveraggi, Bianco, Bisutti, Bonasso, Bösch, Brillo, Brue, Burzaco, Camaño (E. O.), Camaño (G.), Canela, Canevarolo, Cantero Gutiérrez, Carmona, Cavadini, Chironi, Cigogna, Cittadini, Coirini, Collantes, Comelli, Conti, Córdoba (S. M.), Coscia, Cuevas, Dalla Fontana, Daud, De la Barrera, De la Rosa, Delich, Depetri, Díaz Bancalari, Díaz, Dovena, Fabris, Fadel, Ferrá de Bartol, Ferrigno, Figueroa, Fiol, García de Moreno, García Méndez, García (M. T.), García (S. R.), Garín de Tula, Garrido Arceo, Genem, Gioja, Giudici, Godoy (J. C. L.), González (M. A.), González (N. S.), Gorbacz, Gutiérrez (G. B.), Heredia, Hernández, Herrera (G. N.), Irrazábal, Iturrieta, Jerez (E. A.), Kunkel, Landau, Lemos, Leyba de Martí, Lix Klett, López, Lovaglio Saravia, Lozano, Lusquiños, Macaluse, Maffei, Marcó del Pont, Marconato, Marino (J. I.), Martinelli, Massei, Mediza, Méndez de Ferreyra, Merino, Moisés, Monayar, Mongeló, Montenegro, Morandini, Moreno, Morini, Müller, Nemirovsci, Obiglio, Oliva, Olmos, Osorio, Osuna, Pastoriza, Pérez (A.), Pinedo, Poggi, Recalde, Richter, Ríos, Rodríguez (M. V.), Rodríguez (O. E. R.), Rojkés de Alperovich, Román, Romero, Roquel, Rossi, Ruckauf, Salim, Sánchez, Sartori, Sesma, Sluga, Snopek, Solanas, Sosa, Spatola, Stella, Storero, Sylvestre Begnis, Thomas, Tonelli, Tulio, Vanossi, Velarde, Villaverde, West y Zancada.

–Se abstienen de votar los señores diputados: Bianchi Silvestre, César, Soto y Vargas Aignasse.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Se deja constancia del voto afirmativo de los señores diputados Landau y Díaz Bancalari.

Si hay asentimiento de la Honorable Cámara se votarán en conjunto los artículos 1° a 13.

–Asentimiento.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Se van a votar los artículos 1° a 13 inclusive.

–Resulta afirmativa.

–El artículo 14 es de forma.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Queda sancionado el proyecto de ley.[1] *(Aplausos.)*

Se comunicará al Honorable Senado.

13

MOCION DE ORDEN

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – La Presidencia solicita el asentimiento de la Honorable Cámara para pasar al temario de la próxima sesión los expedientes 513-D.-2006, proyecto de ley sobre autorización a la Asociación de

[1] Véase el texto de la sanción en el Apéndice. (Pág. 271.)

Trabajadores Gremiales con Personería Gremial y Entidades Empresarias de la Actividad a celebrar convenios de corresponsabilidad gremial y cuestiones conexas, y 82-S.-2007, proyecto de ley en revisión por el que se reordena la actividad ferroviaria y se crea la Administración de Infraestructura Ferroviaria Sociedad del Estado.

Se va a votar.

–Resulta afirmativa.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Se procederá en consecuencia.

14

COBERTURA INTEGRAL Y GRATUITA PARA LA PREVENCION, DETECCION Y TRATAMIENTO DE PERSONAS QUE PADECEN ANEMIA BETA TALASEMIA Y TALASEMIA MAYOR

(Orden del Día Nº 3.277)

Dictamen de comisión

Honorable Cámara:

La Comisión de Acción Social y Salud Pública ha considerado el proyecto de ley de la señora diputada Genem y otros, por el que se incorpora al Programa Médico Obligatorio –PMO– la cobertura integral y gratuita para la prevención, detección y tratamiento de las personas que padecen anemia beta talasemia y talasemia mayor; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja la sanción del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

BETA TALASEMIA Y TALASEMIA MAYOR

Artículo 1º – Inclúyase en la guía para la práctica del cuidado preconcepcional y del control prenatal perteneciente al Programa de Salud Perinatal, del Plan Materno Infantil del Ministerio de Salud de la Nación, en el apartado "El cuidado preconcepcional", la realización de los estudios que correspondan para la detección de portadores del rasgo talasémico.

Art. 2º – La autoridad competente definirá los estudios para la detección de dicha anemia.

Art. 3º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de la comisión, 13 de noviembre de 2007.

Juan H. Sylvestre Begnis. – Juan E. B. Acuña Kunz. – Graciela B. Gutiérrez. – Nancy S. González. – Mario A. Santander. – Eduardo L. Galantini. – Julio E. Arriaga. – Graciela Camaño. – Susana M. Canela. – Jorge C. Daud. – Guillermo De la Barrera. – Edgardo F. Depetri. – Susana E. Díaz. – Beatriz M. Leyba de Martí. – Eduardo L. Borocotó. – Olinda Montenegro. – Lucrecia Monti. – Marta L. Osorio. – Alicia E. Tate. – Sergio F. Varisco.

En disidencia parcial:

Leonardo A. Gorbacz.

FUNDAMENTOS
DE LA DISIDENCIA PARCIAL DEL SEÑOR DIPUTADO LEONARDO GORBACZ

Señor presidente:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para exponer los fundamentos de nuestra disidencia parcial con el proyecto de ley expediente 2.125-D.-07, sobre la enfermedad beta talasemia. Aunque coincidimos con el espíritu de la misma, discrepamos con la forma de llevarlo a la práctica.

El texto del dictamen dispone incorporar en una guía del Ministerio de Salud de la Nación la realización de estudios de detección preconcepcionales para la enfermedad. La publicación que se propone modificar es una guía publicada en 2001 por el Ministerio, titulada "El cuidado prenatal: guía para la práctica del cuidado preconcepcional y del control prenatal" y cuyos autores son Ricardo Schwarcz, Alfredo Uranga, Celia Lomuto, Inés Martínez, Diana Galimberti, Oscar M. García, María Elena Etcheverry y Marta Queiruga. Tal como describe el propio documento, estas recomendaciones fueron revisadas por expertos de OPS/OMS, de UNICEF, de catorce sociedades científicas del país y por otros profesionales independientes.

Dado el carácter técnico de este documento, la jerarquía de los consultores implicados en su elaboración y la natural necesidad de actualización periódica del mismo, consideramos que la preocupación de la Cámara por introducir un cambio puntual debería expresarse como una solicitud para que el ministerio considere la modificación sugerida, y no a través de una ley.

Acompañamos la intención del proyecto pero no la modalidad elegida, por tanto expresamos nuestra disidencia parcial con el dictamen de mayoría.

Sin otro particular, saludo a usted atentamente.

Leonardo A. Gorbacz.

INFORME

Honorable Cámara:

La Comisión de Acción Social y Salud Pública ha considerado el proyecto de ley de la señora dipu-

tada Genem y otros, por el que se incorpora al Programa Médico Obligatorio –PMO– la cobertura integral y gratuita para la prevención, detección y tratamiento de las personas que padecen anemia beta talasemia y talasemia mayor. Luego de su estudio resuelve despacharlo favorablemente, aunque con modificaciones.

Eduardo L. Borocotó.

ANTECEDENTE

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

BETA TALASEMIA Y TALASEMIA MAYOR

Artículo 1º – Incorpórese al Programa Médico Obligatorio (PMO) la cobertura integral y gratuita para la prevención, detección y tratamiento de las personas que padecen anemia beta talasemia y la talasemia mayor.

Art. 2º – El Ministerio de Salud de la Nación, como autoridad de aplicación, deberá reglamentar, en un plazo de sesenta días a partir de la publicación de la presente, los tipos de práctica y condiciones, para que los pacientes accedan a los tratamientos de la más actualizada y conveniente tecnología y de óptima calidad para las patologías mencionadas en el artículo 1º.

Art. 3º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Susana Genem. – Isabel A. Artola. – Ana Berraute. – Eva García de Moreno. – Nancy González. – Graciela B. Gutiérrez. – José E. Lauritto. – Amelia López. – Eduardo Lorenzo Borocotó. – Carolina Moisés. – Raúl P. Solanas. – Juan Silvestre Begnis. – Enrique Thomas.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – En consideración en general.

Se va a votar el dictamen de la Comisión de Acción Social y Salud Pública recaído en el proyecto de ley por el cual se incorpora al Programa Médico Obligatorio la cobertura integral y gratuita para la prevención, detección y tratamiento de las personas que padecen anemia beta talasemia y talasemia mayor.

–Se practica la votación nominal.

–Conforme al tablero electrónico, sobre 153 señores diputados presentes, 142 han votado por la afirmativa, registrándose además 10 abstenciones.

Sr. Secretario (Hidalgo). – Se han registrado 142 votos por la afirmativa y ninguno por la negativa.

–Votan por la afirmativa los señores diputados: Acuña Kunz, Acuña, Aguad, Agüero, Alarcón, Alonso, Ardid, Arriaga, Atanasof, Augsburger, Baladrón, Bayonzo, Beccani, Berraute, Bertone, Beveraggi, Bianchi Silvestre, Bianco, Bisutti, Bonasso, Bösch, Brillo, Brue, Burzaco, Camaño (E. O.), Canela, Canevarolo, Cantero Gutiérrez, Carmona, Cassese, Cavadini, César, Chironi, Cigogna, Cittadini, Coirini, Comelli, Conti, Córdoba (S. M.), Coscia, Cuevas, Daher, Dalla Fontana, De la Barrera, De la Rosa, De Marchi, Delich, Depetri, Díaz Bancalari, Díaz Roig, Díaz, Fabris, Fadel, Ferrá de Bartol, Figueroa, Fiol, García de Moreno, García Méndez, García (M. T.), García (S. R.), Garín de Tula, Garrido Arceo, Genem, Gioja, Giudici, Godoy (J. C. L.), González (M. A.), González (N. S.), Gorbacz, Gutiérrez (G. B.), Heredia, Hernández, Herrera (G. N.), Irrazábal, Iturrieta, Jeréz (E. A.), Kunkel, Lemos, Leyba de Martí, Lix Klett, López, Lovaglio Saravia, Lozano, Macaluse, Maffei, Marcó del Pont, Marconato, Marino (J. I.), Martinelli, Massei, Mediza, Méndez de Ferreyra, Merino, Moisés, Monayar, Mongeló, Montenegro, Morandini, Moreno, Morgado, Morini, Müller, Nemirovsci, Obiglio, Oliva, Olmos, Osorio, Osuna, Pastoriza, Pérez (A.), Pinedo, Poggi, Quiroz, Recalde, Richter, Ríos, Rodríguez (M. V.), Rodríguez (O. E. R.), Rojkés de Alperovich, Román, Romero, Roquel, Rosso, Salim, Sánchez, Snopek, Solanas, Sosa, Soto, Spatola, Stella, Storero, Sylvestre Begnis, Thomas, Tonelli, Tulio, Vanossi, Vargas Aignasse, Velarde, Villaverde, West y Zancada.

–Se abstienen de votar los señores diputados: Baigorri, Camaño (G.), Collantes, Daud, Dovena, Landau, Lusquiños, Ruckauf, Sartori y Sluga.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Se deja constancia que han votado por la afirmativa los señores diputados Rosso, Eduardo Camaño, Cassese, Bertone y Rossi.

En consideración en particular el artículo 1°.

Se va a votar.

–Resulta afirmativa.

–Sin observaciones, se vota y aprueba el artículo 2°.

–El artículo 3° es de forma.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Queda sancionado el proyecto de ley.[1]

Se comunicará al Honorable Senado.

[1] Véase el texto de la sanción en el Apéndice. (Pág. 271.)

15

CREACION DEL REGISTRO NACIONAL DE ORGANISMOS EN EL AMBITO DE LA SEDRONAR

(Orden del Día 3.237)

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Prevención de Adicciones y Control del Narcotráfico y de Asuntos Cooperativos, Mutuales y Organismos No Gubernamentales han considerado el proyecto de ley de los señores diputados Gutiérrez (G. B.), Canevarolo, De la Barrera, Genem, Garín de Tula, Alvarez Rodríguez, García de Moreno y Rico sobre la creación del Registro Nacional de Organizaciones Gubernamentales y No Gubernamentales de Asistencia en Adicciones; 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 – Créase en el ámbito de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (Sedronar), el Registro Nacional de Organismos que prestan asistencia en materia de drogodependencia, sean éstos públicos o privados, en adelante RENOA.

Art. 2º – A los efectos de la presente ley se consideran organismos públicos a los centros que funcionan en hospitales generales o psiquiátricos, centros de salud mental periféricos, unidades asistenciales sanitarias periféricas con asistencia en salud mental, centros específicos de prevención y asistencia, servicios de atención en crisis (SAC) y todo otro que, dependiendo directamente del Estado nacional, provincial o municipal, lleve a cabo la asistencia, tratamiento propiamente dicho y reinserción social; así como también toda otra medida psicoterapéutica, ya sea ambulatoria o residencial, destinada a mejorar las condiciones psicofísicas y sociales de las personas usuarias de sustancias psicoactivas.

A los efectos de la presente ley se consideran organismos privados, a las personas jurídicas legalmente constituidas y habilitadas por los órganos competentes cuyo objeto social contemple la asistencia, tratamiento propiamente dicho y reinserción social; como también toda otra medida psicoterapéutica, ya sea en forma ambulatoria o residencial, destinada a mejorar las condiciones psicofísicas y sociales de las personas usuarias de sustancias psicoactivas.

Art. 3º – Serán funciones del RENOA:

1. Llevar en forma actualizada el listado de organismos públicos y privados que prestan servicios de asistencia en materia de drogodependencia.
2. Establecer los requisitos y documentación pertinente para la inscripción en el RENOA de organismos públicos y privados.
3. El RENOA informará a los ministerios jurisdiccionales respectivos, sobre las infracciones a la presente ley.

Art. 4º – Todos los organismos públicos y privados que presten servicios en el área de drogodependencia, deben inscribirse en el RENOA, mencionado en el artículo 1º de la presente ley, a fin de ser incluidos en un listado oficial.

A partir de la habilitación otorgada por la autoridad sanitara jurisdiccional, los organismos citados en el artículo 2º, dispondrán de un plazo máximo de ciento ochenta días (180) para efectivizar su inscripción.

Art. 5º – Las infracciones a lo dispuesto en la presente ley, serán pasibles de las sanciones establecidas en los artículos 125 al 128 inclusive de la ley 17.132 y el decreto 341/92, sin perjuicio de la aplicación de las normas vigentes que pudieren corresponder.

El producido de las multas será destinado a las acciones de asistencia que establezca cada jurisdicción.

Art. 6º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 14 de noviembre de 2007.

Lucía Garín de Tula. – Roberto R. Costa. – Mará C. Alvarez Rodríguez. – Elda S. Agüero. – María del Carmen C. Rico. – Hugo Acuña. – Jorge R. Giorgetti. – Gustavo J. A. Canteros. – Nora A. Chiacchio. – Diana B. Conti. – Paulina E. Fiol. – Eva García de Moreno. – Nancy González. – Graciela B. Gutiérrez. – Alberto Herrera. – Beatriz L. Rojkes. – Enrique Thomas. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Marta S. Velarde.

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Prevención de Adicciones y Control del Narcotráfico y de Asuntos Cooperativos, Mutuales y Organizaciones No Gubernamentales han considerado el proyecto de ley de los señores diputados Gutiérrez (G. B.), Canevarolo, De la Barrera, Genem, Garín de Tula, Alvarez Rodríguez, García de Moreno y Rico. Este proyecto pretende la creación en el ámbito de la Secretaría de Progra-

mación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico de la Presidencia de la Nación, del registro nacional de instituciones que prestan asistencia en drogodependencia.

Para el logro de una asistencia adecuada, resulta necesario conocer todas las instituciones que prestan servicios en materia de drogodependencia y para ello se hace imperioso crear el registro propuesto en este proyecto.

Destacamos que, en la actualidad, el registro mencionado funciona en el ámbito de la Sedronar, circunscrito sólo a aquellas instituciones que son prestadoras de esa secretaría de Estado, por lo que la información sobre el universo de instituciones que abordan este flagelo, es sólo parcial y no agota la previsión establecida en la ley de estupefacientes - Artículo 19, ley 23.737.

El funcionamiento de este tipo de establecimientos es facultad propia de las provincias que tienen a su cargo la habilitación y fiscalización de los centros que actúan en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones. En consecuencia el registro nacional no invade ni busca intervenir en cuestiones provinciales, simplemente solicita la colaboración de las jurisdicciones locales, para contar con información actualizada sobre sus centros asistenciales.

La realidad sobre el funcionamiento de estas instituciones hoy resulta desconocida, según estadísticas de la Sedronar, sobre aproximadamente 900 instituciones asistenciales que hay en funcionamiento, sólo un 10 % se encuentran registradas en la Sedronar, generando un importante vacío en la materia, y una falta de conocimiento sobre las disponibilidades en cada jurisdicción.

Con la creación de este registro no se quiere otorgar a la Sedronar atribuciones que corresponden a las jurisdicciones, sino poder contar en el ámbito de la secretaría con la información necesaria de todas las instituciones asistenciales del país.

Por todo lo expuesto, con las modificaciones efectuadas, solicitamos la sanción del presente proyecto de ley que intenta comenzar a ordenar los servicios asistenciales en esta materia, en todo nuestro país.

Lucía Garín de Tula.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Prevención de Adicciones y Control del Narcotráfico y de Asuntos Cooperativos han considerado el proyecto de ley de los señores diputados Gutiérrez (G. B.), Canevarolo, De la Barrera, Genem, Garín de Tula, Alvarez Rodríguez, García de Moreno y Rico sobre la creación del Registro Nacional de Organizaciones Gubernamentales y No Gubernamentales de Asistencia en Adicciones; 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 – Créase en el ámbito de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (Sedronar), el Registro Nacional de Organizaciones Públicas, Privadas y Organizaciones de la Sociedad Civil sin Fines de Lucro, que prestan asistencia en materia de drogodependencia.

Art. 2º – La Sedronar convocará a las provincias a través del Consejo Federal de Salud (COFESA) en el marco de lo establecido en los artículos 2º, 5º y 8º de la ley 22.373 y a través del Consejo Federal de Drogas, (Cofedro), a integrarse al Registro Nacional de Organizaciones.

Art. 3º – Integran el Registro Nacional de Organizaciones, los centros de prevención, asistencia y tratamiento en sus distintas modalidades socioterapéuticas y/o médico-asistenciales, habilitados por la autoridad pública jurisdiccional, diferenciados en organismos públicos, privados y organizaciones de la sociedad civil, sin fines de lucro.

Art. 4º – La Sedronar convocará en el marco del COFESA y del Cofedro a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a suscribir convenios de integración al registro. Dichos convenios tendrán como marco:

a) Las provincias se comprometen a brindar toda la información pertinente respecto de las organizaciones que en sus jurisdicciones cumplen con las características establecidas en el artículo 3º de la presente ley;

b) Las provincias se comprometen a presentar en los plazos establecidos por convenio, los resultados de las fiscalizaciones referidas al funcionamiento de las organizaciones incorporadas al registro nacional, siendo su incumplimiento motivo de caducidad del convenio;

c) La Sedronar se compromete a brindar la asistencia técnica necesaria en el marco del Cofedro y el COFESA, para establecer pautas de habilitación y control de funcionamiento en cada jurisdicción;

d) La Sedronar evalúa en el marco del Cofedro y el COFESA las posibilidades de asistencia financiera por parte de la Nación para asistir a las jurisdicciones en el desarrollo y adecuación de los centros públicos de prevención, asistencia y tratamiento de la problemática de la drogodependencia.

Art. 5º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Leonardo A. Gorbacz. – Margarita Beveraggi. – Susana R. García. – Pablo V. Zancada.

INFORME

Honorable Cámara:

El 5 de diciembre del año 2006 hemos presentado un proyecto de ley denominado Plan Federal de Asistencia Pública de las Adicciones (7.253-D.-06), con el objeto de plantear el relegado pero necesario debate acerca de la política asistencial de nuestro país en materia de adicciones.

Si bien ese proyecto aún no ha sido puesto a consideración de los diputados de la Comisión de Prevención de las Adicciones y Control del Narcotráfico, el tratamiento del dictamen sobre el Registro Nacional de Organizaciones Gubernamentales y No Gubernamentales de Asistencia en Adicciones nos da la ocasión de abordar esa cuestión, desde este ángulo en particular.

La actual política en materia de asistencia de las adicciones en nuestro país consiste, a nuestro juicio, en la falta de políticas. Precisamente un grave problema con el que nos enfrentamos es la escasa accesibilidad de los ciudadanos con trastornos adictivos a espacios asistenciales. Y por otro lado, la creación no planificada de organizaciones no gubernamentales, algunas con fines de lucro y otras no, que se ocupan del tema con distintas y variadas modalidades y diferente calidad. Esos problemas se suman a la criminalización en que la ley 23.737 pone a los usuarios de drogas. Todo este escenario se da en torno a la insuficiencia absoluta de los Estados provinciales y municipales para desarrollar dispositivos de tratamiento públicos, o incluso, de dotar a los centros de salud y hospitales públicos de los recursos necesarios para atender esta problemática.

Ante este breve diagnóstico, cabe preguntarse acerca del rol que el Estado nacional debe cumplir. Entendemos que en el actual esquema cada vez más injusto para las provincias de distribución de recursos coparticipables, una de las funciones del gobierno central ha de ser, precisamente, financiar a las jurisdicciones para que desarrollen esos centros públicos, a fin de que efectivamente se conviertan en el eje de una política pública asistencial y en garante del derecho a la salud de toda la población.

Sin embargo, el rol que hoy cumple la Sedronar en este tema dista mucho de ser satisfactorio. El sistema de becas actual no sólo es insuficiente en términos de cobertura, sino que también es injusto en términos de que obliga a los ciudadanos a demostrar pobreza para acceder a una cobertura que debiera ser gratuita y universal. Por otro lado, esa política de subsidio a la demanda en lugar de financiamiento de la oferta, no diferencia entre efectores públicos y privados ni plantea una estrategia global de puesta en marcha de un sistema fortalecido y de calidad.

Precisamente, las organizaciones no gubernamentales se han hecho cargo todo este tiempo, como han podido, de atender las adicciones ante la ausencia estatal. También es cierto que bajo este paraguas han surgido también organizaciones con fines lucrativos. Muchas de ellas, además de la posibilidad de acceder a asistir bajo el sistema de becas, reciben o han recibido subsidios nacionales, provinciales o municipales.

Ahora bien: comprendemos que la ausencia del Estado ha generado este estado de cosas, y que en definitiva, mucho debemos agradecer a las organizaciones que han ocupado ese rol. El punto es qué hacemos de aquí en más. ¿Podemos planteamos una política de fortalecimiento de los centros públicos o debemos seguir subsidiando los efectores que espontáneamente vayan surgiendo? ¿Cuál es el esquema que mejor garantiza una accesibilidad universal para un problema tan extendido: el actual, de becas, o el que proponemos, de inversión fuerte en el sistema público de todo el país?

En ese sentido, entendemos que el dictamen de mayoría plantea un registro nacional al servicio de la actual política asistencial. Por un lado, porque no diferencia con claridad las organizaciones públicas de las privadas, y dentro de estas últimas a las que persiguen y las que no persiguen lucro. Y por otro lado, porque obliga a la inscripción de todos los centros de todo el país bajo amenaza de multa, reservándose la Nación la potestad de establecer requisitos que en definitiva terminan siendo condiciones extras de habilitación, con lo cual invade jurisdicciones provinciales.

Por ello proponemos un dictamen de minoría creando un registro que sirva como base de una política diferente, donde el Estado nacional no se convierta en fiscalizador de segunda instancia de los centros de atención de las adicciones de todo el país para luego dar o no dar subsidios a la asistencia de los considerados “pobres”, sino que sirva para concentrar la información necesaria para establecer, en acuerdo con las provincias y en el marco del Cofedro y el COFESA –organismos éstos que ni siquiera son mencionados en el dictamen de mayoría– un esquema de desarrollo de centros públicos de asistencia con apoyo financiero nacional y también en acuerdo con las provincias, pautas mínimas de habilitación y control de funcionamiento de las instituciones públicas y privadas.

Por todo lo expuesto, es que solicito a los señores diputados que acompañen el presente dictamen.

Leonardo A. Gorbacz.

ANTECEDENTE

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

CREACION DEL REGISTRO NACIONAL DE ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES Y NO GUBERNAMENTALES DE ASISTENCIA DE ADICCIONES

Artículo 1º – Créase en el ámbito de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Droga-

dicción y la Lucha contra el Narcotráfico de la Presidencia de la Nación, el Registro Unico Nacional de Instituciones que prestan asistencia en materia de drogodependencia.

Art. 2º – Son funciones del registro:

a) Llevar en forma periódica y actualizada el listado de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que prestan servicios de asistencia en materia de drogodependencia;

b) Establecer un sistema de alzas y bajas de las instituciones que prestan servicios de asistencia a drogodependientes;

c) Controlar el cumplimiento de los requisitos establecidos por la presente ley y sus normas reglamentarias;

d) Aplicar mediante decisión emanada de la autoridad superior del organismo la sanciones correspondientes, cuando se corrobore una infracción a la presente ley.

Art. 3º – Todas aquellas instituciones que presten servicios de asistencia en materia de drogodependencia, deberán inscribirse en el Registro Nacional de Instituciones.

Los organismos gubernamentales se regulan por su norma de creación. Su inscripción a este registro quedará incluida por la información que la autoridad competente realice sobre su existencia y prestaciones.

Art. 4º – La Sedronar, dentro del ámbito de sus competencias y en colaboración con las distintas autoridades provinciales, municipales y entidades prestatarias de servicio, a fin de lograr los objetivos de esta ley, promoverá las siguientes actividades:

a) Capacitación técnica y profesional a los responsables de las instituciones prestatarias de servicios a drogodependientes;

b) La adecuación progresiva de la oferta asistencial en centros específicos de atención a drogodependientes, fundamentalmente en cuanto al desarrollo de actividades, programas, plazas y en todas aquellas medidas que favorezcan la accesibilidad de los usuarios a los recursos y faciliten su atención;

c) Establecer las bases de cooperación y arbitrar los medios para la promoción y realización de estudios, investigaciones y actividades de interés mutuo en cuanto a la calidad de los servicios de salud, asegurando el máximo aprovechamiento del equipo humano y medios materiales disponibles entre el Programa Nacional de Garantía de Calidad de la Atención Médica y el Ministerio de Salud de la provincia.

Art. 5º – Para poder inscribirse en el registro, las instituciones deberán presentar, por lo mínimo:

a) Personería jurídica y fecha de otorgamiento de la misma;

b) Acta de constitución de sociedad, contrato y/o estatuto societario;

c) Acta de constitución de autoridades vigentes al momentos de la inscripción;

d) Constancia de inscripción en la AFIP;

e) Balance y memoria de la institución suscripto por contador público nacional matriculado;

f) Organigrama de la institución;

g) Habilitación municipal. En el caso que el municipio no expida dicha habilitación las instituciones deberán acompañar constancia escrita de dicha situación expedida por el municipio;

h) Habilitación sanitaria;

i) Título de propiedad, o en su caso, contrato de locación y/o comodato, del inmueble en el que funciona la institución;

j) Planos de construcción debidamente aprobados por el municipio respectivo y planos de ubicación, calles que la circundan, con mención de los accesos por transporte público y privado;

k) Programa preventivo y adicional, el que se someterá a consideración del Sedronar;

l) Matrícula profesional del director médico y del director del programa terapéutico;

m) Seguro de responsabilidad civil;

n) Seguro de mala praxis profesional;

o) Reglamento interno;

p) Nómina del personal que trabaja en la institución, con sus respectivas funciones;

q) Constancia de inscripción ante superintendencia de servicios de salud;

r) Todas aquellas exigencias que sean determinadas posteriormente en la reglamentación.

Art. 6º – Los datos suministrados revestirán carácter de declaración jurada y se ratifican con la firma al pie del representante de la entidad.

Art. 7º – Las provincias y sus respectivos municipios son los encargados de la aprobación de la normativa de autorización de apertura y funcionamiento y de acreditación de centros y servicios sociosanitarios y de atención y prevención de las drogodependencias y otros trastornos adictivos.

Art. 8º – Las provincias, municipios, y la Ciudad de Buenos Aires, tendrán la obligación de informar a todas las instituciones que presten servicios de asistencia al drogodependiente en sus jurisdicciones, sobre la obligatoriedad de la inscripción registral; y de asesorar en cuestiones vinculadas al mismo a fin de cumplimentar lo dispuesto en la presente ley.

Art. 9º – Las instituciones comprendidas en la presente ley, y que a la fecha se encuentren prestando asistencia en materia de drogodependencia deberán inscribirse en el registro nacional de prestadores, en un plazo máximo de 90 días de entrada en vigencia de la presente ley, a fin de adecuarse a los requisitos exigidos para poder obtener el certificado de inscripción.

Art. 10. – Cuando el registro corrobore expresamente una infracción a las disposiciones de la presente ley y la misma sea resuelta por la autoridad superior del organismo se aplicarán en forma gradual de acuerdo al tipo y la periodicidad en la infracción las siguientes sanciones:

a) Apercibimiento;

b) Multa entre 5 y 500 sueldos básicos de la administración pública;

c) Suspensión de la inscripción en el registro por un plazo máximo de 15 días;

d) Baja del registro.

Art. 11. – La presente ley se reglamentará a los 90 días de su publicación.

Art. 12. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Graciela B. Gutiérrez. – Cristina Alvarez Rodríguez. – Dante O. Canevarolo. – Guillermo de la Barrera. – Eva García de Moreno. – Lucía Garín de Tula. – Susana Genem. – María del Carmen C. Rico.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – En consideración en general.

Tiene la palabra la señora diputada por Santa Cruz.

Sra. Gutiérrez. – Señora presidenta: este proyecto de ley tiene como fin único la creación en el ámbito de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico de la Presidencia de la Nación (Sedronar), del registro nacional de instituciones que brindan asistencia en drogadependencia, a partir de ahora denominado RENOA.

Es importante destacar que en la actualidad el registro que por este proyecto pretende crearse ya funciona en el ámbito de la Sedronar, por una resolución firmada en conjunto con el Ministerio de Salud y Ambiente, resolución 885/2001, circunscripto sólo a aquellas instituciones que por elección son prestadoras de esa Secretaría de Estado, por lo que el control realizado sobre el universo de instituciones que abordan este flagelo es sólo parcial y no agota la previsión establecida en el régimen final de estupefacientes, ley 23.737, en cuyo artículo 19 se establece que todas las instituciones que presten servicio de asistencia a drogadependientes –desintoxicación y rehabilitación– deben estar registradas oficialmente.

Según estadísticas de la propia Sedronar, de aproximadamente novecientos centros de asistencia al drogadependiente existentes en el territorio nacional sólo un diez por ciento se encuentra registrado en la Sedronar, generando esta situación no sólo un importante déficit de información y estadísticas concretas, sino un riesgo potencial para los pacientes y sus familias que no saben a qué tipo de instituciones pueden ser derivados a fin de lograr una adecuada asistencia de su enfermedad.

Permanentemente escuchamos y observamos que el flagelo de las drogas ha dejado de ser una cuestión exclusiva de los grandes centros urbanos. Hoy, la drogadicción que afecta principalmente a nuestros jóvenes ya se ha instalado en todo el territorio nacional, aun en aquellas jurisdicciones más pequeñas, dando lugar a una verdadera proliferación de supuestos centros asistenciales, generando un mercado negro paralelo de instituciones que lucran con la enfermedad y la necesidad.

Es por ello que a nivel nacional está dentro de los objetivos de la Sedronar ejecutar una política de prevención integral de la drogadependencia y el control del tráfico ilícito de drogas, en cooperación permanente con los organismos provinciales competentes en el marco de un federalismo de concertación.

Una cuestión que debe quedar clara a fin de evitar equívocos y/o confusiones es que el funcionamiento regular de este tipo de establecimiento es facultad propia de las provincias que tienen a su cargo la habilitación y fiscalización de los centros que actúan en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones. En consecuencia, el registro nacional no invade ni busca intervenir en cuestiones exclusivamente provinciales; simplemente solicita la colaboración de jurisdicciones locales destinadas a tal fin para evitar lo anteriormente expuesto, y su contribución no podría lograrse sin el marco del instrumento legal que aquí se pretende establecer.

Quien habilita no es la Sedronar sino la autoridad local; de esto no deben quedar dudas. La

Sedronar organizará estratégicamente las contribuciones nacionales sobre la base de este registro, si realmente se cumple con los requisitos respecto de la documentación establecida para funcionar, que son ni más ni menos que aquellos que fueron firmados el 20 de noviembre de 2001 en la resolución 885 –a la que hice mención anteriormente–, conjuntamente por la Sedronar y el Ministerio de Salud a través de sus diferentes confederaciones, tanto Cofedro como Cofesa.

Bajo ningún concepto se quiere dotar a la Sedronar del carácter de fiscal general de las políticas provinciales en materia de asistencia. No se busca invadir jurisdicciones propias o competencias exclusivamente locales; pero tengo que resaltar que el flagelo de la drogadicción ya excede el ámbito de las jurisdicciones provinciales y no sólo interesa su territorio. Se trata de algo que compete a todos, que nos obliga a estructurar políticas a nivel nacional complementando cuestiones que pudieran faltar, y a contar con una base de datos a nivel nacional concentrada en centros asistenciales viables, actualizada, para darnos seguridad jurídica. Esto simplemente significa blanquear una situación y finalizar con la actividad paralela que supuestos centros asistenciales llevan a cabo, fortaleciendo de esta manera institucionalmente los centros asistenciales que sí se encuentran registrados.

No se busca más que dar una solución otorgando legalidad, evitando, por otro lado, el despilfarro de gastos monetarios y de partidas, así como también situaciones indeseadas a las que son sometidas muchas familias afectadas.

Con la puesta en marcha de este registro contaremos con una herramienta de fortalecimiento institucional fundamental para poder encauzar esfuerzos conjuntos entre la Nación y las provincias. *(Aplausos.)*

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra la señora diputada por Catamarca.

Sra. Garín de Tula. – Señora presidenta: en mi carácter de presidenta de la Comisión de Prevención de Adicciones y Control del Narcotráfico quiero informar sobre el trabajo desarrollado en torno de este proyecto, que ha sido realizado juntamente con la Comisión de Asuntos Cooperativos, Mutuales y Organizaciones no Gubernamentales.

A pesar de la simplicidad de la iniciativa en debate, su tratamiento no ha sido fácil, por cuanto hemos discutido largamente sobre un punto al que ya se ha referido la señora diputada preopinante: la posible incursión en derechos que competen a las jurisdicciones provinciales.

El proyecto apunta fundamentalmente a clarificar las condiciones en que funcionan los distintos organismos públicos o privados, o instituciones sin fines de lucro, que consideran la problemática de las adicciones, muchos de los cuales pueden tener muy buenas intenciones, pero en la práctica no cumplen acabadamente con los objetivos que se persiguen a nivel nacional para hacerse cargo de esta importante enfermedad social, en la que, además, se comprometen fondos públicos.

Nuestra idea es que la Sedronar, la secretaría de Estado que se encarga de la prevención de las adicciones, cuente con un registro que le permita conocer a ciencia cierta la cantidad y la calidad de las instituciones que se ocupan de los drogadependientes. En razón de que estas personas en muchos casos ni siquiera tienen la contención familiar necesaria, resulta difícil saber si la institución que los va a acoger brinda las condiciones suficientes para reinsertarlos en la sociedad.

El hecho de que pueda gozarse de fondos públicos, a través de becas y subsidios, nos lleva a ser muy celosos en cuanto a la utilización y el aprovechamiento de tales recursos.

Señora presidenta: es muy difícil exponer en esta Cámara, sobre todo cuando frente al tratamiento de temas tan importantes no se presta la atención debida. Pido por favor a los señores diputados el debido respeto –como lo brindo permanentemente– en este recinto en el que se tratan las leyes que tienen que ver con la vida de los argentinos.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra el señor diputado por Tierra del Fuego.

Sr. Gorbacz. – Señora presidenta: hemos presentado un dictamen de minoría porque no estamos de acuerdo con el proyecto en consideración, impulsado por la mayoría en las comisiones.

En primer lugar, debo señalar que no resuelve en absoluto el problema de las adicciones en nuestro país. Todos reconocen que es un enorme problema el cada vez mayor consumo de

drogas y está claro que la política asistencial es absolutamente insuficiente. No se consiguen turnos en los pocos lugares que existen de atención de adicciones en nuestro país.

A raíz de esta falta de una política de atención en materia de adicciones se produjo la proliferación de organizaciones no gubernamentales que ocuparon ese espacio. Algunas lo han ocupado bien y otras mal, porque tienen pocos controles. Además, dado que el tema de la asistencia de las adicciones es muy sensible para la población, muchas veces esas organizaciones consiguen subsidios de distinta naturaleza, aun aquellas que no son sin fines de lucro sino que cobran por los tratamientos que brindan.

Entonces, por un lado tenemos un creciente consumo de drogas, y por otro lado un esquema en el que la atención se encuentra tercerizada.

En lugar de revertir ese proceso de tercerización de la asistencia y plantear el fortalecimiento de los centros públicos de atención en todo el país, lo que se hace es mejorar los controles. No se controla a aquellas instituciones que reciben subsidios sino a todas. Es así que se establece un esquema de violación de las jurisdicciones provinciales.

La señora diputada que presentó el proyecto señaló que la Nación no asume un rol fiscalizador de última instancia. Sólo hay que leer el proyecto para darse cuenta de que sí hay invasión de las jurisdicciones provinciales, porque se obliga a todos los organismos del país a anotarse en un registro nacional.

Solamente la Nación –la Sedronar– tiene la facultad de establecer los requisitos a cumplir para anotarse en ese registro nacional. Según el artículo 5° del proyecto, quien no se anote en ese registro nacional sufrirá sanciones que pueden ir desde multa hasta inhabilitación o cancelación de la matrícula, incluso de los profesionales que trabajan en esas instituciones.

Efectivamente, se les exige que primero tengan habilitación provincial y por eso nos hacen creer que no invaden jurisdicciones provinciales. Pero bien puede darse el caso de una institución que, habilitada en la provincia, no cumpla con los requisitos que la Nación establece y por lo tanto reciba sanciones y hasta la posible cancelación de la habilitación.

Esto es lo que se establece en el proyecto que estamos considerando.

Sr. Gutiérrez. – ¿Me permite una interrupción, señor diputado, con el permiso de la Presidencia?

Sr. Gorbacz. – No concederé la interrupción solicitada, señora presidenta. Ya discutimos este tema en el seno de la comisión y no fue aceptada nuestra propuesta. Por lo menos quiero dejar constancia de nuestro voto negativo.

Decía que este proyecto no resuelve en absoluto la falta de una política sanitaria de asistencia de las adicciones, profundiza el esquema de tercerización de fondos públicos para la asistencia a través de organizaciones privadas y viola jurisdicciones provinciales.

Se ha modificado –pero de todas maneras sigue estando en el espíritu de esta norma– la concepción de la ley 23.737, que penaliza la tenencia para consumo personal e impone tratamiento obligatorio. Esto de alguna manera ha sido la puerta de entrada de muchos pacientes, que luego fracasan en su tratamiento porque no tienen voluntad ni demanda de tratamiento. Pero también ha sido la puerta de entrada de todo el dinero que se transfirió a muchas de estas instituciones privadas.

También quiero aprovechar esta oportunidad para plantear que lo que además deberíamos discutir en materia de asistencia de las adicciones es qué sentido tiene la existencia de la Sedronar. Me lo pregunto porque es un organismo del Estado a medio camino entre lo policial y lo sanitario, lo que después se ve reflejado en políticas que, efectivamente, terminan mezclando lo policial y lo sanitario persiguiendo a personas que tienen un problema de salud, como son aquellos que consumen drogas.

En esta Cámara se han presentado varios proyectos –algunos de mi autoría, y otros, más recientes, del propio oficialismo– que plantean un cambio en la ley 23.737, volviendo a poner el problema de las adicciones en el terreno sanitario y sacándolo del terreno penal. Espero que estas iniciativas puedan tratarse porque son las soluciones de fondo que nuestro país realmente necesita en materia de asistencia de las adicciones, además de un programa de fortalecimiento de los centros públicos de salud.

Esas son las normas que nuestro país necesita y no este proyecto, que de sancionarse no va a resolver absolutamente nada sino que incluso va a complicar las cosas.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Se va a votar nominalmente en general.

–Se practica la votación nominal.

–Conforme al tablero electrónico, sobre 140 señores diputados presentes, 111 han votado por la afirmativa y 18 por la negativa, registrándose además 10 abstenciones.

Sra. Secretaria (Luchetta). – Se han registrado 111 votos afirmativos y 18 negativos.

–Votan por la afirmativa los señores diputados: Acuña, Aguad, Agüero, Alonso, Ardid, Arriaga, Baladrón, Bayonzo, Beccani, Berraute, Bertone, Bianchi Silvestre, Bianco, Bonasso, Bösch, Brillo, Burzaco, Camaño (E. O.), Camaño (G.), Canela, Canevarolo, Cantero Gutiérrez, Carmona, Cassese, Cavadini, César, Chironi, Cigogna, Cittadini, Coirini, Comelli, Conti, Córdoba (S. M.), Coscia, Daher, Dalla Fontana, Daud, De la Barrera, De la Rosa, De Marchi, Depetri, Díaz Bancalari, Díaz Roig, Díaz, Fabris, Fadel, Ferrigno, Figueroa, Fiol, Gallo, García de Moreno, Garín de Tula, Garrido Arceo, Genem, Ginzburg, Gioja, Giorgetti, Gutiérrez (G.), Heredia, Hernández, Herrera (G. N.), Irrazábal, Iturrieta, Jerez (E. A.), Kunkel, Landau, Lemos, Leyba de Martí, Lix Klett, López, Lovaglio Saravia, Marconato, Martinelli, Massei, Mediza, Méndez de Ferreyra, Merino, Moisés, Monayar, Mongeló, Montenegro, Morandini, Moreno, Morini, Obiglio, Oliva, Osorio, Osuna, Oviedo, Pastoriza, Recalde, Richter, Rico, Rojkés de Alperovich, Román, Romero, Rossi, Salim, Snopek, Solanas, Sosa, Soto, Spatola, Stella, Storero, Sylvestre Begnis, Tonelli, Tulio, Vanossi, Vargas Aignasse y West.

–Votan por la negativa los señores diputados: Acuña Kunz, Augsburger, Beveraggi, Bisutti, García Méndez, García (S. R.), Godoy (J. C. L.), González (M. A.), Gorbacz, Lozano, Quiroz, Raimundi, Ríos, Rodríguez (M. V.), Rosso, Sánchez, Sesma y Zancada.

–Se abstienen de votar los señores diputados: Alarcón, Cuevas, Dovena, Lusquiños, Marcó del Pont, Marino (J. I.), Morgado, Pinedo, Poggi y Thomas.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – La Presidencia desea conocer el sentido del voto de los señores diputados Moreno y César.

Sr. Moreno. – Voto por la afirmativa.

Sra. César. – Voto por la afirmativa.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – En consideración en particular el artículo 1º.

Se va a votar.

–Resulta afirmativa.

–Sin observaciones, se votan y aprueban los artículos 2º a 5º.

–El artículo 6º es de forma.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Queda sancionado el proyecto de ley.[1]

Se comunicará al Honorable Senado.

16

MODIFICACION DEL DECRETO LEY 1.285/58

(Orden del Día Nº 3.063)

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Corresponde considerar el dictamen de la Comisión de Justicia recaído en el proyecto de ley por el cual se modifica el decreto ley 1.285/58, modificado por la ley 24.050, sobre organización de la justicia nacional. (Orden del Día Nº 3.063.)

Dictamen de comisión

Honorable Cámara:

La Comisión de Justicia ha considerado el proyecto de ley de la señora diputada Conti, sobre la organización de la justicia nacional, decreto ley 1.285/58, modificado por la ley 24.050 –modificación del artículo 11–; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja su sanción.

Sala de la comisión, 6 de noviembre de 2007.

Luis F. Cigogna. – Pedro J. Azcoiti. – Nora N. César. – Jorge A. Landau. – Rodolfo Roquel. – Guillermo F. Baigorri. – Alberto J. Baccani. – María A. Carmona. – Diana B. Conti. – Stella M. Córdoba. – José E. Lauritto. – Ana M. del C. Monayar. – Cristian R. Oliva. – María A. Torrontegui. – Gerónimo Vargas Aignasse.

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

MODIFICACION ARTICULO 11 DECRETO LEY 1.285/58 MODIFICADO POR LEY 24.050

Artículo 1º – Modifícase el artículo 11 del decreto ley 1.285/58 modificado por ley 24.050, el que quedará redactado de la siguiente manera:

---

[1] Véase el texto de la sanción en el Apéndice. (Pág. 271.)

Artículo 11: Los jueces de primera instancia, de la Cámara Nacional de Casación Penal, de las cámaras nacionales, de apelaciones y de los tribunales orales, concurrirán a sus despachos todos los días hábiles, durante las horas que funcione el tribunal.

Los jueces de la Corte Suprema lo harán los días y horas que fijen para los acuerdos y audiencias.

Art. 2º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Diana B. Conti.

INFORME

Honorable Cámara:

La Comisión de Justicia ha considerado el proyecto de ley de la señora diputada Conti, sobre la organización de la Justicia nacional, decreto ley 1.285/58, modificado por la ley 24.050 –modificación del artículo 11–; y, luego de un exhaustivo análisis, aconseja su sanción.

Luis F. Cigogna.

OBSERVACIONES

1

Buenos Aires, 19 de noviembre de 2007.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, don Alberto E. Balestrini.

S/D.

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted a efectos de formular observaciones al Orden del Día Nº 3.063, que contiene el dictamen de la Comisión de Justicia referente al expediente 4.685-D.-2007, de la autoría de la señora diputada Conti, sobre un proyecto de ley para modificar el artículo 11 del decreto ley 1.285/58, modificado por ley 24.050, de organización de la justicia nacional. Las siguientes observaciones las presentamos conforme a las disposiciones previstas en el artículo 113 del reglamento de esta Cámara.

Concretamente proponemos que no se apruebe el dictamen emitido al respecto. Por dicho dictamen se propicia asimilar la situación de los jueces integrantes de órganos colegiados (cámaras de casación o de apelaciones y tribunales orales) a la de los jueces unipersonales de primera instancia, en lo referido a sus deberes de concurrencia a sus públicos despachos. No se incluye en la propuesta a los ministros de la Corte Suprema.

El argumento para avalar tal reforma consiste en sostener que hay que trabajar más, lo que implica que si esa norma no se establece, algunos jueces no trabajarían.

Si la propuesta estuviera absolutamente justificada, cabría incluir en sus alcances a los ministros de la Corte Suprema. Si no se lo ha hecho, creemos que ello se debe a que tal decisión podría afectar la división de poderes. Si eso sucede en el caso de la Corte, también podría considerarse que sucede en el caso bajo análisis.

La norma de organización de la justicia nacional es cuidadosa, pues si bien alguien tiene que establecer, por ejemplo, requisitos de idoneidad o incompatibilidades (sólo pueden hacerlo los representantes del pueblo y de las provincias reunidos en el Congreso), también es cierto que el Congreso es uno de los tres poderes del Estado y no debe entrometerse en asuntos internos de la zona de reserva de los demás.

Por eso puede ser razonable que el Congreso establezca que los jueces de trámite deben asistir al lugar donde el trámite se realiza, pero no lo sería que fuese más allá (por ejemplo estableciendo que deban estudiar sentados de 15 a 19 horas, cosa que seguramente de todas maneras hacen). Nótese, en el ejemplo, que si los jueces de primera instancia sólo cumplieran con la obligación de estar en su despacho mientras el tribunal funciona, no tendrían tiempo de estudiar nada.

Pero más allá de ello, lo cierto es que la norma actual tiene su razón de ser, su inteligencia, su razonabilidad, y la razonabilidad es la base de la legitimidad de cualquier norma. La razonabilidad de la norma vigente es que los jueces unipersonales de primera instancia dirigen íntegramente los procesos judiciales, razón por la cual sólo pueden cumplir con sus funciones constitucionales si están presentes durante el horario de funcionamiento de los tribunales.

No sucede lo mismo con los integrantes de los órganos colegiados, que sólo pueden actuar mediante deliberación o mediante el estudio individual de casos que llegan a su consideración solamente con los alcances de los recursos planteados. No son jueces de trámite, sino jueces de derecho aplicado a hechos determinados en cada causa judicial. A los justiciables les da lo mismo que un camarista estudie su caso en un despacho o en otro lado, salvo en los casos en que es necesaria la deliberación presencial. Por eso la ley vigente establece la obligatoriedad para los jueces de órganos colegiados de concurrir a la sede del tribunal cuando haya día y hora de acuerdos (reuniones para deliberar) o audiencias. Por eso no hace falta, no es razonable, ir más allá en la regulación de otro poder.

No es cierto que sin esta modificación los jueces no trabajarían y, si fuera cierto que algunos jueces no trabajan, como afirma el proyecto en tratamiento, pues entonces lo que hay que hacer es echarlos por medio de los mecanismos constitucionales, por mal desempeño, en lugar de poner este tipo de reglas, más propias de otros ámbitos. No creo que

haya que utilizar al Congreso y a las leyes para retar a algunos jueces.

Atento a lo expuesto y a las razones que daremos oportunamente en el recinto, dejamos constancia de la presente observación en los términos reglamentarios fijados.

Federico Pinedo.

2

Buenos Aires, 23 de noviembre de 2007.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, doctor Alberto E. Balestrini.

S/D.

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted a efectos de formular observaciones al Orden del Día Nº 3.063/07 que contiene el dictamen de la Comisión de Justicia sobre el proyecto de ley de la señora diputada Conti, sobre la organización de la Justicia nacional.

Mi observación se fundamenta en el hecho y en el derecho que surge del marco normativo que rige todo lo atinente al funcionamiento del Poder Judicial a partir de la reforma constitucional del año 1994, cuyo texto está en vigencia. Conforme a ello, debe tomarse en cuenta que la situación que pretende ser modificada, ha quedado repartida entre las incumbencias propias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (artículo 113 Constitución Nacional) y el Concejo de la Magistratura (artículo 114 Constitución Nacional).

De acuerdo a la primera norma citada: "La Corte Suprema dictará su reglamento interior y nombrará a sus empleados". Conforme al artículo 114, entre las atribuciones del Consejo de la Magistratura, el inciso 6 dispone: "Dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial y todos aquellos que sean necesarios para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia".

Resulta evidente que las disposiciones incluidas en el viejo decreto ley 1.285/58 y sus sucesivas modificaciones deben entenderse como normas cuya actualización ha sido delegada por el poder constituyente en la potestad reglamentaria reconocida –en cada una de sus esferas– a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y al Consejo de la Magistratura, respectivamente. Por lo tanto el proyecto que vengo a observar resulta improcedente y no debe ser sancionado. Si alguna disposición que dictare al respecto (cumplimiento de los horarios por parte de los magistrados) el consejo mencionado, resultara irrazonable o arbitraria, siempre quedará abierta la instancia de recurso o avocación por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que como bien lo señala el artículo 108 de nuestra Constitución Nacional, sigue siendo suprema, y por lo tanto, es la cabeza visible del Poder Judicial, tal como ella misma se ha calificado.

Sin más saludo a usted con mi mayor consideración.

Jorge R. Vanossi.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – En consideración en general.

Tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

Sra. Conti. – Señora presidenta: la ley 24.050 se sancionó como complementaria de una reforma procesal penal que llevó a que la Justicia Penal pasara de tener un juicio escrito, inquisitivo, lento e injusto, al sistema oral que rige actualmente.

Como norma complementaria, la ley 24.050 instauró en su artículo 11 la posibilidad de que sólo los jueces de primera instancia estuvieran en sus despachos durante el horario hábil judicial, mientras que el resto de los magistrados nacionales y federales integrantes de tribunales colegiados lo hicieran solamente los días de audiencia y de acuerdo.

Con esta reforma procesal, diez u once años atrás, se intentó y de algún modo se logró recrear mística dentro del Poder Judicial, por lo menos en el fuero penal. La idea era que los jueces se consustanciaran con su calidad de funcionarios públicos destinados a impartir justicia –en este caso la penal–, y que sus otras vocaciones quedaran postergadas en pro de la función por la cual accedieron a un cargo que, como todos sabemos, es *in eternum*, mientras dure su buen desempeño.

Transcurrido el tiempo, no sólo en ése sino en todos los fueros se recibe a diario la queja permanente de la ciudadanía, que siente que están insatisfechos sus reclamos de justicia y no comparte la forma en que la magistratura se desempeña. También reclaman los abogados, que son los que llevan adelante el reclamo de los derechos de las personas que no pueden resolver los conflictos si no es a través de lo judicial.

Esos reclamos trasuntan permanentemente que los jueces no ponen su cuerpo para atender los reclamos de justicia de la ciudadanía, no están en sus oficinas el tiempo suficiente organizando la gestión del trabajo. Creo que en parte por estas razones la Justicia hoy todavía está desacreditada ante la sociedad.

Sabemos que hay jueces que cumplen bien sus funciones, y tal vez existe una minoría que no lo hace, pero esa minoría mancha a la totalidad. Por eso los reclamos de una mejor justicia son permanentes, y sobre todo se hacen notar en el Consejo de la Magistratura, que algunos de nosotros integramos.

Por lo tanto, a once años de su sanción, consideramos que esta norma debe ser modificada igualando en forma democrática a todos los jueces.

Los jueces de primera instancia y los jueces de tribunales orales o de Cámara cumplen diferentes tareas. Pero en una justicia democrática todos los magistrados lo son por igual, y si los de primera instancia permanecen en su despacho en el horario judicial, pensamos que también deben hacerlo los de los tribunales colegiados.

Muchos jueces se quejan por esta norma. Sin embargo, sabemos que con ella estamos contribuyendo a profundizar una reforma judicial que nos está costando llevar adelante.

Se pretende que los magistrados renuncien a los privilegios que tienen, el primero de los cuales es la carga horaria. El horario de Tribunales es exiguo en relación con el de cualquier otro trabajador, incluso los del Legislativo o el Ejecutivo. Además gozan de un mes y medio de vacaciones.

Por otra parte, sabemos que muchos magistrados contribuyen de modo valorable en la tarea académica universitaria y secundaria. Pues bien, quienes tengan esa vocación deberán acostumbrarse a dar clase fuera del horario de Tribunales.

Los que invocando esta norma tienen por regla general no estar y permanecer en su despacho, como excepción deberán modificar su hábito e ir acostumbrándose a que el buen desempeño implica también estar al servicio de la comunidad que reclama justicia, pues por eso siguieron esa vocación.

Esta propuesta, que parece de sentido común, no proviene de la magistratura, como hubiera sido deseable. Tenemos que ser nosotros, los representantes del pueblo, quienes exijamos a partir de ahora que los jueces estén presentes en su despacho durante todo el horario judicial.

Por estas razones pedimos a nuestros pares que depongan las observaciones que han formulado y acompañen este proyecto de ley que será sumamente útil para cambiar uno de los poderes fundamentales de la democracia, como es el Poder Judicial. (*Aplausos*.)

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

Sr. Pinedo. – Señora presidenta: no voy a retirar mi observación porque creo en lo que dije cuando la planteé.

Básicamente, sostuve que resultaba dudoso que nosotros pudiéramos decir a los jueces a qué hora tendrían que estar en sus despachos, como también resultaría dudoso que ellos nos dijeran a qué hora tendríamos que estar aquí.

El tema de la división de poderes no es menor. Entonces, analizar hasta dónde puede un poder meterse en la operación de otro es un asunto delicado. En este caso en particular, se propone que los camaristas vayan a sus despachos a una hora determinada.

A pesar de que los argumentos son básicamente que los integrantes de los cuerpos colegiados deberían tener las mismas reglas que los miembros del Poder Judicial en instancias unipersonales; no estamos considerando que los ministros de la Corte Suprema tienen que estar en sus despachos a determinada hora. Si este argumento fuera verdadero, deberíamos obligar a los jueces de la Corte a estar a las 7.30 de la mañana en sus despachos, cosa que no sé por qué no hacemos; aunque, si esto está bien, deberíamos hacerlo. Probablemente los jueces de la Corte nos saquen corriendo, si es verdad lo de la división de poderes y válidas mis dudas iniciales.

De todas maneras, estuve estudiando el decreto que queremos modificar y que impone esta obligación a los jueces de primera instancia de los tribunales unipersonales. Concretamente, estoy tratando de entender cuál es el sentido de la norma que queremos modificar, por la cual se establece que los jueces de primera instancia tienen que estar en horario de tribunales en sus despachos, mientras que los camaristas deben estar en las audiencias y en los días y horas de acuerdo.

¿Por qué se estableció esto? Porque los camaristas funcionan en conjunto; en algunas ocasiones toman audiencias y cuando se trata de acuerdos, lo hacen en conjunto y toman decisiones en conjunto. Entonces, si en ese mo-

mento no están en los tribunales no pueden cumplir con su deber. En otras ocasiones los camaristas no tienen por qué estar, ya que no son los impulsores permanentes de todos los procesos sino que cumplen una función de alzada y analizan en un expediente las situaciones de hecho y las comparan con el derecho aplicable. A los justiciables no les importa mucho que estudien en la plaza, en el despacho o en otro lugar.

Creo que ésa es la inteligencia que ha querido dar la norma vigente al hecho de establecer distintas reglas para los jueces que hacen el trámite de todas las causas y los jueces de alzada que actúan en acuerdos o en audiencias.

Estas son las razones de mi observación, que mantengo. Por lo tanto, adelanto mi voto en contra de la iniciativa en consideración.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

Sr. Vanossi. – Señora presidenta: también he presentado una observación con fecha 23 del corriente mes, basada no en la inspiración del proyecto de la señora diputada Conti, que me parece muy loable, pues creo que hay que aspirar a que todos los funcionarios, de cualquiera de los poderes, estén a su debido tiempo y en su debido lugar. Eso debería ser así. Lo que ocurre es que en el caso concreto que estamos tratando ahora hay un problema de competencia, de incumbencia respecto de quién tiene que fijar o reglamentar esa cuestión.

Esto nació con un decreto ley de un gobierno de ipso, que estableció efectivamente una diferencia entre los jueces de primera instancia y los jueces de apelación. En esa época se daban otras condiciones y había otras normas precedentes. Pero en el ínterin pasa algo: se reforma la Constitución en 1994. En los artículos 113 y 114 se establece claramente la competencia: en el primero, para que la Corte Suprema dicte su reglamento, donde dirá lo que quiera decir respecto de las obligaciones de sus miembros; en el segundo, para que el Consejo de la Magistratura dicte también su reglamento relacionado, entre otras cosas, con la eficaz prestación del servicio de justicia.

Es decir que no es el legislador sino el poder constituyente el que ha determinado cuáles son los órganos que deben reglamentar esto, que son la Corte Suprema y el Consejo de la Magistratura. Mal estaría que el Poder Legislativo, que es un poder constituido, esté cambiando las incumbencias que ha repartido el poder constituyente.

Por respeto a lo que el constituyente de 1994 ha señalado, que claramente ha atribuido esto a la Corte para lo suyo y al Consejo de la Magistratura para lo que cae dentro de sus incumbencias, debe respetarse esa adjudicación de facultades. No deberíamos inmiscuirnos en algo que sentaría un precedente que podría ser visto, sentido o sufrido como una incursión que lesiona el principio de independencia del Poder Judicial respecto del poder político.

Por esa razón también voy a votar en contra. Aunque comparto por cierto la finalidad muy loable del proyecto, creo que el camino es errado porque no tenemos incumbencia para aprobarlo.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra la señora diputada por la Capital.

Sra. Ginzburg. – Señora presidenta: yo también adelanto mi voto negativo, porque verdaderamente no entiendo que se piense que esta es la forma en que la Justicia va a ser más ágil. Un juez puede estar en su despacho haciendo una tesis de maestría. Esto no quiere decir que yo considere que un juez no tenga que ir a su despacho, pero que esté allí no significa que necesariamente esté trabajando en las causas del juzgado.

Los mecanismos deberían ser otros: hacer control de gestión para ver cuántas causas tiene atrasadas y cuántas resuelve, porque el hecho de que esté en su despacho –aunque tiene que estar– no es una garantía.

Impedirle a un juez que haga una carrera docente me parece aberrante, porque hace a su propia formación para poder aplicar mejor el derecho. En todo caso habría que pedirle al juez que informe qué días y en qué horario da las clases. Por supuesto, si una clase se le superpone con una audiencia, si es responsable, supongo que la cubrirá un adjunto o un ayudante. No son siempre los jueces los que hacen las inspecciones oculares o los que toman las audiencias de testigos. Entonces, realmente, con que esté en su despacho –donde, repito, tiene que estar– no vamos a asegurar el cumplimien-

to de la justicia. Me parece que ésta es una norma que no tiene mayor sentido práctico.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Se va a votar nominalmente en general.

–Se practica la votación nominal.

–Conforme al tablero electrónico, sobre 135 señores diputados presentes, 99 han votado por la afirmativa y 28 por la negativa, registrándose además 5 abstenciones. No se han computado los votos de 2 señores diputados.

Sr. Secretario (Hidalgo). – Se han registrado 99 votos afirmativos y 28 negativos.

–Votan por la afirmativa los señores diputados: Acuña Kunz, Augsburger, Baladron, Beccani, Berraute, Bertone, Bianchi Silvestre, Bisutti, Bonasso, Canela, Canevarolo, Cantero Gutiérrez, Carmona, César, Chironi, Cigogna, Cittadini, Conti, Córdoba (S. M.), Coscia, Cuevas, Daher, Dalla Fontana, Daud, De la Barrera, De la Rosa, Depetri, Díaz, Dovena, Fadel, Ferrá de Bartol, Ferrigno, Figueroa, Fiol, Gallo, García de Moreno, García Méndez, García (M. T.), García (S. R.), Garín de Tula, Garrido Arceo, Genem, Gioja, Giorgetti, Godoy (J. C. L.), González (M. A.), González (N. S.), Gorbacz, Gutiérrez (G. B.), Heredia, Hernández, Herrera (G. N.), Irrazábal, Kroneberger, Kunkel, Landau, López, Macaluse, Marcó del Pont, Marconato, Martinelli, Massei, Mediza, Méndez de Ferreyra, Moisés, Monayar, Mongeló, Montenegro, Morgado, Morini, Osuna, Oviedo, Pastoriza, Quiroz, Recalde, Richter, Rico, Rodríguez (M. V.), Rojkés de Alperovich, Román, Romero, Rossi, Rosso, Salim, Sánchez, Sesma, Snopek, Solanas, Sosa, Soto, Stella, Storero, Sylvestre Begnis, Thomas, Tulio, Vargas Aignasse, Velarde, West y Zancada.

–Votan por la negativa los señores diputados: Acuña, Alarcón, Ardid, Bayonzo, Beveraggi, Bianco, Bösch, Brillo, Burzaco, Cassese, Comelli, De Marchi, Fabris, Ginzburg, Iturrieta, Jerez (E. A.), Lemos, Lix Klett, Lozano, Lusquiños, Merino, Morandini, Moreno, Obiglio, Pinedo, Poggi, Tonelli y Vanossi.

–Se abstienen de votar los señores diputados: Aguad, Cavadini, Marino (J. I.), Olmos y Varisco.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Se deja constancia del voto afirmativo de la señora diputada María América González y del señor diputado Cuevas.

En consideración en particular el artículo 1°.

Se va a votar.

–Resulta afirmativa.

–El artículo 2º es de forma.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Queda sancionado el proyecto de ley.[1]

Se comunicará al Honorable Senado.

17

CUESTION DE PRIVILEGIO

Sr. Zancada. – Pido la palabra para plantear una cuestión de privilegio.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Para una cuestión de privilegio tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

Sr. Zancada. – Señora presidenta: formulo esta cuestión de privilegio sobre todo por el miedo expresado por gente sencilla de la provincia de Corrientes.

El lunes pasado visité la zona de Concepción, en el Paraje Yahaveré, donde catorce familias que trabajan en la agricultura familiar, reunidas en pequeñas comunidades, expresaban el terror y el miedo tanto en su rostro como en la manera de manifestarse, incluso uno de ellos estaba herido.

Dichas comunidades han sido cercadas por grandes concentradores de hermosos paisajes correntinos. Aclaro que lo mismo planteé en 2006 respecto a la provincia de Santiago del Estero. En Corrientes se encuentra la mayor reserva de agua dulce del planeta, junto con grandes extensiones de tierra.

El Congreso ya ha escuchado mucho sobre la empresa Forestal Andina y la del señor Douglas Tompkins. Algunos de sus empleados son oriundos del lugar y compañeros de infancia de toda esa gente, pero hoy cobran un sueldo. Realmente es la lucha del pobre contra el pobre.

Algunas cosas que han pasado son de terror. Hago este planteo después de haber visto sus caras de sufrimiento. La mayoría de mis colegas saben qué está pasando con los esteros del Iberá.

---

[1] Véase el texto de la sanción en el Apéndice. (Pág. 271.)

El representante de la Federación Agraria Argentina en Concepción, Carlos Segovia Méndez, de la zona de Saladas, fue un fiel testigo de lo que está sucediendo en el lugar. El Estado provincial y, en muchos casos, el nacional están presentes, pero cargarán sobre sus conciencias las cuestiones de apenas catorce familias, que se están enfrentando con un terraplén imposible, donde ya se han hecho presentaciones judiciales para que se eche abajo.

Se lo ha construido de tal forma que las familias han quedado en el medio. Han alambrado sus pequeñas tierras y el patio de su casa. Lamentablemente, en un periódico de tirada nacional se hablaba de lo mismo en octubre de 2005.

En aquel momento se decía que Ramón Bernardo Gómez, de 72 años, fue sacado de allí por la policía y trasladado a la fuerza a la estancia San Alonso, donde sus nietos fueron esposados durante varias horas alrededor de un árbol. Dijo haber pasado quince días de calabozo en la comisaría de San Miguel, y que no le quisieron tomar ni declaración ni denuncia. Ahora, en noviembre de 2007, pasa exactamente lo mismo.

Recordaba que en 2006 la famosa banda, llamada "Los Alé", de Tucumán, había avanzado con armas largas sobre el territorio santiagueño. Tampoco el gobierno de la provincia adoptó las medidas del caso, ni le tomaba las declaraciones a la gente humilde.

¿Les seguirán alambrando los campos, los patios y la libertad? Apenas son catorce familias argentinas. Este fin de semana el ciudadano correntino con DNI número 29.380.558, Rodolfo Leiva, fue herido por el empleado de Forestal Andina, Oscar Vallejos. Ello fue simplemente porque el joven herido lucha por sus derechos y por el paraje Yahaveré, que presenta una belleza inigualable.

Los han acorralado tanto que para llegar al pueblo de Concepción tienen que hacer veinte kilómetros, cuando se encuentran apenas a cuatro. Cuando hay una parturienta o tienen que llevar a alguien a los dispensarios, no tienen camino. Las empresas han ensanchado el camino de servidumbre, pero han dejado tres arroyos cuya profundidad supera los dos metros.

Ellos piden por favor que se atienda el tema de la servidumbre, porque se corra el alambrado y para que se termine con la construcción del terraplén, lo que se concreta de noche.

Yo voy a hacer una solicitud en base a que se han conculcado los derechos básicos que la Cámara debe resguardar, como el ejercicio regular y no abusivo del derecho de propiedad consagrado por el artículo 17 de la Constitución Nacional. Según las atribuciones que la Carta Magna asigna al Congreso en los incisos 18 y 19 del artículo 75, solicito que la cuestión pase a la Comisión de Asuntos Constitucionales.

Lo pido por favor, porque las veces que hemos planteado cuestiones de privilegio no han tenido el curso que corresponde.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – El asunto pasa a la Comisión de Asuntos Constitucionales.

Tiene la palabra la señora diputada por Corrientes.

Sra. Méndez de Ferreyra. – Señora presidenta: voy a ser muy breve porque todavía tenemos una serie de temas por considerar.

No es la primera vez que en esta Cámara tratamos el problema del Yahaveré. En su momento cincuenta y dos colegas diputados presentamos un proyecto de expropiación de las tierras de Tompkins. Además, personalmente corté tranqueras para no tener que esperar las órdenes judiciales que disponían esos cortes.

También nos dirigimos con una extensa caravana de correntinos al pueblo de Concepción, donde nos reunimos con los alumnos y con los docentes para explicarles que la gente de Yahaveré era la dueña de la tierra y que no tenían que pedir permiso para nacer ni para morir a la gente de Forestal Andina ni a los yankis que quieren quedarse con lo más preciado que tiene el ser humano, que es el agua.

Por lo tanto, querido colega, no se trata sólo de plantear una cuestión de privilegio. Cuando presentamos un proyecto debemos impulsarlo y defenderlo para que los esteros del Iberá y el acuífero guaraní sean de los correntinos.

Eso está plasmado en nuestra Constitución, porque la Carta Magna de la provincia de Corrientes resguarda los derechos de los pobladores de Yahaveré. Esta es una de las Constituciones más avanzadas, dado que permite que

los campesinos que hoy se encuentran en las villas vuelvan al campo con el dominio de la tierra regularizado y con créditos para trabajar.

Sin dudas es un gran desafío. Pero no debemos hablar; simplemente tenemos que comprometernos y concretar esas iniciativas. Podríamos plantear muchas cuestiones de privilegio y hacer numerosas declaraciones en torno de este tema, pero lo que requiere esta situación es que el gobierno de la provincia de Corrientes y los correntinos tomemos cartas en el asunto.

Podría contarles la innumerable cantidad de veces que tuve que amenazar al comisario diciéndole que si volvía a molestar a la gente de Yahaveré no iba a ocupar más ese puesto. Aquí el diputado preopinante contó una parte, que es verdad, pero a los pobladores de Yahaveré les ocurren muchas cosas más. Evidentemente, hay una Argentina de primera y otra de segunda. Algún día llegará la electricidad, el gas y la justicia a los correntinos.

Estoy de acuerdo con que nos debemos ocupar de este tema, como también tenemos que ocuparnos, por ejemplo, de la gente que muere en el Chaco o de los inconvenientes que se presentan en muchas provincias pobres que tienen gobiernos débiles y funcionarios que declaman la vigencia de la Constitución, pero que no cumplen con su obligación cuando asumen sus cargos.

18

DECLARACION DE VALIDEZ DE LOS DECRETOS 444, 456, 509, 757, 861, 899, 872, 871 Y 863/2007

(Orden del Día Nº 2.197)

Dictamen de 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 a los decretos del Poder Ejecutivo nacional 444 de fecha 26 de abril de 2007 mediante el cual se homologa el Acta Acuerdo de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el Personal del Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuerto (ORSNA), de fecha 26 de diciembre de 2006.

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 1º – Declarar la validez del decreto 444 de fecha 26 de abril de 2007.

Art. 2º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 2 de mayo de 2007.

Jorge M. Capitanich. – Diana B. Conti. – Luis F. J. Cigogna. – Gustavo E. Ferri. – Jorge A. Landau. – Patricia Vaca Narvaja. – María L. Leguizamón. – Miguel A. Pichetto.

INFORME

Honorable Congreso:

I. *Antecedentes*

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

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

Gregorio Badeni[1] señala: "…Las funciones del órgano ejecutivo han aumentado en los sistemas democrático-constitucionales como consecuencia de la ampliación de la actividad estatal. Y, si bien esa tendencia se refleja en todos los órganos gubernamentales, su proyección resulta mucho más significativa en el Poder Ejecutivo debido a que su función no se limita a la simple ejecución de las leyes, sino que se extiende, en forma global, a la gestión y administración de los asuntos públicos, y a la determinación del plan de gobierno...".

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

---

[1] Badeni, Gregorio, *Reglamentación de la Comisión Bicameral Permanente.* "La Ley", 2006-D,1229.

[2] Badeni, Gregorio, *ob. cit.*

"En el ámbito de la vida social, política o económica de una Nación –agrega Badeni– pueden presentarse situaciones graves de emergencia generadoras de un estado de necesidad cuya solución impone que se adopten medidas urgentes para neutralizar sus efectos perjudiciales o reducirlos a su mínima expresión posible. Cuando esas medidas, constitucionalmente, deben revestir carácter legislativo, las demoras que a veces se producen en el trámite parlamentario pueden privarlas de eficacia temporal, y ello justificaría su sanción inmediata por el órgano ejecutivo, ya sea en forma directa o como consecuencia de una delegación congresual..."[3]

La reforma constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el marco del paradigma instaurado por los Constituyentes de 1853/60 se planteaba.[4]

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

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

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

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

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

……..

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

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

---

[3] Badeni, Gregorio, *ob. cit.*

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

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

[5] Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley" 2004-A, 1144.

ción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente."

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de "circunstancias excepcionales" que "hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo".[7]

Conforme la postura desarrollada por Germán Bidart Campos, la "necesidad" es algo más que conveniencia, en este caso, parece ser sinónimo de imprescindible. Se agrega "urgencia", y lo urgente es lo que no puede esperar. "Necesario" y "urgente" aluden, entonces, a un decreto que únicamente pue-

---

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

[7] Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1995, tomo VI.

de dictarse en circunstancias excepcionales en que, por ser imposible seguir con el procedimiento normal de sanción de las leyes, se hace imprescindible emitir sin demora alguna el decreto sustantivo.[8]

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del caso "Peralta"[9], ya que se le reconoció expresamente al presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

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

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

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

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

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

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

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

Conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Nacional[10] controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

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

Mientras en el caso "Peralta" convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso "Rodríguez" [11], la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quién posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

Asimismo, consideró que los legisladores que habían interpuesto la acción de amparo carecían de legitimación activa; lo mismo sostuvo respecto del Defensor del Pueblo, pero consideró que el jefe de Gabinete tenía legitimación para actuar.

En esta oportunidad, la CSJN defendió la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y de su control político en cabeza del Poder Legislativo. Sostuvo que la jueza de grado carecía de jurisdicción para intervenir en el caso por ausencia de gravamen, caso, causa o controversia, pues decidió sobre un conflicto que por su naturaleza es

---

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

[9] "La Ley", 1991-C:158.

[10] Artículo 28: "Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio".

[11] "La Ley", 1997-E:884.

ajeno a la resolución judicial, mediando –en consecuencia– una invasión de la zona de reserva de otro poder (considerando 6).

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

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

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

En cambio, en el caso "Verrochi"[12] cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) 770/96 y 771/96 emitidos por el Poder Ejecutivo nacional en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

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

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

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

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

En el caso "Risolía de Ocampo",[13] se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

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

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

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

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

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

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

---

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

[13] "Risolía de Ocampo, María José c/Rojas, Julio César s/ejecución de sentencia", CS, "Fallos", 323:1934.

[14] "Guida Liliana c/Poder Ejecutivo s/empleo público", CS, "Fallos", 323:1566.

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

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

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

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

En este mismo orden de ideas, el citado ministro de la CSJN destacó que “en cuanto al contenido mismo de la medida cuestionada, deben entenderse reunidos los requisitos que condicionan su validez, de acuerdo a la ya conocida doctrina de la emergencia” (considerando 10).

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

Entre los administrativistas, Juan Carlos Cassagne define a los reglamentos como “todo acto unilateral que emite un órgano de la administración pública, creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula, por tanto, situaciones objetivas e impersonales”.[15]

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

En lo que concierne a la naturaleza de la actividad reglamentaria, la doctrina clásica consideraba que constituía una actividad administrativa, mientras que para Cassagne “la actividad reglamentaria traduce una actividad materialmente legislativa o normativa, ya que se trata del dictado de normas jurídicas de carácter general y obligatorias por parte de órganos administrativos que actúan dentro de la esfera de su competencia, traduciendo una actividad jurídica de la administración que se diferencia de la administrativa por cuanto ésta es una actividad inmediata, práctica y concreta tendiente a la satisfacción de necesidades públicas, encuadrada en el ordenamiento jurídico”.[16]

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

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

“Sin embargo –señala Cassagne– la figura del reglamento no agota todas las situaciones que traducen la emisión de actos de alcance o contenido general en sede administrativa. Las normas generales que sólo tienen eficacia interna en la administración o que están dirigidas a los agentes públicos –ins-

---

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

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

trucciones de servicio, circulares– no producen efectos jurídicos respecto a los particulares. Su principal efecto jurídico se deriva del deber de obediencia jerárquica del inferior al superior".[17]

Tal y como expresa Cassagne, la caracterización jurídica de los reglamentos surge de la circunstancia de encontrarse sujetos a un régimen jurídico peculiar que los diferencia de las leyes en sentido formal, de los actos administrativos y de las instrucciones de servicio, circulares y demás reglamentos internos.

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

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

Conforme la vinculación o relación de los reglamentos con las leyes, los primeros se clasifican según la doctrina en ejecutivos, autónomos, delegados y de necesidad o urgencia.[18]

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

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

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

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

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

Tal y como se ha expuesto ut supra, hasta la reforma constitucional de 1994 se debatía en doctrina acerca de la validez constitucional de los denominados reglamentos de necesidad y urgencia.[21]

Mientras un sector, encabezado por los administrativistas, se inclinaba por su validez constitucional y recibía el apoyo de la realidad jurisprudencial aunque dentro de ciertos límites, otra corriente doctrinaria entendía que resultaban violatorios del sistema de la Constitución de 1853/60 por considerar, sustancialmente, que afectaban el principio de la división de los poderes.[22]

Y tal como lo ha expresado Cassagne:[23] "…La concepción de la denominada doctrina de la separación de los poderes o, según prefieren algunos, de la división de los poderes, elaborada por Montesquieu (bajo la innegable influencia de Locke), ha dado lugar a numerosas y diferentes interpreta-

---

[17] Cassagne, Juan Carlos, *ob. cit.*

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

[19] Definición señalada en Cassagne, Juan Carlos, *ob. cit.*

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

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

[22] En este orden de ideas, Ekmekdjian se encuentra entre quienes defienden la inconstitucionalidad de los llamados reglamentos de necesidad y urgencia, fundando su postura en la afectación del principio de división de poderes, y olvidando conforme al criterio de esta comisión el verdadero origen de la teoría de frenos y contrapesos elaborado por Montesquieu y adoptada por nuestra Constitución histórica 1853/60. En este sentido, y compartiendo la exposición de Cassagne "…la atribución de la potestad reglamentaria al Ejecutivo responde a los principios de equilibrio, que están en la base de la teoría de Montesquieu, permitiendo su ejercicio no sólo para reglamentar las leyes del Congreso, sino también para dictar normas generales en determinadas situaciones que derivan tanto de sus propias facultades como órgano jerárquico superior de la administración pública (ex artículo 86, inciso 1, Constitución Nacional) como de las atribuciones vinculadas al estado de necesidad y a la eficacia de la realización de los fines constitucionales (esto último, a través de la figura de la delegación), facultades que deberá ejercer, en cualquier caso, bajo el control permanente del Congreso…". (Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley", 2004-A, 1144.)

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

ciones jurídicas que olvidan la naturaleza eminentemente política y hasta sociológica de esta teoría. Precisamente, al abordar el estudio del poder reglamentario, en cualquier ordenamiento constitucional positivo, hay que analizar primero el sistema, su realidad y los antecedentes que le han servido de fuente, pues recién después de esa labor el intérprete estará en condiciones para determinar el modo en que la Constitución ha recepcionado el principio divisorio en lo que atañe a la articulación entre la ley y el reglamento.

"La teoría expuesta por Montesquieu en *El espíritu de las leyes* reposa, como es sabido, en la necesidad de instaurar un equilibrio entre los órganos que ejercen el poder estatal. Parte de reconocer que las personas que poseen poder tienden normalmente a su abuso, por lo cual considera imprescindible la institución en el Estado de un sistema de pesos y contrapesos, de modo que los poderes puedan controlarse recíprocamente y que el equilibrio resultante, permita el juego de los cuerpos intermedios, de la sociedad y favorezca la libertad de los ciudadanos.[24]

"Lejos de predicar la primacía del Poder Legislativo o el acantonamiento de las funciones típicas de cada poder (en sentido orgánico la concepción de Montesquieu), antes que transferir el monopolio de la actividad legislativa al Parlamento (como pretendió Rousseau), se ocupó de la división del Poder Legislativo, asignando al Poder Ejecutivo funciones colegislativas (vgr. veto, iniciativa y convocatoria) y estableciendo un sistema bicameral, con el objeto de impedir el predominio y el abuso del órgano parlamentario. El centro de la concepción, aun cuando el principio no tuvo acogida en las Constituciones que se dictaron durante la Revolución Francesa, lo constituye, sin duda, la ubicación del Poder Judicial en el esquema divisorio, concebido como órgano imparcial para juzgar y resolver las controversias, con independencia de los otros dos poderes…"[25]

Conforme el análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan "circunstancias excepcionales" que "...hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos".[26]

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

II. *Objeto*

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 444 de fecha 26 de abril de 2007 mediante el cual se homologa el acta acuerdo de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el Personal del Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuerto (ORSNA), de fecha 26 de diciembre de 2006.

II.a. *Análisis del decreto*

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

La ley 26.122, en el capítulo I de título III se refiere a los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente respecto de los decretos de necesidad y urgencia estableciendo en su artículo 10 que esta comisión debe expedirse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado.

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

El decreto 444/07 en consideración ha sido decidido en acuerdo general de ministros y refrendado

---

[24] Cassagne, Juan Carlos, *ob. cit.*

[25] Cassagne, Juan Carlos, *ob. cit.*

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

por el señor presidente de la Nación, doctor Néstor Kirchner, el señor jefe de Gabinete de Ministros, doctor Alberto A. Fernández y los señores ministros, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, párrafo 3.

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

Las razones citadas precedentemente, sumadas a las necesidades organizativas de esta comisión y al cúmulo de decretos ha 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 la comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece: "La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta" y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto él sea derogado formalmente por el Congreso.[27]

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 444/07.

Es preciso destacar que la medida adoptada se encuadra 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 del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional homologado por el decreto 214/06.

El Poder Ejecutivo nacional deja constancia en los considerandos del precitado decreto 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 del Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA), organismo descentralizado en jurisdicción del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, sectorial incluida en el anexo I 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.

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; *c)* el ámbito personal de la aplicación, con mención clara del agrupamiento, sector o categoría del personal comprendido; *d)* 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 precitado decreto homologando el acta respectiva.

Es dable precisar 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.

En este sentido, el Poder Ejecutivo nacional deja constancia en los considerandos del precitado decreto 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, así como al artículo 16 de la ley 26.198, de presupuesto general para la administración nacional para el ejercicio 2007, que especifica que en el caso de incrementos salariales generados en acuerdos colectivos en el marco de las leyes 24.185 o 14.250 (t. o. 2004), se tendrán por cumplidas las disposiciones del artículo 62 de la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto (t. o. 2005) y sus modificatorias, con la suscripción del acta acuerdo que disponga la vigencia del incremento a partir del primer día del mes siguiente al de su celebración, no pudiendo en ningún caso fijarse una fecha de vigencia y/o aplicación retroactiva al momento de la efectiva instrumentación del acuerdo paritario, en este caso particular.

Teniendo en cuenta que la vigencia del acuerdo retributivo alcanzado en el acta del 26 de diciembre de 2006, opera en forma retroactiva a partir del 1º

---

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

de junio de 2006 y del 1º de agosto de 2006, en las condiciones establecidas por las partes intervinientes, 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 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 ut supra y en los considerandos del decreto 444/07.

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

El espíritu legislativo no ha variado atento a que, en definitiva, el Congreso en ejercicio de sus atribuciones constitucionales propias no ha adoptado decisiones diferentes en los puntos de política involucrados.[28]

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

[28] Ambos presupuestos han sido delineados como básicos para la validez de los DNU en el voto de la mayoría en el caso "Peralta". Corte Suprema de Justicia ("Fallos", 313: 1513) ("La ley", 1990, 131).

III. *Conclusión*

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos en lo que respecta al dictado del decreto 444/07, los requisitos formales y sustanciales establecidos en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de conformidad con los términos del artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo nacional 444/07.

Jorge M. Capitanich.

II

Dictamen de minoría

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– ha considerado el decreto de necesidad y urgencia 444, del 26 de abril de 2007 (B. O. 27/4/07, mensaje 98/07); y por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, se aconseja su rechazo.

Sala de la comisión, 2 de mayo de 2007.

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 444, del 26 de abril de 2007 (B. O. 27/4/07), por el que se homologó el acta acuerdo de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el personal del Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA), del 26 de diciembre de 2006, que como anexo forma parte integrante del citado decreto. Asimismo, por el artículo 2º del decreto, se otorgó vigencia al acuerdo retributivo alcanzado en el acta del 26 de diciembre de 2006, con carácter retroactivo a partir del 1º de junio de 2006 y del 1º de agosto de 2006, en las condiciones establecidas por las partes intervinientes.

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 2°, 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 1°, 44 y concordantes). Teoría o doctrina la de división de poderes, que es la "más conforme a la naturaleza de las cosas", la "más propia para el cumplimiento de los fines de todo gobierno", y "la mejor manera de defender y garantir 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 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, consid. 7; en igual sentido: Gregorio Badeni, *Tratado de derecho constitucional*, tomo II, pág. 1259, Ed. "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 (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 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. 9).

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

El criterio fue reiterado al menos en tres casos posteriores. En "Risolía 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 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 2°, 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– el presidente de la Nación puede 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 444/07*

El decreto bajo análisis de esta comisión bicameral se dictó, como ya se ha dicho, con el propósito de homologar y dar efecto retroactivo al acta acuerdo de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el personal del Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA), del 26 de diciembre de 2006, y que con mayor detalle se expone en el acápite 1 del presente informe, al cual me remito en beneficio de la brevedad.

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 que el acta homologada fue suscrita el 26 de diciembre de 2006, es decir 121 días antes de la emisión del decreto bajo examen, lapso más que suficiente para que el Congreso tratara y sancionara la iniciativa.

A lo cual debe agregarse que, al momento de suscripción del acta, el Congreso se hallaba en período de sesiones ordinarias prorrogadas (decreto 1.670/06, del 16/11/06, y artículo 63 de la Constitución Nacional); y que, a su vez, al momento de

sancionarse el decreto que la homologó con alcance retroactivo, el Congreso se encontraba en pleno período de sesiones ordinarias (artículo 63 de la Constitución Nacional).

A partir de estos datos, y considerando especialmente que el Poder Ejecutivo demoró más de cuatro meses para dar curso a la medida bajo examen, es muy difícil encontrar una causa súbita, urgente, imprevista e impostergable que justifique la emisión de un decreto de necesidad y urgencia.

En este punto recuerdo que, de acuerdo con la interpretación de la Corte Suprema, para que proceda la emisión de un decreto de necesidad y urgencia es preciso que "sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal" ("Verrocchi", "Fallos", 322:1726, ya citado).

Sin embargo, en el caso bajo análisis, el presidente ni siquiera ha intentado dar una explicación acerca de por qué, durante más de cuatro meses fue imposible seguir el trámite previsto en la Constitución para la sanción de las leyes.

Sólo ha expresado esa imposibilidad como una petición de principio, sin fundamento alguno. Este vicio quita toda legitimidad a las medidas de urgencia bajo examen, porque, tal como se lo ha reconocido en el derecho comparado, "la utilización de fórmulas rituales de una marcada abstracción" impiden "todo contrataste con la realidad" y hacen "prácticamente imposible el control constitucional" (Superior Tribunal Constitucional de España, en pleno, sentencia del 28/3/2007, sobre el RDL 5/2002).

Por otro lado, resulta 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", en este caso empleados del ORSNA, lo que va en contra de la comentada doctrina de la Corte Suprema.

En consecuencia, esta misma decisión hubiera debido ser adoptada mediante una ley en sentido formal y material dado que el decreto en cuestión dispuso que la vigencia del acuerdo tuviera carácter retroactivo al 1º de junio y 1º de agosto de 2006 respectivamente, extremo expresamente prohibido por el artículo 62 de la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto (t. o. decreto 1.110/05). 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 sometido a consideración 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. 9).

Sí se encuentran cumplidos, en cambio, los recaudos formales previstos en la Constitución Nacional, por cuanto el decreto han 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 compulsa 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 que trata el decreto, el presidente podría haber recurrido al ejercicio de facultades delegadas (artículo 76 de la Constitución Nacional). En efecto, al momento de dictado de la norma *sub examine* se encontraba vigente un bloque normativo que facultaba al presidente a tomar las decisiones que en este dictamen se analizan, como por ejemplo, el artículo 2°, inciso *f)*, de la ley 26.135 y los artículos 8°, 9°, 10 y 11 de la ley de presupuesto 26.078, que autorizaban al jefe de Gabinete de Ministros a disponer las reestructuraciones y modificaciones presupuestarias que considerara necesarias.

Es necesario, entonces, subrayar que el hecho de que el presidente de la Nación hubiera podido resolver mediante otra forma normativa lo mismo que resolvió mediante el decreto de necesidad y urgencia bajo análisis, no autoriza a concluir que estemos frente a un legítimo ejercicio de la atribución contemplada en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

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

A lo cual se suma, en primer lugar, que ninguna norma constitucional autoriza a suponer que el fin puede justificar los medios (artículo 28 de la Cons-

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

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

Por último, basta pensar, aunque sea por un instante, en el desconcierto jurídico y político que se produciría si se prescindiera de las formas y se aceptara cualquier medio o instrumento como genuina expresión de voluntad de las autoridades, para desechar de inmediato semejante absurdo.

Por todas las razones expuestas, se aconseja el rechazo del decreto de necesidad y urgencia 444/07, bajo análisis.

Pablo G. Tonelli.

ANTECEDENTES

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 26 de abril de 2007.

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

Tengo el agrado de dirigirme a esa comisión, en virtud de lo dispuesto por los artículos 99, inciso 3, y 100, inciso 13, de la Constitución Nacional y por la ley 26.122, a fin de comunicarle el dictado del decreto de necesidad y urgencia 444 del 26 de abril de 2007, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 98

NÉSTOR C. KIRCHNER.
Alberto A. Fernández. – Carlos A. Tomada.

Buenos Aires, 26 de abril de 2007.

VISTO el expediente 1.203.426/2007 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, la ley 26.198, de presupuesto general de la administración pública nacional para el ejercicio 2007, el decreto 447 del 17 de marzo de 1993, 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 21 de abril 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 del Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA), organismo descentralizado en jurisdicción del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, sectorial incluida en el anexo I 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 prescritas 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 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, así como al artículo 16 de la ley 26.198 de presupuesto general para la administración nacional para el ejercicio 2007, que especifica que en el caso de incrementos salariales generados en acuerdos colectivos en el marco de las leyes 24.185 o 14.250 (t. o. 2004), se tendrán por cumplidas las disposiciones del artículo 62 de la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto (t. o. 2005) y sus modificatorias, con la suscripción del acta acuerdo que disponga la vigencia del incremento a partir del primer día del mes siguiente al de su celebración, no pudiendo en ningún caso fijarse una fecha de vigencia y/o aplicación retroactiva al momento de la efectiva instrumentación del acuerdo paritario, 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.

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 de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el personal del Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA), de fecha 26 de diciembre de 2006, que como anexo forma parte integrante del presente decreto.

Art. 2º – La vigencia del acuerdo retributivo alcanzado en el acta del 26 de diciembre de 2006, que se homologa por el presente, 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.

Decreto 444

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 26 días de diciembre 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 el 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, de la Subsecretaría de la Gestión Pública, su titular, el doctor Juan Manuel Abal Medina, del Ministerio de Economía y Producción, el titular de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda, el licenciado Raúl Rigo y del Organo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos, los señores Horacio Armando Orefice y Alejandro Agustín Granados y en calidad de asesores del Estado empleador el licenciado Norberto Perotti, el licenciado Carlos Santamaría; el doctor Jorge Caruso; el licenciado Lucas Nejamkis y el licenciado Eduardo Salas, 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 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 el Organo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA), en un 10 % a partir del 1°/6/06; y en un 9 % a partir del 1°/8/06.

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

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

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

II

(Orden del Día Nº 2.391)

I

Dictamen de comisión
(en mayoría)

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –ley 26.122– prevista en los artículos 99, inciso 3; y 100. incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional ha considerado el expediente referido al decreto del Poder Ejecutivo nacional 456 de fecha 27 de abril de 2007 mediante el cual se incrementar las remuneraciones del personal integrante de las carreras del investigador científico y tecnológico y del personal de apoyo a la investigación y desarrollo, en el marco del Programa de Jerarquización de la Actividad Científica y Tecnológica.

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

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

1. Declarar la validez del decreto 456 de fecha 27 de abril de 2007.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 23 de mayo de 2007.

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

INFORME

Honorable Cámara:

I. *Antecedentes*

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

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

Gregorio Baden[1] señala: "…Las funciones del órgano ejecutivo han aumentado en los sistemas democrático-constitucionales como consecuencia de la ampliación de la actividad estatal. Y, si bien esa tendencia se refleja en todos los órganos gubernamentales, su proyección resulta mucho más significativa en el Poder Ejecutivo debido a que su función no se limita a la simple ejecución de las leyes, sino que se extiende, en forma global, a la gestión y administración de los asuntos públicos, y a la determinación del plan de gobierno…".

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

"En el ámbito de la vida social, política o económica de una Nación –agrega Badeni– pueden presentarse situaciones graves de emergencia generadoras de un estado de necesidad cuya solución impone que se adopten medidas urgentes para neutralizar sus efectos perjudiciales o reducirlos a su mínima expresión posible. Cuando esas medidas, constitucionalmente, deben revestir carácter legislativo, las demoras que a veces se producen en el trámite parlamentario pueden privarlas de eficacia temporal, y ello justificaría su sanción inmediata por el órgano ejecutivo, ya sea en forma directa o como consecuencia de una delegación congresual…".[3]

La reforma constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el marco del paradigma instaurado por los constituyentes de 1853/60 se planteaba.[4]

A partir de la reforma, la facultad que la Constitución Nacional le atribuye excepcionalmente al Poder Ejecutivo, más allá de las posturas doctrinarias

---

[1] Badeni, Gregorio, *Reglamentación de la Comisión Bicameral Permanente*, "La Ley", 2006-D, 1229.

[2] Badeni, Gregorio, *obra citada.*

[3] Badeni, Gregorio, *obra citada.*

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

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

ha adquirido "carta de ciudadanía constitucional, por lo que ya no tiene sentido discutir si la procedencia de esta clase de reglamentos se apoya en el ensanche, o bien, en la superación de las fuentes constitucionales. En tal sentido, su validez constitucional encuentra apoyo expreso en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución reformada".[5]

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

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

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

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

…….

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

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

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

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

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

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

…….

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

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

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

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

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

El título II de la ley 26.122 establece el régimen jurídico y la competencia de la comisión bicameral permanente y, en su artículo 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

---

[5] Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley", 2004-A, 1144.

decretos 54 de fecha 13 de octubre de 2006 y 57 de fecha 25 de octubre de 2006.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de "circunstancias excepcionales" que "hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo".[7]

Conforme la postura desarrollada por Germán Bidart Campos, la "necesidad" es algo más que conveniencia, en este caso, parece ser sinónimo de imprescindible. Se agrega "urgencia", y lo urgente es lo que no puede esperar. "Necesario" y "urgente" aluden, entonces, a un decreto que únicamente puede dictarse en circunstancias excepcionales en que, por ser imposible seguir con el procedimiento normal de sanción de las leyes, se hace imprescindible emitir sin demora alguna el decreto sustantivo.[8]

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del caso "Peralta",[9] ya que se le reconoció expresamente al presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

"… una situación de grave riesgo social que pusiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado –ésta constituirá la causa por la cual se considera válido el decreto– […] razonabilidad de las medidas dispuestas […] relación entre los me-

---

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

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

[8] Bidart Campos, Germán: *Los decretos de necesidad y urgencia*. Columna de opinión, "La Ley", 27-2-01.

[9] "La Ley", 1991-C, 158.

dios elegidos por la norma y los fines de ésta […] examen de la proporcionalidad de las medidas y el tiempo de vigencia de ellas [...] inexistencia de otros medios alternativos adecuados para lograr los fines buscados […] convalidación del Congreso, expresa o tácita…".

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

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

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

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

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

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

Conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Nacional[10] controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

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

Mientras en el caso "Peralta" convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso "Rodríguez",[11] la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quién posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

Asimismo, consideró que los legisladores que habían interpuesto la acción de amparo carecían de legitimación activa; lo mismo sostuvo respecto del Defensor del Pueblo, pero consideró que el jefe de Gabinete tenía legitimación para actuar.

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

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

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

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

En cambio, en el caso "Verrochi"[12] cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la

---

[10] Artículo 28: "Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio".

[11] "La Ley" 1997-E:884.

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

inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) 770/96 y 771/96 emitidos por el Poder Ejecutivo en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

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

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

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

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

En el caso "Risolía de Ocampo",[13] se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

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

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

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

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

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

Los ministros Nazareno, Moliné O'Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que "…la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que –en uso de facultades privativas– compete al Congreso de la Nación conforme al artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas Cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo nacional al enfrentar la crisis…" (considerando 6°).

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

"Que la doctrina elaborada por esta Corte en torno a la nueva previsión constitucional, no difiere en lo sustancial del recordado precedente de 'Fallos', 313:1513. Sin embargo, en este último se valoró el silencio del Poder Legislativo como una convalidación tácita con consecuencias positivas (considerando 25). Nada de ello en cambio, sería en principio posible de afirmar hoy, frente al ineludible quicio constitucional que condiciona estrictamente la existencia misma de la voluntad del Congreso en

---

[13] "Risolía de Ocampo, María José c/Rojas, Julio César s/ejecución de sentencia", CS, "Fallos", 323:1934.

[14] "Guida, Liliana c/Poder Ejecutivo s/empleo público", CS, "Fallos", 323:1566.

su manifestación positiva (artículo 82 de la Constitución Nacional). No obstante, de esta regulación minuciosa de una facultad que por definición se considera existente, no podría derivarse como conclusión que la ausencia de reglamentación legal del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional deje inerme a la sociedad frente a las situaciones que el propio texto constitucional ahora prevé como excepcionales y, por tanto, merecedoras de remedios del mismo carácter" (considerando 7°).

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

En este mismo orden de ideas, el citado ministro de la CSJN destacó que "en cuanto al contenido mismo de la medida cuestionada, deben entenderse reunidos los requisitos que condicionan su validez, de acuerdo a la ya conocida doctrina de la emergencia" (considerando 10).

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

Entre los administrativistas, Juan Carlos Cassagne define a los reglamentos como "todo acto unilateral que emite un órgano de la administración pública, creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula, por tanto, situaciones objetivas e impersonales".[15]

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

En lo que concierne a la naturaleza de la actividad reglamentaria, la doctrina clásica consideraba que constituía una actividad administrativa, mientras que para Cassagne "la actividad reglamentaria traduce una actividad materialmente legislativa o normativa, ya que se trata del dictado de normas jurídicas de carácter general y obligatorias por parte de órganos administrativos que actúan dentro de la esfera de su competencia, traduciendo una actividad jurídica de la administración que se diferencia de la administrativa por cuanto ésta es una actividad inmediata, práctica y concreta tendiente a la satisfacción de necesidades públicas, encuadrada en el ordenamiento jurídico".[16]

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

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

"Sin embargo –señala Cassagne– la figura del reglamento no agota todas las situaciones que traducen la emisión de actos de alcance o contenido general en sede administrativa. Las normas generales que sólo tienen eficacia interna en la administración o que están dirigidas a los agentes públicos –instrucciones de servicio, circulares– no producen efectos jurídicos respecto a los particulares. Su principal efecto jurídico se deriva del deber de obediencia jerárquica del inferior al superior".[17]

Tal y como expresa Cassagne, la caracterización jurídica de los reglamentos surge de la circunstancia de encontrarse sujetos a un régimen jurídico peculiar que los diferencia de las leyes en sentido formal, de los actos administrativos y de las instrucciones de servicio, circulares y demás reglamentos internos.

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

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

Conforme la vinculación o relación de los reglamentos con las leyes, los primeros se clasifican según la doctrina en ejecutivos, autónomos, delegados y de necesidad o urgencia.[18]

---

[15] Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley", 2004-A, 1144.

[16] Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley", 2004-A, 1144.

[17] Cassagne, Juan Carlos, *obra citada.*

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

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

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

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

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

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

Tal y como se ha expuesto ut supra, hasta la reforma constitucional de 1994 se debatía en doctrina acerca de la validez constitucional de los denominados reglamentos de necesidad y urgencia.[21]

Mientras un sector, encabezado por los administrativistas, se inclinaba por su validez constitucional y recibía el apoyo de la realidad jurisprudencial aunque dentro de ciertos límites, otra corriente doctrinaria entendía que resultaban violatorios del sistema de la Constitución de 1853/60 por considerar, sustancialmente, que afectaban el principio de la división de los poderes.[22]

Y tal como lo ha expresado Cassagne:[23] "…La concepción de la denominada doctrina de la separación de los poderes o, según prefieren algunos, de la división de los poderes, elaborada por Montesquieu (bajo la innegable influencia de Locke), ha dado lugar a numerosas y diferentes interpretaciones jurídicas que olvidan la naturaleza eminentemente política y hasta sociológica de esta teoría. Precisamente, al abordar el estudio del poder reglamentario, en cualquier ordenamiento constitucional positivo, hay que analizar primero el sistema, su realidad y los antecedentes que le han servido de fuente, pues recién después de esa labor el intérprete estará en condiciones para determinar el modo en que la Constitución ha recepcionado el principio divisorio en lo que atañe a la articulación entre la ley y el reglamento.

La teoría expuesta por Montesquieu en *El espíritu de las leyes* reposa, como es sabido, en la necesidad de instaurar un equilibrio entre los órganos que ejercen el poder estatal. Parte de reconocer que las personas que poseen poder tienden normalmente a su abuso, por lo cual considera imprescindible la institución en el Estado de un sistema de pesos y contrapesos, de modo que los poderes puedan controlarse recíprocamente y que el equilibrio resultante, permita el juego de los cuerpos intermedios de la sociedad y favorezca la libertad de los ciudadanos.[24]

Lejos de predicar la primacía del Poder Legislativo o el acantonamiento de las funciones típicas de

---

[19] Definición señalada en Cassagne, Juan Carlos, *ob. cit.*

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

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

[22] En este orden de ideas, Ekmekdjian se encuentra entre quienes defienden la inconstitucionalidad de los llamados reglamentos de necesidad y urgencia, fundando su postura en la afectación del principio de división de poderes, y olvidando conforme al criterio de esta comisión el verdadero origen de la teoría de frenos y contrapesos elaborado por Montesquieu y adoptada por nuestra Constitución histórica de 1853/60. En este sentido, y compartiendo la exposición de Cassagne "…la atribución de la potestad reglamentaria al Ejecutivo responde a los principios de equilibrio, que están en la base de la teoría de Montesquieu, permitiendo su ejercicio no sólo para reglamentar las leyes del Congreso, sino también para dictar normas generales en determinadas situaciones que derivan tanto de sus propias facultades como órgano jerárquico superior de la administración pública (ex artículo 86, inciso 1, Constitución Nacional) como de las atribuciones vinculadas al estado de necesidad y a la eficacia de la realización de los fines constitucionales (esto último, a través de la figura de la delegación), facultades que deberá ejercer, en cualquier caso, bajo el control permanente del Congreso…" (Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria,* "La Ley", 2004-A, 1144).

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

[24] Cassagne, Juan Carlos, *obra citada.*

cada poder (en sentido orgánico la concepción de Montesquieu –antes que transferir el monopolio de la actividad legislativa al Parlamento (como pretendió Rousseau)– se ocupó de la división del Poder Legislativo, asignando al Poder Ejecutivo funciones colegislativas (vgr. veto, iniciativa y convocatoria) y estableciendo un sistema bicameral, con el objeto de impedir el predominio y el abuso del órgano parlamentario. El centro de la concepción, aun cuando el principio no tuvo acogida en las Constituciones que se dictaron durante la Revolución Francesa, lo constituye, sin duda, la ubicación del Poder Judicial en el esquema divisorio, concebido como órgano imparcial para juzgar y resolver las controversias, con independencia de los otros dos poderes…".[25]

Conforme el análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan "circunstancias excepcionales" que "…hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos".[26]

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

II. *Objeto*

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 456 de fecha 27 de abril de 2007 mediante el cual se incrementan las remuneraciones del personal integrante de las carreras del investigador científico y tecnológico y del personal de apoyo a la investigación y desarrollo, en el marco del "programa de jerarquización de la actividad científica y tecnológica".

II.a. *Análisis de los decretos*

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

La ley 26.122, en el capítulo I del título III se refiere a los dictámenes de la comisión bicameral permanente respecto de los decretos de necesidad y urgencia estableciendo en su artículo 10 que esta comisión debe expedirse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado.

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

El decreto 456/07 en consideración ha sido decidido en acuerdo general de ministros y refrendado por el señor presidente de la Nación, doctor Néstor Kirchner, el señor jefe de Gabinete de Ministros, doctor Alberto A. Fernández y los señores ministros, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, párrafo 3.

Asimismo, se encuentra cumplido el último requisito formal referido a la obligación del jefe de Gabinete de Ministros de someter la medida a consideración de la comisión bicameral permanente dentro de los 10 días.

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

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

---

[25] Cassagne, Juan Carlos, *obra citada.*

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

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

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 456/07.

Previamente debe destacarse, que las actividades científicas y tecnológicas que desarrolla el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), en diferentes áreas del conocimiento, son de prioritario interés nacional.

Por ello, es menester redefinir la política salarial vigente para los miembros de la carreras del investigador científico y tecnológico y del personal de apoyo a la investigación y desarrollo del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) en el marco del Programa de Jerarquización de la Actividad Científica y Tecnológica, a través de la reasignación de recursos, a fin de revitalizar el sistema científico-tecnológico nacional.

De este modo, resulta impostergable adoptar aquellas medidas que, dentro de las limitaciones que impone la actual situación económica por la que atraviesa el país, tiendan a una justa equiparación de la situación salarial de investigadores y personal de apoyo a la investigación del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet).

Es política del gobierno nacional continuar con el Programa de Jerarquización de la Actividad Científica y Tecnológica, constituyendo la presente medida un instrumento adecuado para tal fin.

Como consecuencia de ello, resulta necesario incrementar las remuneraciones del personal integrante de las carreras del investigador científico y tecnológico y del personal de apoyo a la investigación y desarrollo del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet).

Es importante destacar que, el Poder Ejecutivo nacional para el dictado del precitado decreto, 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. decreto 1.110/05), el cual en su parte pertinente establece lo siguiente:

Ley 11.672, artículo 62º: "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 los considerandos del decreto 456/07, al destacar que la necesidad de brindar urgente solución al tema planteado, se configura una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

El espíritu legislativo no ha variado atento a que, en definitiva, el Congreso en ejercicio de sus atribuciones constitucionales propias no ha adoptado decisiones diferentes en los puntos de política involucrados.[28]

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

III. *Conclusión*

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos en lo que respecta al dictado del decreto 456/07, los requisitos formales y sustanciales establecidos en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de conformidad con los términos del artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo nacional 456 de fecha 27 de abril de 2007.

Jorge M. Capitanich. – Luis F. J. Cigogna.

II

Dictamen de minoría

RECHAZO

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) ha considerado el mensaje del jefe de Gabinete de Ministros 99 del 27-4-2004; por medio del cual se comunica el dictado del decreto de necesidad y urgencia (DNU) 456/2007, y se lo remite para consideración y dictamen de esta

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

comisión en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y por los artículos 2º, 10 y 19 de la ley 26.122.

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

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

1°) Rechazar el decreto de necesidad y urgencia 456/2007, 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, 23 mayo de 2007.

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

INFORME

Honorable Cámara:

1. *Intervención legal.*

1.1. *La Comisión Bicameral y las Cámaras.*

El Congreso Nacional, luego de doce años de producida la última reforma constitucional, ha dado cumplimiento formal a la previsión 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 Hualde[1] 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 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 consideraran las Cámaras…".

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

Respecto de la intervención de la comisión bicameral permanente el artículo 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."

[1] Pérez Hualde, Alejandro. *Decretos de necesidad y urgencia: su ley especial*. *Derecho constitucional de la reforma de 1994 –II–*. Editorial Depalma, Buenos Aires, 1995; páginas 226 y subsiguientes.

El artículo 10 de la ley citada dispone además: "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 Constitución Nacional y la ley 26.122.

2. *Análisis de los 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. En primer lugar es preciso destacar que el decreto ha sido dictado invocando el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Sentado ello, y de acuerdo a las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por nuestra Carta Magna, corresponde a esta Comisión expedirse de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, Constitución Nacional, y los artículos 2º, 10 y 19 de la ley 26.122.

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 esto 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 Constitu-

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

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

ción 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".

Al respecto Bidart Campos enseña "en él se alude a 'circunstancias excepcionales'; a la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de leyes, y al dictado de decretos de necesidad y urgencia. 'Solamente' en ese contorno cabe situar la habilitación del Poder Ejecutivo. A continuación viene el seguimiento que queda a cargo del jefe de Gabinete de Ministros, de la Comisión Bicameral Permanente…, y de Cámaras del Congreso".[4]

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.

Sostiene también[5] que "…fundamentalmente, el 'abecé' parece radicar en la exigencia inexorable de que resulte 'imposible' seguir el trámite regular de las leyes. Por ende, ni el apuro presidencial en tomar una medida, ni la conveniencia o la necesidad de tal medida, ni la urgencia valorada por el Ejecutivo, ni la lentitud de las Cámaras, ni aun la hostilidad hacia un determinado proyecto de ley, configuran aquella imposibilidad que en circunstancias excepcionales (volvemos a leer los vocablos del texto) habilita a dictar un decreto de necesidad y urgencia".

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

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

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

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

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

Midón[6] señala que verificar si un decreto de necesidad y urgencia satisface el test de razonabilidad es una operación lógica que para el operador de la Constitución (Poder Judicial y/o Congreso) debe principiar por el examen de la necesariedad del acto, o sea la comprobación objetiva de que concurre el hecho habilitante tipificado por la Ley Fundamental. Esto es, la existencia de necesidad, más la urgencia, más los acontecimientos que impiden la deliberación del Congreso.

Reconocer al Congreso, únicamente, la facultad de aprobar o rechazar el acto –como quién está obligado a tomarlo o dejarlo– conduciría a un cerrojo que puede tornar estéril el control político. En efecto, puede ocurrir que el controlante esté de acuerdo con una parte de lo decidido por el controlado y entonces resultará legítimo que convalide la determinación de aquél hasta el punto donde juzga acertada la decisión, desestimando la restante. En tal caso, el acto ya perfeccionado tendrá vigencia de allí en más sólo en la parte en que fue aprobado, quedando derogada la porción rechazada.[7]

---

[4] Bidart Campos, Germán J. *Los decretos de necesidad y urgencia*. "La Ley" 2001-A, página 1114.

[5] Ibídem, página 2.

[6] Midón, Mario A. R. *Decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional y los ordenamientos provinciales*. "La Ley". 2001. Buenos Aires, página 44.

[7] Ibídem, página 142.

Decir que el Congreso no puede crear nuevo derecho, significa que ese órgano podrá rechazar o aprobar, total o parcialmente, el acto. Si lo aprueba, tendrá competencia para excluir de su texto aquellas normas que juzgue inconvenientes o inoportunas. Lo que no podrá hacer es adicionar nuevos preceptos al decreto originario.

2.2. *Razones formales.*

El decreto de necesidad y urgencia, remitido por el jefe de Gabinete, que constituye el objeto de este análisis, establece lo siguiente:

DNU, número 456/2007, publicado en el Boletín Oficial del 4 de mayo de 2007, bajo el número 31.148, página 3, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; establece que se incremente las sumas percibidas por los miembros de las carreras del investigador científico y tecnológico y del personal de apoyo a la investigación y desarrollo, en concepto de "Suplemento especial" establecidas en el decreto 755 del 17 de junio de 2004, en los valores que se indican en los anexos I - Investigador científico y tecnológico; y II - Personal de apoyo a la investigación y desarrollo, del decreto bajo análisis.

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".

"*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, página 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, página 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.)

Los decretos de necesidad y urgencia, objeto de análisis, desde el punto de vista formal reúnen y cumplimentan a nuestro entender los requisitos exigidos por la Constitución Nacional y la ley especial para su aceptación. A saber:

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

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

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

– La Comisión Bicameral ha verificado que los DNU han sido publicados en el boletín oficial.

2.3. *Razones sustanciales.*

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

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

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

La norma nos habla de "estado de necesidad". Entendemos que se refiere a 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".

Afirma Midón[8] que el estado de necesidad es en derecho público un acontecimiento que aunque pue-

[8] Midón, Mario A. R. *Decretos de necesidad y urgencia… Op. cit.*, página 44.

da ser previsto resulta extraordinario, a diferencia de la necesidad que es ordinaria; mientras esta última es permanente y regular, el primero es siempre transitorio y anómalo; en tanto para superar la necesidad basta con la legislación común, para conjurar el estado de necesidad es indispensable echar mano a remedios excepcionales.

La voz "necesidad" es comprensiva de todo aquello que hace falta, lo que con arreglo al curso normal de las cosas requiere el Estado para subsistir y realizar sus fines esenciales, Pero esta carencia no lo autoriza recurrir a medidas excepcionales para suplirla. Las normas, en general, no se dictan como consecuencia de una situación extrema de necesidad sino por la conveniencia que ello implica. La necesidad corre pareja con los tiempos, porque los requerimientos de hoy no son iguales a los de ayer y lejos están de las solicitudes que el futuro pueda imponer. Desde este ángulo vivimos en situación de permanente necesidad, pues la naturaleza humana revela la repetida tendencia que satisfecha una demanda bien pronto damos paso a otra y así sucesivamente.

El dato central está en que las situaciones de hiper o maxinecesidad, a diferencia de las de mera necesidad, el acto necesario aparece como imprescindible, forzoso, inequívoco, so pena de sufrir el Estado una quiebra como tal, la ruptura del sistema político o un daño gravísimo e irreparable para la comunidad. Dicho de otro modo no caben alternativas u opciones racionales: tiene que ejecutarse. Desaparecen entonces las ideas de discrecionalidad, utilidad y conveniencia, reemplazadas por la noción de lo ineludible, imperioso e indefectible. La posibilidad de "no hacer" es aquí letal.

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.[9]

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 456/2007 remitido a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración, advertimos que no reúne los requisitos sustanciales exigidos por la norma reglamentaria.

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

El DNU 456/2007 expresa: "Que es impostergable adoptar aquellas medidas que, dentro de las limitaciones que impone la actual situación económica por la que atraviesa el país, tiendan a una justa equiparación de la situación salarial de investigadores y personal de apoyo a la investigación del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet).

"Que es intención del gobierno nacional continuar con el Programa de Jerarquización de la Actividad Científica y Tecnológica, constituyendo la presente medida un instrumento adecuado para tal fin.

"Que resulta necesario, en consecuencia, incrementar las remuneraciones del personal integrante de las carreras del investigador científico y tecnológico y del personal de apoyo a la investigación y desarrollo del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet).

"Que la necesidad de brindar urgente solución al tema planteado, hace imposible seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes.

"Que la presente medida exceptúa la aplicación del artículo 62 de la ley complementaria permanente de presupuesto, 11.672 (texto ordenado decreto, 1.110/05).

"Que la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público ha tomado la intervención que le compete.

"Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología ha tomado la intervención que le compete.

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

A nuestro entender los argumentos expresados en el DNU, no resultan suficientes para fundamentar una circunstancia excepcional que habilite el dictado de este tipo de normas. Del mismo carácter excepcional que reviste este tipo de medidas surge que el análisis para dilucidar sobre la legítima utili-

[9] Quiroga Lavié, Humberto. *Decretos de necesidad y urgencia en la reforma de la Constitución Nacional*, "La Ley" 1994-D, página 876/881.

zación de la misma debe ser de carácter restrictivo, toda vez que una interpretación amplia de la utilización de este tipo de normas lesionaría el principio de división de poderes.

Tratándose de un decreto de necesidad y urgencia, el Poder Ejecutivo debe dilucidar, en el mensaje que da cuenta de la medida, qué acontecimientos han producido la causa constitucional habilitante para su emisión, cuáles son los bienes que desea preservar el acto legislativo, la absoluta imposibilidad de conjurar la necesidad a través de mecanismos ordinarios, la inminencia y actualidad de la desgracia que sobrevendrá de no adoptarse el extremo en curso elegido, porque la salvación pretendida es posible tan sólo a través del extremo remedio, dejando en claro por qué el poder ha sido ajeno a la producción de los sucesos que generaron la emergencia.[10]

El dictado de disposiciones legislativas responde a una situación de excepcionalidad, y es ése el fundamento principal por el cual adoptamos una postura tan restrictiva.

Murillas[11] afirma que es claro que aquel Ejecutivo que gobierna mediante decretos de necesidad y urgencia, lo hace en la inteligencia de no querer o poder consensuar con los distintos bloques y representantes parlamentarios, aun los del propio partido, resultándole más sencilla la faena cuando sin oposición alguna decide la suerte de sus conciudadanos. No puede concebirse la idea de que si el Congreso está en sesiones, la imposibilidad de lograr mayorías o las voluntades necesarias para la sanción de ciertas leyes sea equiparable a las "circunstancias excepcionales" a que refiere el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Como fundamento de la medida se deben descartar los criterios de mera conveniencia, ajenos a circunstancias de extrema necesidad, puesto que la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto.

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

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[12]: "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 estas normas de excepción.

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

Por otro lado, como ya se ha expresado en el seno de esta Comisión, observamos que el decreto no está destinado a resguardar o proteger intereses generales de toda la sociedad, sino simplemente a conferir un aumento a un pequeño grupo de determinados individuos, como diría la Corte.[13]

---

[10] Midón, Mario A. R. *Decretos de necesidad y urgencia… Op. cit.*, página 118.

[11] Murillas, Rodolfo J. *Comisión Bicameral Permanente ¿Prescindible o imprescindible? El artículo 99, inciso 3, párrafo 4, Constitución Nacional*, "La Ley". Sup. Act. 9-12-2004, página 4.

[12] "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; página 2452.

[13] En el caso de Ocampo, fallado en el año 2000, tomo 323 de "Fallos", página 1934, la corte agregó un requisito más. A la existencia de una situación de grave riesgo social y a la imposibilidad del Congreso para sancionar, agregó que el decreto que se trate debe tener la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos. Es decir, debe tratarse de un decreto que tienda a proteger los intereses generales de toda la sociedad y no de determinados individuos.

Sin embargo, es menester destacar que el DNU bajo estudio se ha dictado para superar la limitación impuesta por el artículo 62 de la ley 11.672.

Para una mejor comprensión de lo mencionado precedentemente, a continuación transcribiremos el artículo 62 de la ley 11.672, que establece lo siguiente: "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 aumentos 'respondan a movimientos automáticos de los agentes, establecidos por regímenes escalafonarios en vigor' ".

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

El Poder Ejecutivo nacional al emitir decretos de necesidad y urgencia y decretos delegados está ejerciendo funciones legislativas que son propias del Congreso Nacional –en el primer supuesto el Ejecutivo se abroga las atribuciones legislativas y en el segundo ejerce tal facultad por una delegación expresa del órgano competente–. Es por estas consideraciones que estos instrumentos tienen "cuerpo de decretos pero alma de ley".[14]

El DNU en estudio intenta encontrar justificación aludiendo a que circunstancias excepcionales imposibilitan seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de leyes.

A nuestro entender, tal como lo expresábamos con anterioridad, el texto del decreto en cuestión no evidencia circunstancias excepcionales que configuren un presupuesto habilitante para el dictado de este tipo de normas.

El alto tribunal, en el caso "Verrochi, Ezio Daniel c/Poder Ejecutivo Nacional - Administración Nacional de Aduanas s/Acción de Amparo", del 19-8-1999 sostuvo que "el estado de necesidad y urgencia requerido por la Ley Fundamental (artículo 99, inciso 3, CN) se presenta cuando: sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario, es 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, o la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes" (considerando 9º).

Agrega que "…corresponde al Poder Judicial el control de constitucionalidad sobre las condiciones bajo las cuales se admite esa facultad excepcional […] es atribución de este tribunal en esta instancia evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia… y, en este sentido, 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.)

Por ello resulta de suma importancia tener en cuenta que se está haciendo uso de una atribución excepcional por lo cual ha de realizarse sobre dichos decretos un control restrictivo de dicha facultad, para que no se configure un abuso de la potestad legislativa.

Esta Comisión Bicameral no puede convalidar esta anomalía.

La convalidación por esta Comisión de los decretos sometidos a examen importa convalidar un avasallamiento a las facultades que el constituyente otorgó al Poder Legislativo.

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

Bidart Campos[15] establecía que "de estar el Congreso en funciones y presentarse una situación súbita que demande la sanción de una ley, el Parlamento tendrá que reunirse y actuar en consecuencia. De estar en receso deberá ser convocado por el Poder Ejecutivo a extraordinarias, tal como la Constitución argentina lo prevé". Ninguna de estas circunstancias se presentaban al momento del dictado del decreto sometido a consideración.

---

[14] Bidart Campos, Germán J.; Manili, Pablo L. *La jerarquía normativa de las distintas clases de decretos del Poder Ejecutivo. A propósito de la moderna "decretocracia" argentina.* "La Ley", 2003-C, 1359.

[15] Bidart Campos, Germán. *Tratado fundamental de derecho constitucional argentino.* tomo II. Ediar. Buenos Aires. 1989, página 85.

Para repeler una situación de peligro como la que crea todo estado de necesidad, hay generalmente una vasta gama de alternativas. Al momento de elegir la que se juzga apropiada ella debe ser lo suficientemente idónea para conseguir el fin buscado y a la vez adecuadamente racional para repeler los daños con que amenaza la emergencia.[16]

La situación excepcional invocada para el dictado del decreto no es un presupuesto habilitante a los fines indicados en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

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".

Por todo lo referido *ut supra*, toda vez que el decreto de necesidad y urgencia, sometido a examen, no cumple con los requisitos sustanciales, exigidos por la Carta Fundamental; efectuando un razonable control de constitucionalidad, función primordial de está Comisión, corresponde su rechazo.

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

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 27 de abril de 2007.

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

Tengo el agrado de dirigirme a esa Comisión, en virtud de lo dispuesto por los artículos 99, inciso 3; y 100, inciso 13, de la Constitución Nacional y por la ley 25.122, a fin de comunicarle el dictado del decreto de necesidad y urgencia 456 del 27 de abril de 2007 que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 99

Alberto A. Fernández. – Daniel F. Filmus.

Buenos Aires, 27 de abril de 2007.

VISTO el expediente 426/07 del registro del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) organismo descentralizado dependiente de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, el decreto 1.572 de fecha 30 de julio de 1976 y sus modificatorios, el Programa de Jerarquización de la Actividad Científica y Tecnológica y los decretos 755 de fecha 17 de junio de 2004, 1.033 de fecha 30 de agosto de 2005, 1.317 de fecha 26 de octubre de 2005, 679 de fecha 30 de mayo de 2006, la ley 26.198 del presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2007 y la decisión administrativa 1 del 15 de enero de 2007; y

CONSIDERANDO:

Que las actividades científicas y tecnológicas que desarrolla el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), en diferentes áreas del conocimiento, son de prioritario interés nacional.

Que es menester redefinir la política salarial vigente para los miembros de la carreras del investigador científico y tecnológico y del personal de apoyo a la investigación y desarrollo del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) en el marco del Programa de Jerarquización de la Actividad Científica y Tecnológica, a través de la reasignación de recursos, a fin de revitalizar el sistema científico-tecnológico nacional.

Que es impostergable adoptar aquellas medidas que, dentro de las limitaciones que impone la actual situación económica por la que atraviesa el país, tiendan a una justa equiparación de la situación salarial de investigadores y personal de apoyo a la investigación del Programa de Jerarquización de la Actividad Científica y Tecnológica.

Que es intención del gobierno nacional continuar con el Programa de Jerarquización de la Actividad Científica y Tecnológica, constituyendo la presente medida un instrumento adecuado para tal fin.

Que resulta necesario, en consecuencia, incrementar las remuneraciones del personal integrante de las carreras del investigador científico y tecnológico y del personal de apoyo a la investigación y desarrollo del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet).

Que la necesidad de brindar urgente solución al tema planteado, hace imposible seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes.

Que la presente medida exceptúa la aplicación del artículo 62 de la ley complementaria permanente de presupuesto, 11.672 (texto ordenado decreto 1.110/05).

Que la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público, ha tomado la intervención que le compete.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología ha tomado la intervención que le compete.

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

Por ello,

[16] Midón, Mario A. R. *Decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional y los ordenamientos provinciales*. Editorial "La Ley". Buenos Aires, 2001, página 49.

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

DECRETA:

Artículo 1º – Increméntanse las sumas percibidas por los miembros de las carreras del investigador científico y tecnológico y del personal de apoyo a la investigación y desarrollo, en concepto de "Suplemento especial" establecidas en el decreto 755 del 17 de junio de 2004, en los valores que se indican en los anexos I y II del presente decreto.

Art. 2º – Sustitúyese el punto 4, del inciso *a)* del artículo 7º del anexo I del decreto 1.572 de fecha 30 de julio de 1976 del Escalafón de las Carreras del Investigador Científico y Tecnológico y del Personal de Apoyo a la Investigación y Desarrollo, por el siguiente: "4. Por zona prioritaria: con el fin de promover la radicación de personal científico y técnico en el interior del país, de hacer efectivo el federalismo para la organización nacional y fomentar el desarrollo y consolidación de grupos de investigación científica y tecnológica, la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Investigación Productiva –a propuesta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas– establecerá las normas que reglamenten el pago de este suplemento, de acuerdo a los porcentajes que para cada zona y período se establezcan hasta un máximo del sesenta por ciento (60 %) de la respectiva retribución total y permanente".

Art. 3º – Sustitúyense los puntos 1 de los incisos *b)* y *c)* del artículo 7º del anexo I del decreto 1.572 de fecha 30 de julio de 1976, por el siguiente: "1. Función de cargo: se otorgará por este concepto, a los miembros de las Carreras del Investigador Científico y Tecnológico y del Personal de Apoyo a la Investigación y Desarrollo, que ejerzan la dirección de unidades de investigación que dependan del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas o de los que éste participe por convenio (centros regionales, institutos, centros de investigación, etcétera), un suplemento por función de cargo que tendrá el carácter de remunerativo no bonificable, equivalente a una suma fija, de acuerdo a la escala que se detalla en el anexo III del presente decreto. Las condiciones y requisitos particulares para la liquidación de este suplemento serán reglamentados por el directorio del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas".

Art. 4º – Las disposiciones emanadas del presente decreto rigen a partir del 1º de marzo de 2007.

Art. 5º – La Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público será el área de interpretación con facultades para dictar las normas aclaratorias del presente decreto, en los temas específicos.

Art. 6º – El gasto que demande el cumplimiento de la presente medida será atendido con cargo a las partidas específicas asignadas a la Jurisdicción 70 - Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología - Entidad 103 - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

Art. 7º – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 8º – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 456

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 I

Investigador científico y tecnológico

Investigador superior	780,00
Investigador principal	656,00
Investigador independiente	455,00
Investigador adjunto	370,00
Investigador asistente	280,00

ANEXO II

Personal de apoyo a la investigación y desarrollo

Profesional principal	280,00
Profesional adjunto	265,00
Profesional asistente	245,00
Técnico principal	245,00
Técnico asociado	210,00
Técnico asistente	195,00
Técnico auxiliar	175,00
Artesano principal	175,00
Artesano asociado	160,00
Artesano ayudante	140,00
Artesano aprendiz	140,00

ANEXO III

Investigador científico y tecnológico y personal de apoyo a la investigación y desarrollo

Director de Centros de Investigación - Clase A	1.800,0
Director de Centros de Investigación - Clase B	1.200,0
Director de Centros de Investigación - Clase C	800,0

III

(Orden del día Nº 2.444)

Dictamen de comisión

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –ley 26.122– prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución

Nacional ha considerado el expediente referido al decreto del Poder Ejecutivo nacional 509 de fecha 15 de febrero de 2007 mediante el cual se modifica la Nomenclatura Común del Mercosur y su correspondiente Arancel Externo Común.

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 1º – Declarar la validez del decreto 509 de fecha 15 de mayo de 2007.

Art. 2º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 6 de junio de 2007.

Jorge M. Capitanich. – Diana B. Conti. – Luis F. J. Cigogna. – Gustavo E. Ferri. – Jorge A. Landau. – Agustín O. Rossi. – Pablo G. Tonelli. – Patricia Vaca Narvaja. – Nicolás A. Fernández. – María L. Leguizamón. – Luis P. Naidenoff. – Ernesto R. Sanz.

INFORME

I. *Antecedentes*

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

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

Gregorio Badeni[1] señala que "…Las funciones del órgano ejecutivo han aumentado en los sistemas democrático constitucionales como consecuencia de la ampliación de la actividad estatal. Y, si bien esa tendencia se refleja en todos los órganos gubernamentales, su proyección resulta mucho más significativa en el Poder Ejecutivo debido a que su función no se limita a la simple ejecución de las leyes, sino que se extiende, en forma global, a la gestión y administración de los asuntos públicos, y a la determinación del plan de gobierno..."

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

"En el ámbito de la vida social, política o económica de una Nación –agrega Badeni– pueden presentarse situaciones graves de emergencia generadoras de un estado de necesidad cuya solución impone que se adopten medidas urgentes para neutralizar sus efectos perjudiciales o reducirlos a su mínima expresión posible. Cuando esas medidas, constitucionalmente, deben revestir carácter legislativo, las demoras que a veces se producen en el trámite parlamentario pueden privarlas de eficacia temporal, y ello justificaría su sanción inmediata por el órgano ejecutivo, ya sea en forma directa o como consecuencia de una delegación congresual..."[3]

La reforma constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el marco del paradigma instaurado por los Constituyentes de 1853/60 se planteaba.[4]

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

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

---

[1] Badeni, Gregorio, *Reglamentación de la Comisión Bicameral Permanente*, "La Ley", 2006-D, 1.229.

[2] Badeni, Gregorio, *ob. cit.*

[3] Badeni, Gregorio, *ob. cit.*

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

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

[5] Cassagne, Juan Carlos, "La configuración de la potestad reglamentaria", "La Ley" 2004-A, 1.144.

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

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

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

.....

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Entre los administrativistas, Juan Carlos Cassagne define a los reglamentos como "todo acto unilateral que emite un órgano de la administración pública, creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula, por tanto, situaciones objetivas e impersonales".[6]

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

---

[6] Cassagne, Juan Carlos, *ob. cit.*

también por los demás órganos y entes que actúan en su esfera.

En lo que concierne a la naturaleza de la actividad reglamentaria, la doctrina clásica consideraba que constituía una actividad administrativa, mientras que para Cassagne "la actividad reglamentaria traduce una actividad materialmente legislativa o normativa, ya que se trata del dictado de normas jurídicas de carácter general y obligatorias por parte de órganos administrativos que actúan dentro de la esfera de su competencia, traduciendo una actividad jurídica de la administración que se diferencia de la administrativa por cuanto ésta es una actividad inmediata, práctica y concreta tendiente a la satisfacción de necesidades públicas, encuadrada en el ordenamiento jurídico".[7]

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

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

"Sin embargo –señala Cassagne– la figura del reglamento no agota todas las situaciones que traducen la emisión de actos de alcance o contenido general en sede administrativa. Las normas generales que sólo tienen eficacia interna en la administración o que están dirigidas a los agentes públicos –instrucciones de servicio, circulares– no producen efectos jurídicos respecto a los particulares. Su principal efecto jurídico se deriva del deber de obediencia jerárquica del inferior al superior".[8]

Tal y como expresa Cassagne, la caracterización jurídica de los reglamentos surge de la circunstancia de encontrarse sujetos a un régimen jurídico peculiar que los diferencia de las leyes en sentido formal, de los actos administrativos y de las instrucciones de servicio, circulares y demás reglamentos internos.

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

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

Conforme la vinculación o relación de los reglamentos con las leyes, los primeros se clasifican según la doctrina en ejecutivos, autónomos, delegados y de necesidad o urgencia.[9]

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

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

Marienhoff afirma que el reglamento autónomo es dictado por el Poder Ejecutivo en materias acerca de las cuales tiene competencia exclusiva de acuerdo a textos o principios constitucionales. Sostiene que, así como existe una zona de reserva de la ley que no puede ser invadida por el poder administrador, también hay un ámbito de competencias, reservado a la administración en la cual el Poder Legislativo no puede inmiscuirse, como consecuencia del principio de separación de los poderes.[10]

Con la reforma constitucional de 1994 quedó superado el debate doctrinario respecto de los reglamentos delegados,[11] al contemplar expresamente la delegación legislativa en el artículo 76.

El constitucionalista Germán Bidart Campos sostiene que "las normas dictadas con habilitación del Congreso por el Poder Ejecutivo han de adoptar la forma de decretos, porque el inciso 12 del artículo 100 otorga al jefe de Gabinete de Ministros la competencia de refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas al Congreso (...) Tiene naturaleza material de ley y es expresión de la función legislativa delegada, porque el decreto que dicta el Ejecutivo equivale a la ley que el Congreso, al delegarle la función, se ha abstenido de dictar por sí mismo (...)".[12]

En dicha norma constitucional, si bien genéricamente se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, seguidamente enuncia una serie de requisitos concurrentes para viabilizar el supuesto de excepción.

---

[7] Cassagne, Juan Carlos, *ob. cit.*

[8] Cassagne, Juan Carlos, *ob. cit.*

[9] Clasificación desarrollada en Cassagne, Juan Carlos, *ob. cit.*

[10] Definición señalada en Cassagne, Juan Carlos, *ob. cit.*

[11] Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

[12] Bidart Campos, Germán, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, EDIAR, 1995, Tomo VI.

Los mencionados requisitos se refieren a las materias determinadas de administración o de emergencia pública; con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases que el Congreso establece para el caso.

Tal y como sostiene Julio Rodolfo Comadira, la fijación como regla de la improcedencia de la delegación legislativa es coherente con el sentido de la prohibición contenida en el artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional.[13]

Roberto Dromi entiende que el fundamento de dicha prohibición reside en "mantener la división de competencias, siguiendo aquella expresión de Montesquieu según la cual la división de poderes hace a la esencia del modelo republicano".[14]

Y tal como lo ha expresado Cassagne[15] "…La concepción de la denominada doctrina de la separación de los poderes o, según prefieren algunos, de la división de los poderes, elaborada por Montesquieu (bajo la innegable influencia de Locke), ha dado lugar a numerosas y diferentes interpretaciones jurídicas que olvidan la naturaleza eminentemente política y hasta sociológica de esta teoría. Precisamente, al abordar el estudio del poder reglamentario, en cualquier ordenamiento constitucional positivo, hay que analizar primero el sistema, su realidad y los antecedentes que le han servido de fuente, pues recién después de esa labor el intérprete estará en condiciones para determinar el modo en que la Constitución ha recepcionado el principio divisorio en lo que atañe a la articulación entre la ley y el reglamento.

La teoría expuesta por Montesquieu en *El espíritu de las leyes* reposa, como es sabido, en la necesidad de instaurar un equilibrio entre los órganos que ejercen el poder estatal. Parte de reconocer que las personas que poseen poder tienden normalmente a su abuso, por lo cual considera imprescindible la institución en el Estado de un sistema de pesos y contrapesos, de modo que los poderes puedan controlarse recíprocamente y que el equilibrio resultante permita el juego de los cuerpos intermedios de la sociedad y favorezca la libertad de los ciudadanos.[16]

Lejos de predicar la primacía del Poder Legislativo o el acantonamiento de las funciones típicas de cada poder (en sentido orgánico la concepción de Montesquieu –antes que transferir el monopolio de la actividad legislativa al Parlamento, como pretendió Rousseau–) se ocupó de la división del Poder Legislativo, asignando al Poder Ejecutivo funciones colegislativas (vgr. veto, iniciativa y convocatoria) y estableciendo un sistema bicameral, con el objeto de impedir el predominio y el abuso del órgano parlamentario. El centro de la concepción, aun cuando el principio no tuvo acogida en las Constituciones que se dictaron durante la Revolución Francesa, lo constituye, sin duda, la ubicación del Poder Judicial en el esquema divisorio, concebido como órgano imparcial para juzgar y resolver las controversias, con independencia de los otros dos poderes…"[17]

"…La atribución de la potestad reglamentaria al Ejecutivo responde a los principios de equilibrio, que están en la base de la teoría de Montesquieu, permitiendo su ejercicio no sólo para reglamentar las leyes del Congreso, sino también para dictar normas generales en determinadas situaciones que derivan tanto de sus propias facultades como órgano jerárquico superior de la administración pública (ex artículo 86 inciso 1, Constitución Nacional) como de las atribuciones vinculadas al estado de necesidad y a la eficacia de la realización de los fines constitucionales (esto último, a través de la figura de la delegación), facultades que deberá ejercer, en cualquier caso, bajo el control permanente del Congreso…"[18]

Conforme lo expuesto ut supra, como excepción a la prohibición, se habilita una delegación circunscripta a "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 locución materias determinadas de administración fue utilizada por Rafael Bielsa en su obra *Derecho Constitucional* para referirse a los aspectos sobre los cuales la delegación legislativa puede incursionar válidamente.

Sin embargo, Bielsa no dio un concepto positivo de las materias mencionadas y, en cierto modo, las definió por exclusión al considerar que ellas no podían significar la remisión del poder impositivo, ni represivo penal, ni de imposición fiscal, ni de cargas personales, ni actos que restrinjan el derecho de propiedad, la libertad personal de locomoción, industria, trabajo, enseñar y aprender, ni la inviolabilidad del domicilio.[19]

Por su parte, Marienhoff, sobre la base de la distinción entre administración general y especial, señala que el concepto "administración general" no es sinónimo de "administración total", puesto que existen ciertos ámbitos de la función administrativa

---

[13] Comadira, Julio Rodolfo, "Procedimientos Administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Anotada y comentada", Buenos Aires, "La Ley", 2003.

[14] Dromi, Roberto, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2004.

[15] Cassagne, Juan Carlos, "Sobre fundamentación y los límites de la potestad reglamentaria de necesidad y urgencia.", "La Ley" 1991-E, 1.179.

[16] Cassagne, Juan Carlos, *ob.cit.*

[17] Cassagne, Juan Carlos, *ob.cit.*

[18] Cassagne, Juan Carlos, "La configuración de la potestad reglamentaria", "La Ley" 2004-A, 1.144.

[19] Comadira, Julio Rodolfo, *ob. cit.*

asignados directa y expresamente por la Constitución al Congreso.[20]

Desde este punto de vista, la delegación autorizada excepcionalmente por el Congreso se referiría sustancialmente a las materias de administración confiadas por la Constitución a aquél, con exclusión, por tanto, del resto de las materias propias de la función administrativa, las cuales corresponderían originariamente al Poder Ejecutivo y no necesitarían, por lo tanto, de delegación para ser asumidas por éste.

En este orden de ideas, Comadira expresa que "la idea subyacente en el pensamiento de Marienhoff integrada a una concepción de las funciones jurídicas del Estado que atienda al régimen positivo propio de cada una de éstas permite obtener una conceptualización de aquellas materias coherente con las exigencias jurídico políticas del principio de división de poderes tal como él ha sido recogido por la Constitución".[21]

Por su parte, Dromi entiende que el texto constitucional al limitar la delegación legislativa a asuntos de naturaleza administrativa se refiere "sólo a aquellas cuestiones que hacen estrictamente a razones de Estado, al gobierno, a la atención de los asuntos comunes y ordinarios. En síntesis: a la marcha normal y ordinaria de la Administración".[22]

En sentido coincidente, Comadira expresa que "la delegación legislativa es procedente respecto de la regulación de actividades que aun siendo propias del Poder Ejecutivo deben, sin embargo, disciplinarse por ley formal en tanto afectan derechos individuales o bien corresponden a materias específicamente asignadas por la Constitución al Congreso".[23]

Respecto de los asuntos de emergencia pública, es preciso destacar que el concepto de emergencia no es un concepto desconocido en el derecho público argentino.

"La emergencia aparece contemplada en el texto constitucional junto con las materias determinadas de administración, pero ella no es una materia, sino una situación a la cual, por tanto, puede en sí misma exigir, teóricamente la delegación en cualquier materia".[24]

"Los asuntos de emergencia pública están tipificados para los supuestos en que la emergencia se transforma en una exigencia pública donde la ley tiene que venir prontamente en socorro para resolver la situación".[25]

El segundo requisito concurrente para viabilizar el supuesto de excepción expresado en el artículo 76 de la Constitución Nacional, se refiere a una exigencia de orden temporal, es decir, al establecimiento de plazos concretos para la delegación legislativa.

Vinculado con el tema del plazo se inscribe la regulación del instituto de la caducidad. La Constitución ha previsto la extinción de esta competencia, que se produce de pleno derecho por el transcurso del plazo previsto. La norma dispone que la caducidad resultante del plazo estipulado o previsto no importará la revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas como consecuencia de la delegación legislativa.[26]

El tercer aspecto vinculado con la delegación legislativa requiere que los decretos que se dicten como consecuencia de la delegación deben hacerse sobre las bases fijadas en la delegación, es decir, se deben fijar las pautas orientativas de la transferencia de competencia que permitan establecer claramente la finalidad en orden a la cual se otorga la delegación.[27]

El tratamiento de los reglamentos delegados antes de la reforma constitucional de 1994, es decir, en el marco de la Constitución histórica de 1853-1860, estuvo caracterizado en la jurisprudencia argentina a través de la elaboración de una correcta doctrina respecto de la delegación de facultades.

La primera sentencia data del año 1927, en el caso "Delfino"[28]. En el mencionado caso se debatía la validez de una multa de cincuenta pesos impuesta por la entonces Prefectura General de Puertos a los agentes del buque alemán "Bayen", en el marco de lo dispuesto por los artículos 43 y 117 del Reglamento del Puerto de la capital aprobado por decreto del Poder Ejecutivo nacional.

El primer artículo citado prohibía a los buques arrojar al agua o a tierra en el interior del puerto objeto alguno, y el segundo, por su parte, consignaba que la infracción a la referida prohibición resultaba castigada con una multa de cincuenta pesos.

El afectado había sostenido la inconstitucionalidad de ambas cláusulas reglamentarias, pues las dos configuraban a su juicio, una indebida delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo, quien, según el apelante, carecía de atribuciones para crear sanciones penales de un presunto poder de policía que la Constitución ha puesto exclusivamente en manos del Poder Legislativo.

La Corte, luego de la descripción de los hechos, recuerda, en primer lugar, que la ley 3.445 había

---

[20] Comadira, Julio Rodolfo, *ob. cit.*

[21] Comadira, Julio Rodolfo, *ob. cit.*

[22] Dromi, Roberto, *ob. cit.*

[23] Comadira, Julio Rodolfo, *ob. cit.*

[24] Comadira, Julio Rodolfo, *ob. cit.*

[25] Dromi, Roberto, *ob. cit.*

[26] Dromi, Roberto, *ob. cit.*

[27] Dromi, Roberto, *ob. cit.*

[28] "A. M. Delfino y Cía.", "Fallos" 148:430, del 20 de junio de 1927.

puesto la policía de los mares, ríos, canales y puertos sometidos a jurisdicción nacional a cargo exclusivo de la Prefectura General de Puertos y demás organismos de ella dependientes. Y destaca también que hasta tanto se sancionara el Código de Policía Fluvial y Marítima, serían atribuciones de aquélla vigilar el cumplimiento de las disposiciones sanitarias, cuidar la limpieza de los puertos, remover los obstáculos a la navegación y juzgar las faltas o contravenciones a las ordenanzas policiales cuando la pena no excediera de un mes de arresto o de cien pesos de multa.[29]

En este orden de ideas, a partir del citado fallo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación desarrolla su doctrina en materia de delegación de facultades, la cual puede sintetizarse a través de los siguientes enunciados[30]:

Sienta como principio esencial uniformemente admitido para el mantenimiento e integridad del sistema adoptado por la Constitución y proclamado en el artículo 29 de ésta, la improcedencia de que el Congreso delegue en el Poder Ejecutivo o en otro departamento de la administración ninguna de las atribuciones o poderes expresa o implícitamente a él conferidos por la Constitución.

Asimismo, brinda un concepto de delegación que extrae del jurista Esmein al afirmar que ella no existe propiamente sino cuando una autoridad o persona de un poder determinado hace pasar el ejercicio de ese poder a otra autoridad o persona descargándolo sobre ellas, situación que, en el caso, no considera configurada por la ley.

En dicho fallo, la CSJN distingue entre la delegación del poder para hacer la ley y la de conferir cierta autoridad al Poder Ejecutivo o a un cuerpo administrativo a fin de reglar los pormenores o detalles necesarios para la ejecución de aquélla y afirma que lo primero no es procedente, mientras que en cambio, lo segundo sí, aun en países en que, como en Estados Unidos, el poder reglamentario del Poder Ejecutivo no está contemplado en la Constitución.

En efecto, la Corte considera que el poder reglamentario compete en nuestra Constitución tanto al Congreso como al Poder Ejecutivo. Al primero de un modo específico y para objetos ciertos y determinados, o bien genérico e indeterminado. Al segundo, específicamente para expedir las instrucciones y reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias (antiguo inciso 2, artículo 86).

Ahora bien, la Corte afirma que ambos poderes reglamentarios poseen idéntica naturaleza, de forma que la extensión de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo derivaría de una autorización legal implícita conferida por el Legislativo a la discrecionalidad de aquél, sin más limitación que la de no alterar el espíritu de la ley.

En cambio, en el fallo "Mouviel"[31] la CSJN declaró la inconstitucionalidad de la cláusula del Estatuto de la Policía Federal que facultaba al jefe de ésta a emitir y aplicar edictos dentro de la competencia asignada por el Código de Procedimientos en lo Criminal (ley 2.372), para reprimir actos no previstos por las leyes en materia de policía de seguridad, y dictar las reglas de procedimiento para su aplicación.[32]

Sin embargo, la CSJN no dejó de recordar su propia jurisprudencia en el sentido de que no existe delegación de funciones legislativas sino simple ejercicio de la facultad reglamentaria contemplada en el antiguo inciso 2 del artículo 86 de la Constitución Nacional, cuando se confiere "al poder administrador... la facultad de fijar específicas normas de policía, crear infracciones y fijar las sanciones correspondientes dentro de límites establecidos por la misma ley".

No obstante, reivindicó en el caso, la competencia exclusiva del Poder Legislativo para legislar en materia represiva por leve que sea y destacó que la ley anterior requerida por el artículo 18 de la Constitución Nacional exige, indisolublemente, la doble precisión por la ley de los hechos punibles y de las penas a aplicar.

En el fallo "Cocchia"[33] la CSJN debió decidir sobre la constitucionalidad del decreto 817/92, que había suspendido la vigencia de diversos convenios colectivos, fijando nuevas pautas para el régimen laboral de la actividad de los actores, derogado todo acto normativo opuesto a éstas y convocado a las partes a la negociación y firma de un nuevo convenio con arreglo a ciertas limitaciones.

La CSJN, valorando las normas citadas en los considerandos del precitado decreto –leyes 23.696, 24.093 (posterior al dictado del decreto 817/92 pero a juicio de la Corte tácitamente ratificatoria de él), en el Tratado de Asunción, entre otras– y el proceso de transformación encarado en aquel entonces por el Poder Legislativo, para lo cual se facultó al Poder Ejecutivo a adoptar decisiones dirigidas a materializar las pautas fijadas, halla un bloque de legalidad definidor de una clara política legislativa acorde con la Constitución respecto de la cual el decreto referido no sería más que uno de los instrumentos

---

[29] Comadira, Julio Rodolfo, "Procedimientos Administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Anotada y comentada", Buenos Aires, "La Ley", 2003.

[30] Síntesis desarrollada en Comadira, Julio Rodolfo, *ob. cit.*

[31] "Raúl O. Mouviel y Otros", "Fallos" 237:636, del 17 de mayo de 1957.

[32] Comadira, Julio Rodolfo, *ob. cit.*

[33] "Cocchia, Jorge c/Estado nacional", "Fallos" 316: 2.624, del 2 de diciembre de 1993.

cuya implementación el legislador confió en el Poder Ejecutivo.[34]

En síntesis, el inicio de la elaboración doctrinaria de la CSJN respecto de la delegación legislativa antes de la reforma constitucional de 1994, se puede sintetizar en el siguiente razonamiento: la delegación como principio no procede; ella no se configura sin embargo al menos propiamente cuando el Congreso sólo autoriza al Ejecutivo a reglar pormenores o detalles necesarios para la ejecución de la ley; a partir de un poder reglamentario compartido, el Congreso puede habilitar con amplitud al Ejecutivo expresa o implícitamente a reglamentar la ley.

Con posterioridad a la reforma constitucional de 1994, la CSJN se expidió en fallos tales como "Smith"[35] y "San Luis"[36] entendiendo que la existencia de una crisis económica habilita a los órganos Legislativo y Ejecutivo para dictar medidas razonables destinadas a paliar sus efectos; mientras que la oportunidad y conveniencia de tales medidas, escapan a la órbita judicial y no pueden ser revisadas en abstracto.[37]

Por todo lo expuesto, es criterio de esta comisión analizar en lo pertinente la procedencia formal y la adecuación del decreto a la materia y a las bases de la delegación, y al plazo fijado para su ejercicio.

II. *Objeto*

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 509 de fecha 15 de mayo de 2007 mediante el cual se modifica la Nomenclatura Común del Mercosur y su correspondiente Arancel Externo Común.

II.a. *Análisis del decreto*

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último de los considerandos del citado decreto que él se dicta en uso de las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo nacional por el artículo 99, incisos 1 y 2 de la Constitucion Nacional y por la ley 25.561 y sus modificatorias.

La ley 26.122, en el capítulo II del título III se refiere a los dictámenes de la comisión bicameral permanente respecto de la delegación legislativa estableciendo en su artículo 13 que esta comisión debe expedirse expresamente sobre la procedencia formal y la adecuación del decreto a la materia y a las bases de la delegación, y al plazo fijado para su ejercicio.

La lectura del artículo 100 inciso 12, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: *a)* la firma del señor presidente de la Nación, *b)* la firma de los señores ministros y del señor jefe de Gabinete de Ministros –dictado en acuerdo general de ministros y refrendado juntamente con el señor jefe de Gabinete de Ministros y *c)* el control por parte de la comisión bicameral permanente, y como requisitos sustanciales conforme a las atribuciones conferidas por el artículo 76 de la Constitución Nacional: *a)* materias determinadas de administración o de emergencia pública, *b)* con plazo fijado para su ejercicio y *c)* dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

El decreto 509/07 en consideración ha sido decidido en acuerdo general de ministros y refrendado por el señor presidente de la Nación, doctor Néstor Kirchner; el señor jefe de Gabinete de Ministros, doctor Alberto A. Fernández, y los señores ministros, de conformidad con el artículo 100, inciso 12 de la Constitución Nacional.

Asimismo, se encuentra cumplido el último requisito formal referido al control por parte de esta comisión, al cumplimentar con lo establecido por la ley 26.122 artículo 13 respecto de la obligación del Poder Ejecutivo de someter la medida a consideración de la comisión bicameral permanente dentro de los 10 días.

Se eleva el despacho de esta comisión, en cumplimiento con lo establecido en el artículo 13 de la ley 26.122.

La posición adoptada por la comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional, que establece: "La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta" y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto él sea derogado formalmente por el Congreso.[38]

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 509/07.

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en los considerandos del decreto 509/07 que a partir del 1º de enero de 1995 se puso en funcionamiento la Unión Aduanera entre los Estados Parte del Mercado Común del Sur (Mercosur) y consiguientemente quedó aprobada la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM), puesta en vigencia mediante el dictado del decreto 2.275 de fecha 23 de diciembre de 1994.

Asimismo, a través del decreto 690 de fecha 26 de abril de 2002, se efectuaron ajustes en la NCM,

---

[34] Comadira, Julio Rodolfo, *ob. cit.*

[35] "Fallos" CS 325:28

[36] "Fallos" CS 326:417.

[37] Badeni, Gregorio, "Emergencia Económica y Estado de Derecho", "La Ley", 7/2/2007.

[38] 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.

modificando parcialmente el contenido del decreto 998 de fecha 28 de diciembre de 1995, modificando el decreto 2.275/94.

El Grupo Mercado Común, mediante la resolución 70 de fecha 13 de diciembre de 2006, aprobó el Arancel Externo Común basado en la Nomenclatura Común del Mercosur en sus versiones en español y portugués ajustada a la IV Enmienda del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercaderías.

Asimismo, la precitada norma incluye las modificaciones a la NCM y su correspondiente Arancel Externo Común aprobadas por las resoluciones 3, 28, 29 y 30, todas de fecha 22 de junio de 2006; 41 y 42 ambas de fecha 22 de septiembre de 2006, y 68 de fecha 24 de noviembre de 2006, todas del Grupo Mercado Común, ya incorporadas en la resolución citada en el párrafo anterior.

En el mismo sentido, a través del precitado decreto se ajusta la Lista Argentina de Excepciones al Arancel Externo Común vigente, reglada por la decisión 68 de fecha 14 de diciembre de 2000 del Consejo Mercado Común y sus modificatorias. Asimismo, se contemplan ciertos ajustes que se inscriben en los términos de la decisión 1 de fecha 7 de abril de 2001 del Consejo del Mercado Común y sus modificatorias.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo nacional deja constancia en los considerandos del precitado decreto que se mantiene lo establecido por la directiva 1 de fecha 10 de marzo de 2006 de la Comisión de Comercio del Mercado Común del Sur (Mercosur) por la que se dispone el tratamiento arancelario transitorio por razones de desabastecimiento regional para determinados folios de aluminio utilizados en la fabricación de capacitares y para ciertas resinas de petróleo empleadas para la fabricación de adhesivos, respectivamente.

En el mismo sentido, el Poder Ejecutivo nacional destaca que resulta necesario realizar modificaciones en el listado de posiciones arancelarias alcanzadas por el beneficio establecido por el decreto 379 de fecha 29 de marzo de 2001 y sus modificaciones.

Como consecuencia de la incorporación de la IV Enmienda al Sistema Armonizado y al amparo de los decretos 493 de fecha 27 de abril de 2001 y sus modificaciones y 1.159 de fecha 7 de septiembre de 2001 y sus modificaciones, corresponde actualizar las posiciones arancelarias de la NCM alcanzadas por la alícuota equivalente al cincuenta por ciento (50 %) de la tasa general, modificando las respectivas planillas anexas a los incisos *e)* y *f)* del cuarto párrafo del artículo 28 de la ley 20.631 del impuesto al valor agregado, texto ordenado en 1997 y sus modificaciones.

Asimismo, el Poder Ejecutivo nacional considera apropiado efectuar la actualización de los códigos arancelarios de las distintas mercaderías sujetas a la tramitación de licencias automáticas y no automáticas de importación exigidas según la normativa vigente.

Consecuentemente, se realizan los ajustes correspondientes en el ordenamiento jurídico nacional.

Se deja constancia de que las medidas adoptadas en el citado decreto se adoptan conforme las atribuciones conferidas por el artículo 6° de la ley 25.561 y sus modificatorias.

Que en igual sentido, las medidas adoptadas fueron dictadas conforme lo establecido en los artículos 99, incisos 1 y 2 y en los artículos 76 y 100, inciso 12 de la Constitución Nacional, y en el artículo 11, apartado 2º y 12 de la ley 22.415 (Código Aduanero).

El decreto 509/07 en consideración es objeto de análisis de esta comisión conforme lo establecido en el artículo 27 de la ley 26.122, el cual en su parte pertinente establece:

"Artículo 27. La Comisión Bicameral de Seguimiento creada por el artículo 20 de la ley 25.561 sólo mantendrá la competencia prevista por el artículo 4º de la ley 25.790".

Conforme a las razones citadas precedentemente, corresponde declarar la validez del decreto 509/07 en consideración.

III. *Conclusión*

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos en lo que respecta al dictado del decreto 509/07, los requisitos formales y sustanciales establecidos en los artículos 76 y 100 inciso 12 de la Constitución Nacional y de conformidad con los términos del artículo 13 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto del Poder Ejecutivo nacional 509 de fecha 15 de mayo de 2007.

Jorge M. Capitanich.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 15 de mayo de 2007.

A la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación

Tengo el agrado de dirigirme a esa comisión en virtud de lo dispuesto por el artículo 12 de la ley 26.122, a fin de comunicarle el decreto 509 del 15 de mayo de 2007 dictado en uso de facultades delegadas, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 138

NÉSTOR C. KIRCHNER.
Felisa Miceli.

Buenos Aires, 15 de mayo de 2007.

VISTO el expediente S01:0522822/2006 del Registro del Ministerio de Economía y Producción, y

CONSIDERANDO:

Que a partir del 1º de enero de 1995 se puso en funcionamiento la Unión Aduanera entre los Estados Parte del Mercado Común del Sur (Mercosur) y consiguientemente quedó aprobada la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM), puesta en vigencia mediante el dictado del decreto 2.275 de fecha 23 de diciembre de 1994.

Que por el decreto 690 de fecha 26 de abril de 2002 se efectuaron ajustes en la Nomenclatura Común del Mercosur, modificando parcialmente el contenido del decreto 998 de fecha 28 de diciembre de 1995, modificatorio del decreto 2.275/94.

Que por la resolución 70 de fecha 13 de diciembre de 2006 del Grupo Mercado Común, se ha aprobado el Arancel Externo Común basado en la Nomenclatura Común del Mercosur en sus versiones en español y portugués ajustada a la IV Enmienda del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercaderías.

Que asimismo la presente norma incluye las modificaciones a la Nomenclatura Común del Mercosur y su correspondiente Arancel Externo Común aprobadas por las resoluciones 3º, 28, 29 y 30 todas de fecha 22 de junio de 2006, 41 y 42 ambas de fecha 22 de septiembre de 2006 y 68 de fecha 24 de noviembre de 2006, todas del Grupo Mercado Común, ya incorporadas en la resolución citada en el párrafo anterior.

Que a través de la presente medida se ajusta la Lista Argentina de Excepciones al Arancel Externo Común vigente, reglada la decisión 68 de fecha 14 de diciembre de 2000 del Consejo Mercado Común y sus modificatorias.

Que la presente norma contempla ciertos ajustes que se inscriben en los términos de la decisión 1 de fecha 7 de abril de 2001 del Consejo del Mercado Común y sus modificatorias.

Que se mantiene lo establecido por la directiva 1 de fecha 10 de marzo de 2006 de la Comisión de Comercio del Mercado Común del Sur (Mercosur) y se incorpora al ordenamiento jurídico nacional la directiva 6 de fecha 10 de noviembre de 2006 de la Comisión de Comercio del Mercado Común del Sur (Mercosur) por las que se dispensa el tratamiento arancelario transitorio por razones de desabastecimiento regional para determinados folios de aluminio utilizados en la fabricación de capacitores y para ciertas resinas de petróleo empleadas para la fabricación de adhesivos, respectivamente.

Que se hace necesario efectuar modificaciones en el listado de posiciones arancelarias alcanzadas por el beneficio establecido por el decreto 379 de fecha 29 de marzo de 2001 y sus modificaciones.

Que al amparo de los decretos 493 de fecha 27 de abril de 2001 y sus modificaciones y 1.159 de fecha 7 de septiembre de 2001 y como consecuencia de la incorporación de la IV Enmienda al Sistema Armonizado a través de la presente medida, corresponde actualizar las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur alcanzadas por la alícuota equivalente al cincuenta por ciento (50 %) de la tasa general, modificando las respectivas planillas anexas a los incisos *e)* y *f)* al cuarto párrafo del artículo 28 de la ley 20.631 de Impuesto al Valor Agregado, texto ordenado en 1997 y sus modificaciones.

Que se considera apropiado efectuar la actualización de los códigos arancelarios de las distintas mercaderías sujetas a la tramitación de licencias automáticas y no automáticas de importación exigidas según la normativa vigente.

Que en consecuencia, se realizan los ajustes correspondientes en el ordenamiento jurídico nacional.

Que el Ministerio de Economía y Producción ha tomado intervención en la confección de la presente medida.

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

Que el presente decreto se dicta en ejercicio de las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por los incisos 1 y 2 del artículo 99 de la Constitución Nacional, por los artículos 11, apartado 2º y 12 de la ley 22.415 (Código Aduanero) y por el artículo 6º de la Ley de Emergencia 25.561 modificada por la ley 26.217.

Por ello,

El presidente de la Nación Argentina

DECRETA:

Artículo 1º – Sustitúyese el anexo I al decreto 2.275 de fecha 23 de diciembre de 1994, modificado por los decretos 998 de fecha 28 de diciembre de 1995 y 690 de fecha 26 de abril de 2002, por las trescientas sesenta y una (361) planillas* que, como anexo I al presente decreto, forman parte integrante del mismo.

Art. 2º – Sustitúyense las posiciones arancelarias comprendidas en el anexo a la resolución 832 de fecha 29 de diciembre de 2004 del Ministerio de Economía y Producción, modificado por la resolución 823 de fecha 30 de octubre de 2006 del Ministerio de Economía y Producción, por las consignadas en las dos (2) planillas* que, como anexo II al presente decreto, forman parte integrante del mismo.

Art. 3º – Fíjase el reintegro a la exportación, que en cada caso se indica, para las mercaderías com-

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

prendidas en las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur que se consignan en las tres (3) planillas* que, como anexo III al presente decreto, forman parte integrante del mismo.

Art. 4º – Sustitúyense las posiciones arancelarias comprendidas en el anexo I a la resolución 8 de fecha 23 de marzo de 2001 del ex Ministerio de Economía y sus modificaciones por las consignadas en las tres (3) planillas* que, como anexo IV, forman parte integrante del presente decreto.

Art. 5º – Mantiénese lo dispuesto por la resolución 657 de fecha 24 de agosto de 2006 del Ministerio de Economía y Producción.

Art. 6º – Fíjase para las mercaderías denominadas: "Resinas de petróleo, parcial o totalmente hidrogenadas, de color gardner inferior o igual a 3 (Norma ASTM D 1.544)", comprendidas en la posición arancelaria de la Nomenclatura Común del Mercosur 3911.10.20, el cupo de tres mil quinientas toneladas (3.500 t), para el cual se establece un Derecho de Importación Extrazona del dos por ciento (2 %) por el plazo de doce (12) meses contados a partir de la entrada en vigencia del presente decreto.

Art. 7º – Sustitúyese el anexo I a la resolución 617 de fecha 25 de octubre de 2001 del ex Ministerio de Economía, modificado por el anexo IX del decreto 690/02, por la planilla* que, como anexo V al presente decreto, forma parte integrante del mismo.

Art. 8º – Sustitúyese el anexo II a la resolución 617/01 del ex Ministerio de Economía, modificado por el anexo X del decreto 690/02, por las dos (2) planillas* que, como anexo VI al presente decreto, forman parte integrante del mismo.

Art. 9º – Sustitúyese el anexo III a la resolución 617/01 del ex Ministerio de Economía, modificado por el anexo XI del decreto 690/02, por la planilla* que, como anexo VII al presente decreto, forma parte integrante del mismo.

Art. 10. – Mantiénense los Derechos de Importación Específicos Mínimos (DIEM) dispuestos por el artículo 4º de la resolución 617/01 del ex Ministerio de Economía, modificado por el anexo XII del decreto 690/02, aplicables a las posiciones arancelarias que se detallan en la planilla* que, como anexo VIII al presente decreto, forma parte integrante del mismo.

Art. 11. – Sustitúyense las posiciones arancelarias consignadas en el anexo II a la resolución 748 de fecha 28 de diciembre de 1995 del ex Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y sus modificatorias por las tres (3) planillas* que, como anexo IX, forman parte integrante del presente decreto.

Art. 12. – Sustitúyense las posiciones arancelarias consignadas en el anexo III a la resolución 748/95 del ex Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y sus modificatorias, por las que integran las cuatro (4) planillas* que, como anexo X, forman parte del presente decreto.

Art. 13. – Sustitúyese la planilla anexa al inciso *e)*, del cuarto párrafo del artículo 28 de la ley 20.631 de Impuesto al Valor Agregado, texto ordenado en 1997 y sus modificaciones por las tres (3) planillas* que, como anexo XI, forman parte integrante del presente decreto.

Art. 14. – Sustitúyese la planilla anexa al inciso *f)* del cuarto párrafo del artículo 28 de la ley 20.631 de Impuesto al Valor Agregado, texto ordenado en 1997 y sus modificaciones por la planilla* que, como anexo XII, forma parte integrante del presente decreto.

Art. 15. – Sustitúyese el anexo I al decreto 1.347 de fecha 26 de septiembre de 2001 y su modificatorio por las tres (3) planillas* que, como anexo XIII forman parte integrante del presente decreto.

Art. 16. – Fíjase el derecho de exportación que en cada caso se indica, para las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur que se consignan en las tres (3) planillas* que, como anexo XIV del presente decreto, forman parte integrante del mismo.

Art. 17. – Mantiénese la vigencia de los decretos 310 de fecha 13 de febrero de 2002 y sus modificaciones, 809 de fecha 13 de mayo de 2002 y 645 de fecha 26 de mayo de 2004, de la resolución 526 de fecha 22 de octubre de 2002 del ex Ministerio de Economía, y las resoluciones 335, 336 y 337 todas de fecha 11 de mayo de 2004, 532 de fecha 4 de agosto de 2004 y su modificatoria 537 de fecha 5 de agosto de 2004, 534 de fecha 14 de julio de 2006 y 776 de fecha 10 de octubre de 2006, todas del Ministerio de Economía y Producción.

Art. 18. – A los efectos de lo establecido en el artículo anterior, se aplicarán las alícuotas del derecho de exportación que en cada caso se indican para las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur que se consignan en la planilla* que, como anexo XV del presente decreto, forma parte integrante del mismo.

Art. 19. – Fíjase para las mercaderías no alcanzadas por las disposiciones de los artículos 16 a 18 precedentes, un derecho de exportación del cinco por ciento (5 %).

Art. 20. – Sustitúyese en el anexo VII del decreto 2.275/94, el cronograma de desgravación de los derechos de exportación para las mercaderías comprendidas en las posiciones arancelarias que en dicho cronograma se consignan en la planilla* que, como anexo XVI, forma parte integrante del presente decreto.

---

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

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

Los derechos de exportación a los que se hace referencia en el párrafo que antecede, serán adicionados a los que se establecen por los artículos 16 y 19 del presente decreto, según corresponda.

Art. 21. – Actualízanse las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur que comprenden a las distintas mercaderías sujetas a la tramitación de licencias automáticas y no automáticas que se consignan en las seis (6) planillas* que, como anexo XVII, forman parte integrante del presente decreto.

Art. 22. – Facúltase al Ministerio de Economía y Producción a realizar aclaraciones, modificaciones y excepciones que correspondan, en los términos de su competencia.

Art. 23. – El presente decreto comenzará a regir a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 24. – Comuníquese a la Secretaría Administrativa del Mercosur.

Art. 25. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 509

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Alberto A. Fernández. – Felisa Miceli. – Jorge E. Taiana.

IV

(Orden del Día Nº 2.590)

I

Dictamen de 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 nacional 757 de fecha 19 de junio de 2007 mediante el cual homologan actas acuerdos y sus respectivos anexos, de fecha 22 de mayo de 2007, de las comisiones negociadoras de determinados convenios colectivos de trabajo sectorial, y se incrementan, entre otras, las retribuciones mensuales normales, regulares y permanentes del personal comprendido en el escalafón establecido por el decreto 993/91 (texto ordenado en 1995), en un 10 % a partir del 1°/6/07, y en un 6,5 % a partir del 1°/8/07.

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 1º – Declarar la validez del decreto 757 de fecha 19 de junio de 2007.

Art. 2º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 4 de julio de 2007.

Jorge M. Capitanich. – Diana B. Conti. – Luis F. J. Cigogna. – Gustavo E. Ferri. – Jorge A. Landau. – Patricia Vaca Narvaja. – Nicolás A. Fernández. – María L. Leguizamón. – María C. Perceval. – Luz M. Sapag.

INFORME

Honorable Congreso:

I. *Antecedentes*

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

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

Gregorio Badeni[1] señala: "…Las funciones del órgano ejecutivo han aumentado en los sistemas democrático-constitucionales como consecuencia de la ampliación de la actividad estatal. Y, si bien esa tendencia se refleja en todos los órganos gubernamentales, su proyección resulta mucho más significativa en el Poder Ejecutivo debido a que su función no se limita a la simple ejecución de las leyes, sino que se extiende, en forma global, a la gestión y administración de los asuntos públicos, y a la determinación del plan de gobierno…".

En este orden de ideas, el citado constitucionalista destaca: "…La expansión de las funciones ejecutivas no configura, necesariamente, una corruptela constitucional por cuanto ella puede ser conva-

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

[1] Badeni, Gregorio, *Reglamentación de la Comisión Bicameral Permanente*, "La Ley", 2006-D, p. 1229.

lidada mediante una interpretación dinámica y razonable de la ley fundamental…[2]

”En el ámbito de la vida social, política o económica de una Nación –agrega Badeni– pueden presentarse situaciones graves de emergencia generadoras de un estado de necesidad cuya solución impone que se adopten medidas urgentes para neutralizar sus efectos perjudiciales o reducirlos a su mínima expresión posible. Cuando esas medidas, constitucionalmente, deben revestir carácter legislativo, las demoras que a veces se producen en el trámite parlamentario pueden privarlas de eficacia temporal, y ello justificaría su sanción inmediata por el órgano ejecutivo, ya sea en forma directa o como consecuencia de una delegación congresual…”.[3]

La reforma constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el marco del paradigma instaurado por los constituyentes de 1853/60 se planteaba.[4]

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

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

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

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

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

…….

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

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

---

[2] Badeni, Gregorio, *obra citada*.

[3] Badeni, Gregorio, *obra citada.*

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

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

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

cretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la comisión bicameral permanente."

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de "circunstancias excepcionales" que "hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo".[7]

Conforme la postura desarrollada por Germán Bidart Campos, la "necesidad" es algo más que conveniencia, en este caso, parece ser sinónimo de im-

---

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

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

prescindible. Se agrega "urgencia", y lo urgente es lo que no puede esperar. "Necesario" y "urgente" aluden, entonces, a un decreto que únicamente puede dictarse en circunstancias excepcionales en que, por ser imposible seguir con el procedimiento normal de sanción de las leyes, se hace imprescindible emitir sin demora alguna el decreto sustantivo.[8]

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del caso "Peralta",[9] ya que se le reconoció expresamente al presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

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

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

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

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

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

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

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

Conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Nacional[10] controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

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

Mientras en el caso "Peralta" convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso "Rodríguez",[11] la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quién posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

Asimismo, consideró que los legisladores que habían interpuesto la acción de amparo carecían de legitimación activa; lo mismo sostuvo respecto del Defensor del Pueblo, pero consideró que el jefe de Gabinete tenía legitimación para actuar.

En esta oportunidad, la CSJN defendió la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y de su control político en cabeza del Poder Legisla-

---

[8] Bidart Campos, Germán, *Los decretos de necesidad y urgencia*, Columna de opinión, "La Ley", 27-2-01.

[9] "La Ley", 1991-C, 158.

[10] Artículo 28: "Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio".

[11] "La Ley", 1997-E:884.

tivo. Sostuvo que la jueza de grado carecía de jurisdicción para intervenir en el caso por ausencia de gravamen, caso, causa o controversia, pues decidió sobre un conflicto –que por su naturaleza– es ajeno a la resolución judicial, mediando –en consecuencia– una invasión de la zona de reserva de otro poder (considerando 6).

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

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

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

En cambio, en el caso "Verrochi"[12] cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) 770/96 y 771/96 emitidos por el Poder Ejecutivo nacional en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

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

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

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

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

En el caso "Risolía de Ocampo",[13] se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

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

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

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

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

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

Los ministros Nazareno, Moliné O'Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que "…la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de

---

[12] "Verrochi, Ezio D. c/Administración Nacional de Aduanas", CS, 1999-8-19, "Fallos", 322:1726, "La Ley", 1999-E, 590.

[13] "Risolía de Ocampo, María José c/Rojas, Julio César s/ejecución de sentencia", CS, "Fallos", 323:1934.

[14] "Guida, Liliana c/Poder Ejecutivo s/empleo público", CS, "Fallos", 323:1566.

una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que –en uso de facultades privativas– compete al Congreso de la Nación conforme al artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas Cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo nacional al enfrentar la crisis…" (considerando 6).

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

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

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

En este mismo orden de ideas, el citado ministro de la CSJN destacó que "en cuanto al contenido mismo de la medida cuestionada, deben entenderse reunidos los requisitos que condicionan su validez, de acuerdo a la ya conocida doctrina de la emergencia" (considerando 10).

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

Entre los administrativistas, Juan Carlos Cassagne define a los reglamentos como "todo acto unilateral que emite un órgano de la administración pública, creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula, por tanto, situaciones objetivas e impersonales".[15]

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

En lo que concierne a la naturaleza de la actividad reglamentaria, la doctrina clásica consideraba que constituía una actividad administrativa, mientras que para Cassagne "la actividad reglamentaria traduce una actividad materialmente legislativa o normativa, ya que se trata del dictado de normas jurídicas de carácter general y obligatorias por parte de órganos administrativos que actúan dentro de la esfera de su competencia, traduciendo una actividad jurídica de la administración que se diferencia de la administrativa por cuanto ésta es una actividad inmediata, práctica y concreta tendiente a la satisfacción de necesidades públicas, encuadrada en el ordenamiento jurídico".[16]

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

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

"Sin embargo –señala Cassagne– la figura del reglamento no agota todas las situaciones que traducen la emisión de actos de alcance o contenido ge-

---

[15] Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley", 2004-A, 1144.

[16] Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley", 2004-A, 1144.

neral en sede administrativa. Las normas generales que sólo tienen eficacia interna en la administración o que están dirigidas a los agentes públicos –instrucciones de servicio, circulares– no producen efectos jurídicos respecto a los particulares. Su principal efecto jurídico se deriva del deber de obediencia jerárquica del inferior al superior".[17]

Tal y como expresa Cassagne, la caracterización jurídica de los reglamentos surge de la circunstancia de encontrarse sujetos a un régimen jurídico peculiar que los diferencia de las leyes en sentido formal, de los actos administrativos y de las instrucciones de servicio, circulares y demás reglamentos internos.

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

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

Conforme la vinculación o relación de los reglamentos con las leyes, los primeros se clasifican según la doctrina en ejecutivos, autónomos, delegados y de necesidad o urgencia.[18]

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

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

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

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

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

Tal y como se ha expuesto ut supra, hasta la reforma constitucional de 1994 se debatía en doctrina acerca de la validez constitucional de los denominados reglamentos de necesidad y urgencia.[21]

Mientras un sector, encabezado por los administrativistas, se inclinaba por su validez constitucional y recibía el apoyo de la realidad jurisprudencial aunque dentro de ciertos límites, otra corriente doctrinaria entendía que resultaban violatorios del sistema de la Constitución de 1853/60 por considerar, sustancialmente, que afectaban el principio de la división de los poderes.[22]

---

[17] Cassagne, Juan Carlos, *obra citada.*

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

[19] Definición señalada en Cassagne, Juan Carlos, *obra citada.*

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

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

[22] En este orden de ideas, Ekmekdjian se encuentra entre quienes defienden la inconstitucionalidad de los llamados reglamentos de necesidad y urgencia, fundando su postura en la afectación del principio de división de poderes, y olvidando conforme al criterio de esta comisión el verdadero origen de la teoría de frenos y contrapesos elaborado por Montesquieu y adoptada por nuestra Constitución histórica de 1853/60. En este sentido, y compartiendo la exposición de Cassagne "…la atribución de la potestad reglamentaria al Ejecutivo responde a los principios de equilibrio, que están en la base de la teoría de Montesquieu, permitiendo su ejercicio no sólo para reglamentar las leyes del Congreso, sino también para dictar normas generales en determinadas situaciones que derivan tanto de sus propias facultades como órgano jerárquico superior de la administración pública (ex artículo 86, inciso 1, Constitución Nacional) como de las atribuciones vinculadas al estado de necesidad y a la eficacia de la realización de los fines constitucionales (esto último, a través de la figura de la delegación), facultades que deberá ejercer, en cualquier caso, bajo el control permanente del Congreso…" (Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria,* "La Ley", 2004-A, 1144).

Y tal como lo ha expresado Cassagne:[23] "…La concepción de la denominada doctrina de la separación de los poderes o, según prefieren algunos, de la división de los poderes, elaborada por Montesquieu (bajo la innegable influencia de Locke), ha dado lugar a numerosas y diferentes interpretaciones jurídicas que olvidan la naturaleza eminentemente política y hasta sociológica de esta teoría. Precisamente, al abordar el estudio del poder reglamentario, en cualquier ordenamiento constitucional positivo, hay que analizar primero el sistema, su realidad y los antecedentes que le han servido de fuente, pues recién después de esa labor el intérprete estará en condiciones para determinar el modo en que la Constitución ha recepcionado el principio divisorio en lo que atañe a la articulación entre la ley y el reglamento.

La teoría expuesta por Montesquieu en *El espíritu de las leyes* reposa, como es sabido, en la necesidad de instaurar un equilibrio entre los órganos que ejercen el poder estatal. Parte de reconocer que las personas que poseen poder tienden normalmente a su abuso, por lo cual considera imprescindible la institución en el Estado de un sistema de pesos y contrapesos, de modo que los poderes puedan controlarse recíprocamente y que el equilibrio resultante, permita el juego de los cuerpos intermedios de la sociedad y favorezca la libertad de los ciudadanos.[24]

Lejos de predicar la primacía del Poder Legislativo o el acantonamiento de las funciones típicas de cada poder (en sentido orgánico la concepción de Montesquieu –antes que transferir el monopolio de la actividad legislativa al Parlamento (como pretendió Rousseau)– se ocupó de la división del Poder Legislativo, asignando al Poder Ejecutivo funciones colegislativas (vgr. veto, iniciativa y convocatoria) y estableciendo un sistema bicameral, con el objeto de impedir el predominio y el abuso del órgano parlamentario. El centro de la concepción, aun cuando el principio no tuvo acogida en las Constituciones que se dictaron durante la Revolución Francesa, lo constituye, sin duda, la ubicación del Poder Judicial en el esquema divisorio, concebido como órgano imparcial para juzgar y resolver las controversias, con independencia de los otros dos poderes…".[25]

Conforme el análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan "circunstancias excepcionales" que "…hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos".[26]

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

II. *Objeto*

Se somete a dictamen de vuestra comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 757 de fecha 19 de junio de 2007 mediante el cual se homologan actas acuerdos y sus respectivos anexos, de fecha 22 de mayo de 2007, de las comisiones negociadoras de determinados convenios colectivos de trabajo sectorial; y se incrementan, entre otras, las retribuciones mensuales normales, regulares y permanentes del personal comprendido en el escalafón establecido por el decreto 993/91, texto ordenado 1995, en un 10 % a partir del 1°/6/07; y en un 6,5 % a partir del 1°/8/07.

II.a. *Análisis de los decretos*

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

La ley 26.122, en el capítulo I del título III se refiere a los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente respecto de los decretos de necesidad y urgencia estableciendo en su artículo 10 que vuestra comisión debe expedirse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado.

---

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

[24] Cassagne, Juan Carlos, *op. cit.*

[25] Cassagne, Juan Carlos, *op. cit.*

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

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

El decreto 757/07 en consideración ha sido decidido en acuerdo general de ministros y refrendado por el señor presidente de la Nación, doctor Néstor Kirchner, el señor jefe de Gabinete de Ministros, doctor Alberto A. Fernández y los señores ministros, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, párrafo 3.

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

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

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

Previamente debe destacarse que la ley 24.185 estableció el régimen aplicable a las negociaciones colectivas entre la administración pública nacional y sus empleados.

A través del artículo 1º del precitado decreto se homologan las actas acuerdos y sus respectivos anexos, de fecha 22 de mayo de 2007, de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), aprobado por el decreto 993 del 27 de mayo de 1991 (texto ordenado en 1995) y sus modificatorios, de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el personal del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el personal del SENASA, de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Cuerpo de Guardaparques Nacionales (decreto 1.455 del 3 de septiembre de 1987), de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el Personal Civil y Docente Civil de las Fuerzas Armadas, comprendidos en los estatutos aprobados por las leyes 20.239 y 17.409, de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (decreto 2.098 del 30 de diciembre de 1987 y sus modificatorios), de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal Profesional de los Establecimientos Hospitalarios y Asistenciales e Institutos de Investigación y Producción dependientes del Ministerio de Salud (decreto 277 del 14 de febrero de 1991 y sus modificatorios) y de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales, que como anexo forman parte integrante del presente decreto.

Asimismo se establece que, la vigencia de los incrementos retributivos acordados en las actas y anexos que se homologan por el artículo 1º será a partir del 1° de junio de 2007 y del 1° de agosto de 2007, en las condiciones establecidas por las partes intervinientes.

En este orden, se extienden a partir de las fechas precitadas, los porcentajes establecidos en los instrumentos que se homologan por el artículo 1° de este acto, a las retribuciones del personal comprendido en el decreto 838/94 y sus modificatorios, en el régimen del decreto 1.716/92 y su normativa complementaria y en el decreto 140/07.

De este modo, se faculta a la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público a dictar las normas interpretativas, aclaratorias y complementarias correspondientes para la aplicación del presente artículo.

Asimismo, se homologa el acta acuerdo de la Comisión Negociadora Sectorial correspondiente al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) (decreto 993/91 - texto ordenado 1995 y sus modificatorios), de fecha 30 de marzo de 2007, que como anexo forma parte integrante del artículo 4°, la que tendrá vigencia a partir del 1º de enero de 2007 en las condiciones allí establecidas.

Es importante destacar que, las mencionadas comisiones negociadoras sectoriales fueron cons-

---

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

tituidas 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.

En el mismo sentido, en el marco previsto por el artículo 6° de la ley 24.185, reglamentado por el artículo 5° del decreto 477/93 y resoluciones complementarias, las partes arribaron a acuerdos de nivel sectorial relativo al régimen retributivo del personal comprendido en cada uno de ellos, con vigencia a partir del 1º de junio de 2007 y del 1º de agosto de 2007 y concretados a través de las actas acuerdo de fecha 22 de mayo de 2007 de las precitadas comisiones negociadoras sectoriales.

Por otra parte, los mencionados acuerdos cumplen con los requisitos del artículo 11 de la ley 24.185, toda vez que prevén: *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.

Es preciso aclarar que, 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.

Habiendo cumplido las intervenciones prescritas 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, el Poder Ejecutivo nacional dictó el decreto 757 de fecha 19 de junio de 2007.

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 757/07.

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.[28]

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*

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos en lo que respecta al dictado del decreto 757/07, los requisitos formales y sustanciales establecidos en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de conformidad con los términos del artículo 10 de la ley 26.122, la Comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo nacional 757 de fecha 19 de junio de 2007.

Jorge M. Capitach.

II

Dictamen de minoría

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (ley 26.122) ha considerado el decreto de necesidad y urgencia 757, del 19 de junio de 2007 (Boletín Oficial del 25/6/07, mensaje 215/07); y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, se aconseja su rechazo.

Sala de la comisión, 4 de julio de 2007.

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 757, del 19 de junio de 2007 (Boletín Oficial del 25/6/07), por el que se homologan actas acuerdos y sus respectivos anexos, los cuales fijan incrementos retributivos que tendrán vigencia a partir del 1º de junio de 2007 y del 1º de agosto de 2007, y que fueron concluidas con las siguientes comisiones negociadoras sectoriales:

1. Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), aprobado por el decreto 993 del 27 de mayo de 1991 (texto ordenado en 1995) y sus modificatorios.

2. Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).

3. Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el personal del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

4. Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el personal del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA).

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

5. Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN).

6. Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Cuerpo de Guardaparques Nacionales (decreto 1.455 del 3 de septiembre de 1987).

7. Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el personal civil y docente civil de las fuerzas armadas, comprendidos en los estatutos aprobados por las leyes 20.239 y 17.409.

8. Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del cuerpo de administradores gubernamentales (decreto 2.098 del 30 de diciembre de 1987 y sus modificatorios).

9. Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal profesional de los establecimientos hospitalarios y asistenciales e institutos de investigación y producción dependientes del Ministerio de Salud (decreto 277 del 14 de febrero de 1991 y sus modificatorios).

10. Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE).

11. Asimismo se homologa el acta acuerdo de la Comisión Negociadora Sectorial correspondiente al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) (decreto 993/91 - texto ordenado en 1995 y sus modificatorios), del 30 de marzo de 2007, que como anexo forma parte integrante del mismo decreto, la que tendrá vigencia a partir del 1º de enero de 2007 en las condiciones allí establecidas.

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

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

Pero el principio de que el presidente no puede legislar admite, sin embargo, una excepción prevista en el siguiente párrafo del mismo artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional. Se prevé en esa norma, en efecto, que "solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de 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 7; en igual sentido: Gregorio Badeni, *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo II, página 1259, editorial "La Ley", Avellaneda, 2004).

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

2. *Circunstancias justificantes*

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

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

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

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

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

Pero poco tiempo después, al resolver el caso "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 9).

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

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

Luego, en "Cooperativa de Trabajo Fast Limitada", la Corte requirió, para justificar la imposibilidad de seguir el trámite ordinario de las leyes, "que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan" (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 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 2°, 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– el presidente de la Nación puede 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 757/07*

El decreto bajo análisis de esta comisión bicameral se dictó, como ya se ha dicho, con el propósito de homologar y poner en vigencia –con afecto retroactivo– distintas actas acuerdos concluidas mediante comisiones negociadoras de convenios colectivos de trabajo sectoriales de la administración pública nacional, con fecha 19 de junio de 2007, y que con mayor detalle se expone en el acápite 1 del presente informe, al cual me remito en beneficio de la brevedad.

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 de las actas, 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 que las actas homologadas fueron suscritas el 30 de marzo, para uno de los casos del SINAPA y 22 de mayo para el resto de los sectores (incluyendo nuevamente al SINAPA), es decir 81 y 28 días antes de la emisión del decreto bajo examen, lapso más que suficiente para que el Congreso tratara y sancionara la iniciativa.

A lo cual debe agregarse que, al momento de suscripción del acta, y al momento de sancionarse el decreto que las homologó con alcance retroactivo, como se desprende de la lectura de las mismas y del articulado del citado decreto, el Congreso se encontraba en pleno período de sesiones ordinarias (artículo 63 de la Constitución Nacional).

A partir de estos datos, y considerando especialmente que el Poder Ejecutivo demoró casi tres meses para dar curso a la medida en el caso del acta acuerdo de marzo de 2007 con el SINAPA y casi un mes para el resto de los casos bajo examen, es muy difícil encontrar una causa súbita, urgente, imprevista e impostergable que justifique la emisión de un decreto de necesidad y urgencia.

En este punto recuerdo que, de conformidad con la jurisprudencia 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).

Sin embargo, en el caso bajo análisis, el presidente tampoco ha intentado dar una explicación satisfactoria acerca de por qué, durante ese lapso de tiempo suficiente para un tratamiento legislativo de los acuerdos salariales, fue imposible seguir el trámite previsto en la Constitución para la sanción de las leyes.

Sólo ha expresado esa imposibilidad como una petición de principio, sin fundamento alguno. Este vicio quita toda legitimidad a las medidas bajo examen, porque, tal como se lo ha reconocido en el derecho español –fuente de nuestro derecho en este punto– que “la utilización de fórmulas rituales de una marcada abstracción” en el dictado de decretos de necesidad y urgencia, impide “todo contrataste con la realidad” y hace “prácticamente imposible el control constitucional” (Superior Tribunal Constitucional de España, en pleno, sentencia del 28/3/2007, sobre el RDL 5/2002).

Por otro lado, resulta 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”, en este caso un grupo determinado de sectores de empleados de la administración pública nacional, lo que va en contra de la comentada doctrina de la Corte Suprema.

En consecuencia, esta misma decisión hubiera debido ser adoptada mediante una ley en sentido formal y material dado que el decreto en cuestión dispuso que la vigencia del acuerdo tuviera carácter retroactivo, extremo expresamente prohibido por el artículo 62 de la ley 11.672, complementaria permanente del presupuesto (texto ordenado en el decreto 1.110/05). 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 necesi-

dad y urgencia sometido a consideración 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 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 (aunque la compulsa 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 por el artículo 99, inciso 3, párrafo tercero, de la Constitución Nacional. Pero el cumplimiento de estos recaudos formales es insuficiente para dotar de validez al decreto bajo análisis, dada la falta de cumplimiento de los recaudos sustanciales.

Por la materia que trata el decreto, el presidente podría haber recurrido al ejercicio de facultades delegadas (artículo 76 de la Constitución Nacional). En efecto, al momento de dictado de la norma *sub examine* se encontraba vigente un bloque normativo que facultaba al presidente a tomar las decisiones que en este dictamen se analizan, como por ejemplo, el artículo 2°, inciso *f)*, de la ley 26.135 y los artículos 8º, 9º, 10 y 11 de la Ley de Presupuesto (26.198), que autorizaban al jefe de Gabinete de Ministros a disponer las reestructuraciones y modificaciones presupuestarias que considerara necesarias.

Es necesario, entonces, subrayar que el hecho de que el presidente de la Nación hubiera podido resolver mediante otra forma normativa lo mismo que resolvió mediante el decreto de necesidad y urgencia bajo análisis, no autoriza a concluir que estemos frente a un legítimo ejercicio de la atribución contemplada en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

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

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

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

Por último basta pensar, aunque sea por un instante, en el desconcierto jurídico y político que se produciría si se prescindiera de las formas y se aceptara cualquier medio o instrumento como genuina expresión de voluntad de las autoridades, para desechar de inmediato semejante absurdo.

Por todas las razones expuestas, se aconseja el rechazo del decreto de necesidad y urgencia números 757/07, bajo análisis.

Pablo G. Tonelli.

III

Dictamen de minoría

RECHAZO

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (ley 26.122) ha considerado el mensaje

215 del jefe de Gabinete de Ministros por medio del cual se comunica el dictado del decreto de necesidad y urgencia (DNU) 757/2007 y se lo remite para consideración y dictamen de esta comisión en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y por los artículos 2°, 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 757/2007 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, 4 de julio de 2007.

Ernesto R. Sanz – Luis P. Naidenoff.

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 Hualde[1] 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, 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

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

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 a 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. En primer lugar es preciso destacar que el decreto ha sido dictado invocando el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Sentado ello, y de acuerdo a las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por nuestra Carta Magna, corresponde expedirse a esta comisión de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, CN y los artículos 2, 10 y 19 de la ley 26.122.

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.

Cabe mencionar que la teoría del espíritu de las leyes reposa en la necesidad de instaurar un equilibrio entre los órganos que ejercen el poder estatal. Parte de reconocer que las personas que poseen poder tienden normalmente a su abuso, razón por la cual considera imprescindible la institución en el Estado de un sistema de pesos y contrapesos, de modo que los poderes puedan controlarse recíprocamente y que el equilibrio resultante, permita el juego de los cuerpos intermedios de la sociedad y favorezca la libertad de los ciudadanos.[3]

Textualmente el artículo 99, dice: "El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: [...] 3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de

[2] "La comisión se limita a elevar su despacho que –como señala Bidart Campos– no resulta vinculante para el Congreso". Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, tomo VI, *La reforma constitucional de 1994*, Ediar, Buenos Aires, 1995, p. 444.

[3] Cassagne, Juan C., *La configuración de la potestad reglamentaria.* "La Ley", 2004-A, 1144. p. 3.

ministros que deberán refrendarlos, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros".

La norma, alude a circunstancias excepcionales; a la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de leyes, y al dictado de decretos de necesidad y urgencia. Sólo en ese contexto cabe situar la habilitación del Poder Ejecutivo, y luego viene el seguimiento que queda a cargo del jefe de Gabinete de Ministros, de la Comisión Bicameral Permanente y del Congreso.

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.

Sostiene Bidart Campos[4] que "fundamentalmente, el 'abecé' parece radicar en la exigencia inexorable de que resulte 'imposible' seguir el trámite regular de las leyes. Por ende, ni el apuro presidencial en tomar una medida, ni la conveniencia o la necesidad de tal medida, ni la urgencia valorada por el Ejecutivo, ni la lentitud de las Cámaras, ni aun la hostilidad hacia un determinado proyecto de ley, configuran aquella imposibilidad que en circunstancias excepcionales (volvemos a leer los vocablos del texto) habilita a dictar un decreto de necesidad y urgencia".

"Tampoco recomendaciones o presiones –y muchos menos imposiciones– de sectores sociales u organismos internacionales sirven de pedestal para alzar normas presidenciales de naturaleza legislativa, so pretexto de necesidad, urgencia, o cosa semejante."

"Hay que acostumbrarse a recluir cada competencia –sobre todo las ajenas a un órgano que solamente por excepción puede asumirlas– en su rígido casillero constitucional, porque salirse de él es descarrilar las instituciones republicanas, evadir la división de poderes, y erigir el voluntarismo del Ejecutivo en un lema que no se diferencia demasiado de aquel otro monarquista y francés 'El Estado soy yo'. Hemos de responder que, en la democracia, el Estado 'somos nosotros', el pueblo, la sociedad. Y nosotros hemos aprendido y queremos que la Constitución se respete y se cumpla."

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 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.

Midón[5] señala que "verificar si un decreto de necesidad y urgencia satisface el *test* de razonabilidad es una operación lógica que para el operador de la Constitución (Poder Judicial y/o Congreso) debe principiar por el examen de la necesariedad del acto, o sea la comprobación objetiva de que concurre el hecho habilitante tipificado por la Ley Fundamental. Esto es, la existencia de necesidad, más la urgencia, más los acontecimientos que impiden la deliberación del Congreso".

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

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

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

---

[4] Bidart Campos, Germán J., *Los decretos de necesidad y urgencia.* "La Ley", 2001-A, p. 1114.

[5] Midón, Mario A. R., *Decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional y los ordenamientos provinciales.* "La Ley", 2001. Buenos Aires, p. 120.

Pérez Hualde[6] 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*

Los decretos de necesidad y urgencia, remitidos por el jefe de Gabinete, que constituyen el objeto de este análisis, establecen lo siguiente:

DNU, número 752/2007, publicado en el Boletín Oficial del 25 de junio de 2007, bajo el número 31.182, página 1, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; homologa las actas acuerdos y sus respectivos anexos, de fecha 22 de mayo de 2007, de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) aprobado por el decreto 993 del 27 de mayo de 1991 (t. o. 1995) y sus modificatorios, de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el Personal del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el Personal del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del Cuerpo de Guardaparques Nacionales (decreto 1.455 del 3 de septiembre de 1987), de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el Personal Civil y Docente Civil de las Fuerzas Armadas, comprendidos en los estatutos aprobados por las leyes 20.239 y 17.409, de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (decreto 2.098 del 30 de diciembre de 1987 y sus modificatorios), de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal Profesional de los Establecimientos Hospitalarios y Asistenciales e Institutos de Investigación y Producción dependientes del Ministerio de Salud (decreto 277 del 14 de febrero de 1991 y sus modificatorios) y de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (artículo 1°); la vigencia de los incrementos retributivos acordados en las actas y anexos que se homologan por el artículo 1º, será a partir del 1º de junio de 2007 y del 1º de agosto de 2007, en las condiciones establecidas por las partes intervinientes (artículo 2°); extiende, a partir de las fechas indicadas en el artículo precedente, los porcentajes establecidos en los instrumentos que se homologan por el artículo 1º de este acto, a las retribuciones del personal comprendido en el decreto 838/94 y sus modificatorios, en el régimen del decreto 1.716/92 y su normativa complementaria y en el decreto 140/07 (artículo 3°); y también homologa el acta acuerdo de la Comisión Negociadora Sectorial correspondiente al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa - SINAPA (decreto 993/91 - t. o. 1995 y sus modificatorios), de fecha 30 de marzo de 2007, el que tendrá vigencia a partir del 1º de enero de 2007 en las condiciones allí establecidas.

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, de la CN dice: "...serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros".

"*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 Menem, *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

[6] Pérez Hualde, Alejandro, *Decretos de necesidad y urgencia… op. cit.*, p. 222 y ss.

en las normas dictadas con posterioridad a la reforma como es el caso del decreto 290/95." (La cursiva 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 cursiva nos pertenece.)

Los requisitos formales de los decretos de necesidad y urgencia se exigen al momento de su dictado y con posterioridad a ello. La decisión debe tomarse por el presidente en acuerdo general de ministros, incluido el jefe de Gabinete. Es decir, la determinación de dictar un decreto de urgencia debe estar presidida de una consideración y debate en el seno del Gabinete. La Constitución no indica quórum requerido para esa reunión, pero dado el carácter excepcional de la medida el acuerdo general debe incluir a todos los ministros, quienes una vez debatido el asunto están obligados a firmar el decreto.[7]

En tal sentido, Cayuso,[8] expresa que "…aparece como primera cuestión sustancial, no resuelta judicialmente de manera unívoca, determinar si el artículo 99, inciso 3, exige que la circunstancia excepcional reúna la característica de urgente y que, además, sea imposible seguir el trámite ordinario de sanción de la ley o, por el contrario, exige sólo que concurran una u otra. Entendemos que asignarle carácter alternativo a los presupuestos fácticos de la norma, a los efectos de la habilitación, desnaturaliza la letra y el espíritu con que ha sido reconocida la facultad al Poder Ejecutivo. Y ello es así, porque interpretar que basta que se dé una de las alternativas significa, en la práctica, flexibilizar peligrosamente el control judicial respecto de los presupuestos de validez".

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

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

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

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

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

3.3. *Razones sustanciales*

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

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

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

La norma nos habla de "estado de necesidad". Entendemos que se refiere a 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 Campos[9] 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.[10]

---

[7] Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada*. "La Ley", Buenos Aires, 2001, p. 299.

[8] Cayuso, Susana, *Los decretos de necesidad y urgencia. Texto constitucional vs. praxis constitucional* "La Ley", 2005-D, p. 961.

[9] Bidart Campos, Germán, *Los decretos de necesidad…*, *op. cit*, p. 1114.

[10] Quiroga Lavié, Humberto, *Decretos de necesidad y urgencia en la reforma de la Constitución Nacional*, "La Ley", 1994-D, p. 876/881.

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 decreto 757/2007 remitido a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración, advertimos que no reúne los requisitos sustanciales exigidos por la norma reglamentaria.

Resulta necesario destacar que los decretos en cuestión han sido dictados cuando el Congreso se encontraba en sesiones, de lo que se desprende que no existía ningún impedimento para que los temas objeto de los mismos fueran tratados por el Poder Legislativo, respetando el procedimiento previsto en la Constitución Nacional.

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

El DNU 757/2007 establece: "Con el objeto de mantener vigente la escala salarial en función de la responsabilidad que corresponde a los diversos estamentos que conforman la estructura de la administración pública nacional, resulta necesario actualizar las retribuciones comprendidas en el decreto 838/94 y sus modificaciones, en el régimen del decreto 1.716/92 y su normativa complementaria y en el decreto 140/07.

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

De los fundamentos expuestos por el DNU bajo análisis no se desprenden circunstancias excepcionales que ameriten el dictado del presente remedido de utilización restringida. Cabe recordar que el Poder Constituyente al expresar que: "El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo…" (artículo 99, inciso 3, de la CN) estableció, como principio general, la prohibición al órgano Ejecutivo de legislar, y sólo permitió emitir tales normas bajo determinadas condiciones, que no se dan en el DNU bajo análisis.

Por otro lado, del propio carácter excepcional del decreto surge que, el análisis su utilización debe realizarse con un carácter restrictivo, toda vez que una interpretación amplia lesionaría el principio de división de poderes.

En mismo sentido, que hemos expuesto anteriormente ante esta comisión, entendemos que el dictado de disposiciones legislativas por el Ejecutivo responde a una situación de excepcionalidad, que no se configura en este decreto, y es este el fundamento principal por el cual adoptamos una postura tan restrictiva.

Murillas[11] afirma: "Es claro que aquel Ejecutivo que gobierna mediante decretos de necesidad y urgencia, lo hace en la inteligencia de no querer o poder consensuar con los distintos bloques y representantes parlamentarios, aun los del propio partido, resultándole más sencilla la faena cuando sin oposición alguna decide la suerte de sus conciudadanos. No puede concebirse la idea de que si el Congreso está en sesiones, la imposibilidad de lograr mayorías o las voluntades necesarias para la sanción de ciertas leyes sea equiparable a las 'circunstancias excepcionales' a que refiere el artículo 99, inciso 3, de la C. N".

Como fundamento de la medida se deben descartar los criterios de mera conveniencia, ajenos a circunstancias de extremas de necesidad, puesto que la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto.

Hasta 1994, la Corte entendía que los DNU venían a paliar la crisis social y el Congreso quedaba con una situación de mayor pasividad. Tanto "Porcelli" como "Peralta" hacen referencia al papel del Congreso y lo meritúan a los efectos del análisis de la validez del DNU –conocimiento de la medida reflejado a la toma de posteriores decisiones legislativas que la suponen, falta de rechazo expreso o por la adopción de alguna ley contradictoria–.

Sin embargo, con la reglamentación y reconocimiento expreso a partir de la reforma de 1994, el constituyente impone la obligación de un pronunciamiento expreso, y con plazos brevísimos para ello.

Para algunos autores españoles,[12] 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

---

[11] Murrillas, Rodolfo J., "Comisión Bicameral Permanente ¿prescindible o imprescindible? El artículo 99, inciso 3, párrafo 4º, Constitución Nacional", "La Ley", sup. act. 9/12/2004, p. 4.

[12] Santaolalla Marchetti cit. por Pérez Hualde, Alejandro, *Decretos de necesidad y urgencia…, op. cit*, p. 209.

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:[13] "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 estas normas de excepción.

El Poder Ejecutivo nacional ha sancionado decretos de necesidad y urgencia en lugar de recurrir al trámite ordinario de las leyes. Como es de público y notorio conocimiento, el Congreso se encontraba en funciones y no ocurría ningún acontecimiento excepcional alguno para justificar la adopción de esta medida.

Como ya lo hemos expresado en el seno de esta comisión observamos que el decreto no está destinado a resguardar o proteger intereses generales de toda la sociedad sino simplemente a conferir un aumento a un grupo de determinados individuos, como diría la Corte.[14]

Esta decisión hubiera requerido la sanción de una ley en sentido formal y material porque, tal como lo establece el artículo 62 de la ley 11.672, se prohíbe que los aumentos de sueldos tengan efecto retroactivo, y sólo autoriza a que rijan a partir del día primero del mes siguiente al de la fecha en que hubieran sido dispuestos.

La conclusión es que el Poder Ejecutivo no dictó el decreto de necesidad y urgencia apremiado por circunstancias excepcionales que justificaran la medida, sino por razones de conveniencia para resolver de manera más rápida la cuestión.

Debemos una vez más observar que, por la materia que se trata es decir un aumento salarial, el presidente de la Nación podría haber recurrido al ejercicio de facultades delegadas de acuerdo con lo previsto en el artículo 76 de la Constitución Nacional.

En menester recordar que las justificaciones de un decreto de necesidad y urgencia son imprescindibles para el posterior análisis de constitucionalidad que debe realizarse sobre el mismo.

Al respecto Midón[15] señala que "motivar es dar razones, precisar las causas que inspiran un acto. La motivación es condición *sine qua non*, primero, para la legalidad y, luego, para la legitimidad de los actos de gobierno, pues sólo el conocimiento fehaciente de los móviles que fundan una determinación permiten realizar los principios republicanos de publicidad y responsabilidad".

En tal sentido el ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, doctor Carlos Fayt, estableció en el fallo "San Luis", en el considerando 36 de su voto "que el derecho de 'emergencia' no nace fuera de la Constitución, sino dentro de ella; se distingue por el acento puesto, según las circunstancias lo permitan y aconsejen en el interés de individuos o grupos de individuos, o en el interés de la sociedad toda".

Por ello resulta de suma importancia tener en cuenta que se está haciendo uso de una atribución excepcional por lo cual ha de realizarse sobre dichos decretos un control restrictivo de dicha facultad, para que no se configure un abuso de la potestad legislativa.

---

[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 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.

[14] En el caso "Risolía de Ocampo", fallado en el año 2000, tomo 323 de fallos, página 1934, la Corte agregó un requisito más. A la existencia de una situación de grave riesgo social y a la imposibilidad del Congreso para sesionar, agregó que el decreto que se trate debe tener la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos. Es decir, debe tratarse de un decreto que tienda a proteger los intereses generales de toda la sociedad y no de determinados individuos.

[15] Midón, Mario A. R., *Decretos de necesidad y urgencia…, op. cit.*, p. 118.

Esta Comisión Bicameral no puede convalidar esta anomalía.

La convalidación por esta comisión de los decretos sometidos a examen importa convalidar un avasallamiento a las facultades que el constituyente otorgó al Poder Legislativo.

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

Bidart Campos[16] establecía que "de estar el Congreso en funciones y presentarse una situación súbita que demande la sanción de una ley, el Parlamento tendrá que reunirse y actuar en consecuencia. De estar en receso deberá ser convocado por el Poder Ejecutivo a extraordinarias, tal como la Constitución Argentina lo prevé". Ninguna de estas circunstancias se presentaban al momento del dictado del decreto sometido a consideración.

Para repeler una situación de peligro como la que crea todo estado de necesidad, hay generalmente una vasta gama de alternativas. Al momento de elegir la que se juzga apropiada ella debe ser lo suficientemente idónea para conseguir el fin buscado y a la vez adecuadamente racional para repeler los daños con que amenaza la emergencia.[17]

La situación excepcional invocada para el dictado de los DNU no es un presupuesto habilitante a los fines indicados en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

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 estos decretos.

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.[18]

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 fallo[19] 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".

Por ello, toda vez que los decretos de necesidad y urgencia sometidos a examen no cumplen los requisitos sustanciales exigidos por la norma de aplicación, a fin de ejercer un debido control de constitucionalidad, es que esta Comisión Bicameral Permanente no puede convalidar el dictado de los mismos y en consecuencia propone su rechazo.

Ernesto R. Sanz – Luis P. Naidenoff.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 19 de junio de 2007.

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

Tengo el agrado de dirigirme a esa Comisión, en virtud de lo dispuesto por los artículos 99, inciso 3, y 100, inciso 13, de la Constitución Nacional y por la ley 26.122, a fin de comunicarle el dictado del decreto de necesidad y urgencia 757 del 19 de junio de 2007, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 215

Aníbal D. Fernández.

Buenos Aires, 19 de junio de 2007.

VISTO los expedientes 1.223.732/07 y 1.219.547/07 del Registro del Ministerio de Trabajo, Empleo y

---

[16] Bidart Campos, Germán, *Tratado fundamental de derecho constitucional argentino,* tomo II, Ediar, Buenos Aires, 1989, p. 85.

[17] Midón, Mario A. R., *Decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional y los ordenamientos provinciales.* Editorial La Ley, Buenos Aires, 2001, p. 49.

[18] Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución…, op. cit.,* p. 55 y 131.

[19] CSJN. "Fallos", 1:32. "Criminal c/Ríos, Ramón y otros", sentencia de 1963.

Seguridad Social, la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto (texto ordenado en 2005) y sus modificatorias, la ley 24.185, la ley marco de regulación de empleo público nacional 25.164, la ley 26.198, el decreto 447 del 17 de marzo de 1993, el decreto 838 del 27 de mayo de 1994 y sus modificaciones, el decreto 1.716 del 15 de septiembre de 1992 y su normativa complementaria, el decreto 140 de fecha 19 de febrero de 2007, 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, las actas acuerdo del 30 de marzo de 2007 y del 22 de mayo de 2007 de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), aprobado por el decreto 993 del 27 de mayo de 1991 (texto ordenado en 1995) y sus modificatorios, el acta acuerdo del 22 de mayo de 2007 de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el acta acuerdo del 22 de mayo de 2007 de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el personal del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el acta acuerdo del 22 de mayo de 2007 de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el personal del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), el acta acuerdo del 22 de mayo de 2007 de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), el acta acuerdo del 22 de mayo de 2007 de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Cuerpo de Guardaparques Nacionales (decreto 1.455 del 3 de septiembre de 1987), el acta acuerdo del 22 de mayo de 2007 de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el Personal Civil y Docente Civil de las Fuerzas Armadas, comprendidos en los estatutos aprobados por las leyes 20.239 y 17.409, el acta acuerdo del 22 de mayo de 2007 de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (decreto 2.098 del 30 de diciembre de 1987 y sus modificatorios), el acta acuerdo del 22 de mayo de 2007 de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal Profesional de los Establecimientos Hospitalarios y Asistenciales e Institutos de Investigación y Producción dependientes del Ministerio de Salud (decreto 277 del 14 de febrero de 1991 y sus modificatorios) y el acta acuerdo del 22 de mayo de 2007 de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales, 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 y por el anexo II del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, homologado por el decreto 214/06, se han constituido las comisiones negociadoras sectoriales individualizadas en el VISTO.

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 resoluciones complementarias, arribaron a acuerdos de nivel sectorial relativo al régimen retributivo del personal comprendido en cada uno de ellos, con vigencia a partir del 1º de junio de 2007 y del 1º de agosto de 2007 y concretados a través de las actas acuerdo de fecha 22 de mayo de 2007 de las precitadas comisiones negociadoras sectoriales.

Que asimismo se ha arribado a un acuerdo de nivel sectorial relativo al otorgamiento de vales alimentarios, con vigencia a partir del 11 de enero de 2007, al personal comprendido en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa SINAPA, concretado a través del acta acuerdo de fecha 30 de marzo de 2007.

Que los mencionados acuerdos cumplen con los requisitos del artículo 11 de la ley 24.185.

Que se han cumplimentado las intervenciones prescritas 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 la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público ha emitido el correspondiente dictamen.

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 con el objeto de mantener vigente la escala salarial en función de la responsabilidad que corresponde a los diversos estamentos que conforman la estructura de la administración pública nacional, resulta necesario actualizar las retribuciones comprendidas en el decreto 838/94 y sus modificaciones, en el régimen del decreto 1.716/92 y su normativa complementaria y en el decreto 140/07.

Que la situación en la que se dicta el presente, 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 de los artículos 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 – Homológanse las actas acuerdos y sus respectivos anexos,* fecha 22 de mayo de 2007, de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), aprobado por el decreto 993 del 27 de mayo de 1991 (texto ordenado en 1995) y sus modificatorios, de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el personal del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el personal del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Cuerpo de Guardaparques Nacionales (decreto 1.455 del 3 de septiembre de 1987), de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el Personal Civil y Docente Civil de las Fuerzas Armadas, comprendidos en los estatutos aprobados por las leyes 20.239 y 17.409, de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (decreto 2.098 del 30 de diciembre de 1987 y sus modifi-catorios), de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal Profesional de los Establecimientos Hospitalarios y Asistenciales e Institutos de Investigación y Producción dependientes del Ministerio de Salud (decreto 277 del 14 de febrero de 1991 y sus modificatorios) y de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales, que como anexo forman parte integrante del presente decreto.

Art. 2º – La vigencia de los incrementos retributivos acordados en las actas y anexos que se homologan por el artículo 1º será a partir del 1º de junio de 2007 y del 1º de agosto de 2007, en las condiciones establecidas por las partes intervinientes.

Art. 3º – Extiéndense, a partir de las fechas indicadas en el artículo precedente, los porcentajes establecidos en los instrumentos que se homologan por el artículo 1º de este acto, a las retribuciones del personal comprendido en el decreto 838/94 y sus modificatorios, en el régimen del decreto 1.716/92 y su normativa complementaria y en el decreto 140/07.

Facúltase a la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público a dictar las normas interpretativas, aclaratorias y complementarias correspondientes para la aplicación del presente artículo.

Art. 4º – Homológase el acta acuerdo de la Comisión Negociadora Sectorial correspondiente al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) (decreto 993/91 - texto ordenado en 1995 y sus modificatorios), de fecha 30 de marzo de 2007, que como anexo forma parte integrante del presente artículo, la que tendrá vigencia a partir del 1° de enero de 2007 en las condiciones allí establecidas.

Art. 5º – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

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

Decreto 757

NÉSTOR C. KIRCHNER.

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

V

(Orden del Día Nº 2.669)

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo - Ley 26.122 prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional ha considerado el expediente referido al decreto del Poder Ejecutivo nacional 861 de fecha 5 de julio de 2007 mediante el cual se dispone la actualización de suplementos y compensaciones correspondientes al personal de las fuerzas de seguridad.

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

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

1. Declarar la validez del decreto Nº 861 de fecha 5 de julio de 2007.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

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

Sala de la comisión, 19 de julio de 2007.

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

INFORME

Honorable Cámara:

I. *Antecedentes*

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

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

Gregorio Badeni[1] señala: "…Las funciones del órgano ejecutivo han aumentado en los sistemas democrático-constitucionales como consecuencia de la ampliación de la actividad estatal. Y, si bien esa tendencia se refleja en todos los órganos gubernamentales, su proyección resulta mucho más significativa en el Poder Ejecutivo debido a que su función no se limita a la simple ejecución de las leyes, sino que se extiende, en forma global, a la gestión y administración de los asuntos públicos, y a la determinación del plan de gobierno…".

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

"En el ámbito de la vida social, política o económica de una Nación –agrega Badeni– pueden presentarse situaciones graves de emergencia generadoras de un estado de necesidad cuya solución impone que se adopten medidas urgentes para neutralizar sus efectos perjudiciales o reducirlos a su mínima expresión posible. Cuando esas medidas, constitucionalmente, deben revestir carácter legislativo, las demoras que a veces se producen en el trámite parlamentario pueden privarlas de eficacia temporal, y ello justificaría su sanción inmediata por el órgano ejecutivo, ya sea en forma directa o como consecuencia de una delegación congresual…".[3]

La reforma constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el marco del paradigma instaurado por los constituyentes de 1853/60 se planteaba.[4]

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

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

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

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

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

……

"3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y

---

[1] Badeni, Gregorio, *Reglamentación de la Comisión Bicameral Permanente*, "La Ley", 2006-D, 1229.

[2] Badeni, Gregorio, *obra citada.*

[3] Badeni, Gregorio, *obra citada.*

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

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

[5] Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley", 2004-A, 1144.

no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros.

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

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

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

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

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

…….

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La doctrina en general se refiere al supuesto fáctico como aquel acontecimiento o situación que determina la emergencia que ocasiona la crisis institucional que impide al Poder Ejecutivo ejercer sus facultades constitucionales de un modo más ade-

---

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

cuado, llevando al estado de necesidad política que desemboca en la asunción de dichas facultades por parte del Poder Ejecutivo.

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

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

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

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

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

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

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de "circunstancias excepcionales" que "hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo".[7]

Conforme la postura desarrollada por Germán Bidart Campos, la "necesidad" es algo más que conveniencia, en este caso, parece ser sinónimo de imprescindible. Se agrega "urgencia", y lo urgente es lo que no puede esperar. "Necesario" y "urgente" aluden, entonces, a un decreto que únicamente puede dictarse en circunstancias excepcionales en que, por ser imposible seguir con el procedimiento normal de sanción de las leyes, se hace imprescindible emitir sin demora alguna el decreto sustantivo.[8]

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del caso "Peralta",[9] ya que se le reconoció expresamente al presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

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

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

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

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

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

---

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

[8] Bidart Campos, Germán: *Los decretos de necesidad y urgencia*. Columna de opinión, "La Ley", 27-2-01.

[9] "La Ley", 1991-C, 158.

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

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

Conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Nacional[10] controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

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

Mientras en el caso "Peralta" convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso "Rodríguez",[11] la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quién posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

Asimismo, consideró que los legisladores que habían interpuesto la acción de amparo carecían de legitimación activa; lo mismo sostuvo respecto del Defensor del Pueblo, pero consideró que el jefe de Gabinete tenía legitimación para actuar.

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

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

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

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

En cambio, en el caso "Verrochi"[12] cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) 770/96 y 771/96 emitidos por el Poder Ejecutivo nacional en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

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

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

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

En el considerando 11, la CSJN sostuvo que la carencia de ley que regule el trámite y alcances de la intervención del Congreso, exigía una mayor res-

---

[10] Artículo 28: "Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio".

[11] "La Ley", 1997-E, 884.

[12] "Verrochi, Ezio D. c/Administración Nacional de Aduanas", CS, 1999-8-19, "Fallos", 322:1726, "La Ley", 1999-E, 590.

ponsabilidad por parte del Poder Judicial en el ejercicio del control de constitucionalidad, por lo cual, confirma la sentencia del *a quo* que declaraba inconstitucionales los decretos 770/96 y 771/96. En el presente caso ejerció un control amplio de las circunstancias fácticas y jurídicas del dictado del decreto en cuestión.

En el caso "Risolía de Ocampo",[13] se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

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

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

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

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

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

Los ministros Nazareno, Moliné O'Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que "…la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que –en uso de facultades privativas– compete al Congreso de la Nación conforme al artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas Cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo nacional al enfrentar la crisis…" (considerando 6°).

En el caso precitado, el voto del ministro Carlos Fayt señaló que "tal como lo recordó el tribunal en la causa 'Verrocchi' ('Fallos', 322:1726), para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer válidamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 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, o 2°) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser remediada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Esta última es la situación que debe entenderse presente en el caso…" (considerando 6°).

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

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

En este mismo orden de ideas, el citado ministro de la CSJN destacó que "en cuanto al contenido mismo de la medida cuestionada, deben entenderse reunidos los requisitos que condicionan su validez, de acuerdo a la ya conocida doctrina de la emergencia" (considerando 10).

---

[13] "Risolía de Ocampo, María José c/Rojas, Julio César s/ejecución de sentencia", CS, "Fallos", 323:1934.

[14] "Guida, Liliana c/Poder Ejecutivo s/empleo público", CS, "Fallos", 323:1566.

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

Entre los administrativistas, Juan Carlos Cassagne define a los reglamentos como "todo acto unilateral que emite un órgano de la administración pública, creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula, por tanto, situaciones objetivas e impersonales".[15]

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

En lo que concierne a la naturaleza de la actividad reglamentaria, la doctrina clásica consideraba que constituía una actividad administrativa, mientras que para Cassagne "la actividad reglamentaria traduce una actividad materialmente legislativa o normativa, ya que se trata del dictado de normas jurídicas de carácter general y obligatorias por parte de órganos administrativos que actúan dentro de la esfera de su competencia, traduciendo una actividad jurídica de la administración que se diferencia de la administrativa por cuanto ésta es una actividad inmediata, práctica y concreta tendiente a la satisfacción de necesidades públicas, encuadrada en el ordenamiento jurídico".[16]

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

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

"Sin embargo –señala Cassagne– la figura del reglamento no agota todas las situaciones que traducen la emisión de actos de alcance o contenido general en sede administrativa. Las normas generales que sólo tienen eficacia interna en la administración o que están dirigidas a los agentes públicos –instrucciones de servicio, circulares– no producen efectos jurídicos respecto a los particulares. Su principal efecto jurídico se deriva del deber de obediencia jerárquica del inferior al superior".[17]

Tal y como expresa Cassagne, la caracterización jurídica de los reglamentos surge de la circunstancia de encontrarse sujetos a un régimen jurídico peculiar que los diferencia de las leyes en sentido formal, de los actos administrativos y de las instrucciones de servicio, circulares y demás reglamentos internos.

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

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

Conforme la vinculación o relación de los reglamentos con las leyes, los primeros se clasifican según la doctrina en ejecutivos, autónomos, delegados y de necesidad o urgencia.[18]

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

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

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

Con la reforma constitucional de 1994 quedó superado el debate doctrinario respecto de los regla-

---

[15] Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria,* "La Ley", 2004-A, 1144.

[16] Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria,* "La Ley", 2004-A, 1144.

[17] Cassagne, Juan Carlos, *obra citada.*

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

[19] Definición señalada en Cassagne, Juan Carlos, *obra citada.*

mentos delegados,[20] al contemplar expresamente la delegación legislativa en el artículo 76.

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

Tal y como se ha expuesto *ut supra*, hasta la reforma constitucional de 1994 se debatía en doctrina acerca de la validez constitucional de los denominados reglamentos de necesidad y urgencia.[21]

Mientras un sector, encabezado por los administrativistas, se inclinaba por su validez constitucional y recibía el apoyo de la realidad jurisprudencial aunque dentro de ciertos límites, otra corriente doctrinaria entendía que resultaban violatorios del sistema de la Constitución de 1853/60 por considerar, sustancialmente, que afectaban el principio de la división de los poderes.[22]

Y tal como lo ha expresado Cassagne:[23] "…La concepción de la denominada doctrina de la separación de los poderes o, según prefieren algunos, de la división de los poderes, elaborada por Montesquieu (bajo la innegable influencia de Locke), ha dado lugar a numerosas y diferentes interpretaciones jurídicas que olvidan la naturaleza eminentemente política y hasta sociológica de esta teoría. Precisamente, al abordar el estudio del poder reglamentario, en cualquier ordenamiento constitucional positivo, hay que analizar primero el sistema, su realidad y los antecedentes que le han servido de fuente, pues recién después de esa labor el intérprete estará en condiciones para determinar el modo en que la Constitución ha recepcionado el principio divisorio en lo que atañe a la articulación entre la ley y el reglamento.

La teoría expuesta por Montesquieu en *El espíritu de las leyes* reposa, como es sabido, en la necesidad de instaurar un equilibrio entre los órganos que ejercen el poder estatal. Parte de reconocer que las personas que poseen poder tienden normalmente a su abuso, por lo cual considera imprescindible la institución en el Estado de un sistema de pesos y contrapesos, de modo que los poderes puedan controlarse recíprocamente y que el equilibrio resultante, permita el juego de los cuerpos intermedios de la sociedad y favorezca la libertad de los ciudadanos.[24]

Lejos de predicar la primacía del Poder Legislativo o el acantonamiento de las funciones típicas de cada poder (en sentido orgánico la concepción de Montesquieu –antes que transferir el monopolio de la actividad legislativa al Parlamento (como pretendió Rousseau)– se ocupó de la división del Poder Legislativo, asignando al Poder Ejecutivo funciones colegislativas (vgr. veto, iniciativa y convocatoria) y estableciendo un sistema bicameral, con el objeto de impedir el predominio y el abuso del órgano parlamentario. El centro de la concepción, aun cuando el principio no tuvo acogida en las Constituciones que se dictaron durante la Revolución Francesa, lo constituye, sin duda, la ubicación del Poder Judicial en el esquema divisorio, concebido como órgano imparcial para juzgar y resolver las controversias, con independencia de los otros dos poderes…".[25]

Conforme el análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan "circunstancias excepcionales" que "…hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos".[26]

---

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

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

[22] En este orden de ideas, Ekmekdjian se encuentra entre quienes defienden la inconstitucionalidad de los llamados reglamentos de necesidad y urgencia, fundando su postura en la afectación del principio de división de poderes, y olvidando conforme al criterio de esta comisión el verdadero origen de la teoría de frenos y contrapesos elaborado por Montesquieu y adoptada por nuestra Constitución histórica de 1853/60. En este sentido, y compartiendo la exposición de Cassagne "…la atribución de la potestad reglamentaria al Ejecutivo responde a los principios de equilibrio, que están en la base de la teoría de Montesquieu, permitiendo su ejercicio no sólo para reglamentar las leyes del Congreso, sino también para dictar normas generales en determinadas situaciones que derivan tanto de sus propias facultades como órgano jerárquico superior de la administración pública (ex artículo 86, inciso 1, Constitución Nacional) como de las atribuciones vinculadas al estado de necesidad y a la eficacia de la realización de los fines constitucionales (esto último, a través de la figura de la delegación), facultades que deberá ejercer, en cualquier caso, bajo el control permanente del Congreso…" (Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley", 2004-A, 1144).

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

[24] Cassagne, Juan Carlos, *obra citada.*

[25] Cassagne, Juan Carlos, *obra citada.*

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

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

II. *Objeto*

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 861 de fecha 5 de julio de 2007 mediante el cual se dispone la actualización de suplementos y compensaciones correspondientes al personal de las fuerzas de seguridad.

II.a. *Análisis del decreto*

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último considerando de los citados decretos que elios se dictan en uso de las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo nacional por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

La ley 26.122, en el capítulo I del título III se refiere a los dictámenes de la comisión bicameral permanente respecto de los decretos de necesidad y urgencia estableciendo en su artículo 10 que esta comisión debe expedirse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado.

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

El decreto 861/07 en consideración ha sido decidido en acuerdo general de ministros y refrendado por el señor presidente de la Nación, doctor Néstor Kirchner, el señor jefe de Gabinete de Ministros, doctor Alberto A. Fernández, y los señores ministros, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, párrafo 3.

Asimismo, se encuentra cumplido el último requisito formal referido a la obligación del jefe de Gabinete de Ministros de someter la medida a consideración de la comisión bicameral permanente dentro de los 10 días.

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

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

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 861/07.

Respecto del dictado del decreto 861/07, el Poder Ejecutivo nacional destaca en los considerandos del precitado decreto que, de conformidad con lo dispuesto por el decreto 2.769/93 se agregaron determinados suplementos a la reglamentación del capítulo IV –Haberes– del título II –Personal militar en actividad– de la ley 19.101, aprobada por decreto 1.081/73 y sus modificatorios, siendo extensiva su aplicación a la Gendarmería Nacional y a la Prefectura Naval Argentina, acorde lo reglamentado por los decretos 1.082 del 31 de diciembre de 1973 y 1.009 del 29 de marzo de 1974.

Asimismo, a través de los artículos 1º y 4º del decreto 2.769/93 se agregaron respectivamente como apartados *d)* y *e)* del inciso 4 del artículo 2.405 del decreto 1.081/73, el "Suplemento por responsabilidad de cargo o función" y el "Suplemento por mayor exigencia de vestuario".

En el mismo sentido, mediante el artículo 2º se agregó como inciso *j)* del artículo 2.408 del decreto 1.081/73, la "Compensación por vivienda" y por el artículo 3º se reemplazó el inciso *f)* del artículo precitado referido a la "Compensación para adquisición de textos y demás elementos de estudio".

Por otra parte, de conformidad con lo dispuesto por el decreto 2.744 del 29 de diciembre de 1993, se crearon diferentes suplementos particulares en razón de las exigencias a que se ve sometido el personal de la Policía Federal Argentina; mientras que,

---

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

por el decreto 1.126/06 se dispuso la actualización de los montos de los suplementos y compensaciones mencionados en los considerandos precedentes, para el personal de Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina y Policía Federal Argentina.

Es importante destacar que el Honorable Congreso de la Nación ha convalidado la decisión del Poder Ejecutivo nacional a través de la validación del decreto de necesidad y urgencia 1.126 de fecha 29 de agosto de 2006.

En este sentido, el precitado decreto 1.126/06 fue sometido a consideración de esta comisión resolviendo su validez en el correspondiente dictamen de mayoría, el cual fue elevado en cumplimiento del plazo estipulado conforme lo establecido en la Constitución Nacional en su artículo 99, inciso 3, párrafo 4. Con posterioridad, el Honorable Congreso de la Nación declaró su validez mediante resolución de fecha 11 de abril de 2007.

Por otra parte, a través del decreto 1.088 del 5 de mayo de 2003 se aprobó el Estatuto para el Personal de la Secretaría de Inteligencia de la Presidencia de la Nación y el Personal Civil de Inteligencia de los Organismos de Inteligencia de las Fuerzas Armadas.

Continuando con el análisis del citado decreto 861/07, es importante destacar que, mediante el decreto 2.046 del 31 de diciembre de 2004 se estableció que el personal que se incorpore a la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal, dependiente de la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio del Interior para cubrir funciones técnicas y profesionales específicas a la misión y acciones de esa unidad organizativa, quedará comprendido en el régimen estatutario previsto por el decreto 1.088 del 5 de mayo de 2003.

Asimismo, el Poder Ejecutivo nacional deja constancia de que, con el transcurso del tiempo y en atención a las características que demandan los compromisos de específicas funciones de algunos integrantes de las fuerzas de seguridad, resulta necesario disponer la actualización de los suplementos y compensaciones mencionados ut supra.

De este modo, el artículo 1° del precitado decreto dispone lo siguiente:

"Artículo 1º – Modifícanse los artículos 1º bis, 1º ter, 1º quáter, 1º quinquies, del decreto 1.082/73, los que quedarán redactados del siguiente modo:

"Artículo 1º bis: En el ámbito de Gendarmería Nacional sustitúyese a partir del 1º de junio de 2007, el punto 2 del apartado *d)* del inciso 4 –Otros suplementos particulares– del artículo 2.405 de la reglamentación del capítulo IV –Haberes– del título II –Personal militar en actividad– de la ley 19.101 para el personal militar, aprobada por decreto 1.081/73 y sus modificatorios, por el siguiente texto: '2. Para la percepción de este suplemento se establecen niveles del noventa y tres con setenta y cinco centésimos por ciento (93,75 %), setenta y cinco por ciento (75 %), sesenta por ciento (60 %) y cuarenta y cinco por ciento (45 %) para el personal superior y del sesenta por ciento (60 %), cuarenta y cinco por ciento (45 %) y treinta y siete con cincuenta centésimos por ciento (37,50 %) para el personal subalterno; en ambos casos referidos al haber mensual del grado, definido en el artículo 2.401, inciso 3, de esta reglamentación', y a partir del 1º de agosto de 2007 por el siguiente texto: '2. para la percepción de este suplemento se establecen niveles del ciento siete con ochenta y un centésimos por ciento (107,81 %), ochenta y seis con veinticinco centésimos por ciento (86,25 %), sesenta y nueve por ciento (69 %) y cincuenta y uno con setenta y cinco centésimos por ciento (51,75 %) para el personal superior, y del sesenta y nueve por ciento (69 %), cincuenta y uno con setenta y cinco centésimos por ciento (51,75 %) y cuarenta y tres con trece centésimos por ciento (43,13 %) para el personal subalterno; en ambos casos referidos al haber mensual del grado, definido en el artículo 2.401, inciso 3, de esta reglamentación'.

"Artículo 1º ter: En el ámbito de Gendarmería Nacional increméntanse los 'Coeficientes del haber por tipo de grupo familiar' destinados a la liquidación de la compensación por vivienda oportunamente establecidos como anexo I del decreto 2.769/93 y sus modificatorios, agregada como inciso *j)* del artículo 2.408 de la reglamentación mencionada en el artículo precedente en un veinticinco por ciento (25 %) a partir del 1º de junio de 2007 y en un quince por ciento (15 %) a partir del 1º de agosto de 2007.

"Artículo 1º quáter: en el ámbito de Gendarmería Nacional increméntase la compensación para la adquisición de textos y demás elementos de estudio del inciso *f)* del artículo 2.408 de la reglamentación citada en el artículo 1º del presente decreto, llevando del cuarenta y cinco por ciento (45 %) al cincuenta y seis con veinticinco centésimos por ciento (56,25 %) el porcentaje de los apartados 1 y 2 de dicho inciso a partir del 1º de junio de 2007 y al sesenta y cuatro con sesenta y nueve centésimos por ciento (64,69 %) a partir del 1º de agosto de 2007.

"Artículo 1º quinquies: en el ámbito de Gendarmería Nacional increméntase el porcentaje para la liquidación del suplemento por mayor exigencia de vestuario, regulado en el punto 2 del apartado *e)* del inciso 4 del artículo 2.405 de la reglamentación citada en el artículo 1º del presente decreto, llevándolo del treinta por ciento (30 %) al treinta y siete con cincuenta cen-

tésimos por ciento (37,50 %) a partir del 1º de junio de 2007 y al cuarenta y tres con trece centésimos por ciento (43,13 %) a partir del 1º de agosto de 2007."

En el mismo orden, el artículo 3° del decreto objeto de análisis, dispone lo siguiente:

"Art. 3º – Modifícanse los artículos 4º bis, 4º ter, 4º quáter, 4º quinquies, del decreto 1.009/74, los que quedarán redactados del siguiente modo:

"Artículo 4º bis: En el ámbito de la Prefectura Naval Argentina sustitúyese a partir del 1º de junio de 2007, el punto 2 del apartado *d)* del inciso 4º –Otros suplementos particulares– del artículo 2.405 de la reglamentación del capítulo IV –Haberes– del título II –Personal militar en actividad– de la ley 19.101 para el personal militar, aprobada por decreto 1.081/73 y sus modificatorios, por el siguiente texto: '2. Para la percepción de este suplemento se establecen niveles del noventa y tres con setenta y cinco centésimos por ciento (93,75 %), setenta y cinco por ciento (75 %), sesenta por ciento (60 %) y cuarenta y cinco por ciento (45 %) para el personal superior y del sesenta por ciento (60 %), cuarenta y cinco por ciento (45 %) y treinta y siete con cincuenta centésimos por ciento (37,50 %) para el personal subalterno; en ambos casos referidos al haber mensual del grado, definido en el artículo 2.401, inciso 3 de esta reglamentación', y a partir del 1º de agosto de 2007 por el siguiente texto: '2. Para la percepción de este suplemento se establecen niveles del ciento siete con ochenta y un centésimos por ciento (107,81 %), ochenta y seis con veinticinco centésimos por ciento (86,25 %), sesenta y nueve por ciento (69 %) y cincuenta y uno con setenta y cinco centésimos por ciento (51,75 %) para el personal superior, y del sesenta y nueve por ciento (69 %), cincuenta y uno con setenta y cinco centésimos por ciento (51,75 %) y cuarenta y tres con trece centésimos por ciento (43,13 %) para el personal subalterno; en ambos casos referidos al haber mensual del grado, definido en el artículo 2.401, inciso 3, de esta reglamentación'.

"Artículo 4º ter: En el ámbito de la Prefectura Naval Argentina increméntanse los 'Coeficientes del haber por tipo de grupo familiar' destinados a la liquidación de la compensación por vivienda oportunamente establecidos como anexo I del decreto 2.769/93 y sus modificatorios, agregada como inciso *j)* del artículo 2.408 de la reglamentación mencionada en el artículo precedente en un veinticinco por ciento (25 %) a partir del 1º de junio de 2007 y en un quince por ciento (15 %) a partir del 1º de agosto de 2007.

"Artículo 4º quáter: En el ámbito de la Prefectura Naval Argentina increméntase la compensación para la adquisición de textos y demás elementos de estudio del inciso *f)* del artículo 2.408 de la reglamentación citada en el artículo 1º del presente decreto, llevando del cuarenta y cinco por ciento (45 %) al cincuenta y seis con veinticinco centésimos por ciento (56,25 %) el porcentaje de los apartados 1 y 2 de dicho inciso a partir del 1º de junio de 2007 y al sesenta y cuatro con sesenta y nueve centésimos por ciento (64,69 %) a partir del 1º de agosto de 2007.

"Artículo 4º quinquies: En el ámbito de la Prefectura Naval Argentina increméntase el porcentaje para la liquidación del suplemento por mayor exigencia de vestuario, regulado en el punto 2 del apartado *e)* del inciso 4 del artículo 2.405 de la reglamentación citada en el artículo 1º del presente decreto, llevándolo del treinta por ciento (30 %) al treinta y siete con cincuenta centésimos por ciento (37,50 %) a partir del 1º de junio de 2007 y al cuarenta y tres con trece centésimos por ciento (43,13 %) a partir del 1º de agosto de 2007."

Por otra parte, el precitado decreto dispone la creación, en los casos que así corresponda, de un adicional transitorio, no remunerativo y no bonificable, cuya determinación deberá realizarse conforme a los procedimientos establecidos en sus artículos 2°, 4°, 6°, 10 y 14.

Conforme al articulado del precitado decreto, el Poder Ejecutivo nacional dispone, a partir del 1° de junio de 2007, el incremento para el personal de la Policía de Seguridad Aeroportuaria y para el personal de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal de la Secretaría de Seguridad Interior, ambos dependientes del Ministerio del Interior, comprendidos en el régimen del decreto 1.088 del 5 de mayo de 2003, de los coeficientes del haber por tipo de grupo familiar destinados a la liquidación de la compensación por vivienda oportunamente establecidos en el anexo III del decreto 1.590 del 7 de noviembre de 2006; del porcentaje percibido por el personal en actividad, correspondiente a la compensación por trabajo extraordinario prevista en el capítulo III, artículo 30, inciso *m)*, del mencionado decreto; y del porcentaje para la liquidación de la compensación por mayor exigencia de vestuario, regulado en el capítulo III, artículo 30, inciso *i)* del mencionado decreto.

En este orden, los coeficientes y porcentajes descritos ut supra correspondientes a los artículos 7°, 8° y 9° del precitado decreto 861/07, serán incrementados a partir del 1º de agosto de 2007, conforme lo establece el Poder Ejecutivo nacional en los artículos 11, 12 y 13 del decreto objeto de análisis.

Es preciso destacar que respecto del precitado decreto 1.590/05 de fecha 7 de noviembre de 2006, mencionado ut supra, el cual dispone la actualización de los emolumentos que percibe el personal de la Policía de Seguridad Aeroportuaria y de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal, el Honorable Congreso de la Nación ha convalidado la decisión del Poder Ejecutivo nacional a través de su validación.

En este sentido, el precitado decreto 1.590/05 fue sometido a consideración de esta comisión resolviendo su validez en el correspondiente dictamen de mayoría, el cual fue elevado en cumplimiento del plazo estipulado conforme lo establecido en la Constitución Nacional en su artículo 99, inciso 3, párrafo 4. Con posterioridad, el Honorable Congreso de la Nación declaró su validez mediante resolución de fecha 28 de marzo de 2007.

Por otra parte, y continuando con el análisis del decreto 861/07, en su artículo 5° se dispone el incremento de los coeficientes determinados en las planillas anexas a los artículos 1º, 2º, 3º, 4º y 5º del decreto 2.744/93 y su modificatorio, en un veinte por ciento (20 %) a partir del 1º de junio de 2007 y un diez por ciento (10 %) a partir del 1º de agosto de 2007.

Es dable precisar 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 de la disposición en trámite a partir del 1º de junio de 2007.

En este sentido, el Poder Ejecutivo nacional deja constancia en los considerandos del precitado decreto 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 por decreto 1.110/2005), la cual en su parte pertinente establece lo siguiente:

"Ley 11.672, artículo 62º: 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 los considerandos del decreto 861/07.

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.[28]

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*

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos en lo que respecta al dictado del decreto 871/07, los requisitos formales y sustanciales establecidos en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de conformidad con los términos del artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo nacional 871 de fecha 5 de julio de 2007.

Jorge M. Capitanich.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo - Ley 26.122 ha considerado el mensaje 269 del jefe de Gabinete de Ministros por medio del cual se comunica el dictado del decreto de necesidad y urgencia (DNU) 861/2007, y se lo remite para consideración y dictamen de esta comisión en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y por los artículos 2º, 10 y 19 de la ley 26.122.

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

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

1°) Rechazar el decreto de necesidad y urgencia 861/2007 por falta de adecuación a los requisitos sustanciales establecidos constitucionalmente

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

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, 19 de julio de 2007.

Oscar R. Aguad. – Ernesto R. Sanz.

INFORME

Honorable Cámara:

1. *Intervención legal*

1.1. *La comisión bicameral y las Cámaras*

El Congreso Nacional, luego de doce años de producida la última reforma constitucional, ha dado cumplimiento formal a la previsión 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.

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

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

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

Respecto de la intervención de la comisión bicameral permanente el artículo 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 tra-

[1] Pérez Hualde, Alejandro. *Decretos de necesidad y urgencia: su ley especial. Derecho constitucional de la Reforma de 1994* –II–. Editorial Depalma, Buenos Aires, 1995; páginas 226 y subsiguientes.

tamiento 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 Constitución Nacional 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. En primer lugar es preciso destacar que el decreto ha sido dictado invocando el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Sentado ello, y de acuerdo a las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por nuestra Carta Magna, corresponde expedirse de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, Constitución Nacional, y los artículos 2º, 10 y 19 de la ley 26.122.

Textualmente el artículo 99 dice: "El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: […] 3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros".

2.1.2. No caben dudas 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.

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

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

Midón[3] señala que verificar si un decreto de necesidad y urgencia satisface el test de razonabilidad es una operación lógica que para el operador de la Constitución (Poder Judicial y/o Congreso) debe principiar por el examen de la necesariedad del acto, o sea la comprobación objetiva de que concurre el hecho habilitante tipificado por la Ley Fundamental. Esto es, la existencia de necesidad, más la urgencia, más los acontecimientos que impiden la deliberación del Congreso.

Habrá dos aspectos que el Congreso no podrá soslayar conforme la consagración constitucional: *a)* la necesariedad 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

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

[3] Midón, Mario A. R.: *Decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional y los ordenamientos provinciales*. La Ley, 2001. Buenos Aires, página 120.

26.122 excluyen todo intento de considerar convalidado un DNU por el mero silencio.

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

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

2.2. *Razones formales*

El decreto de necesidad y urgencia, remitido por el jefe de Gabinete, que constituye el objeto de este análisis, establece lo siguiente:

DNU 861/2007, publicado en el Boletín Oficial del 6 de julio de 2007, bajo el número 31191, página 9, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; dispone la actualización de suplementos y compensaciones, para el personal de Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina, Policía de Seguridad Aeroportuaria, Dirección Nacional de Inteligencia Criminal de la Secretaría del Ministerio del Interior. A su vez, faculta a la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público a dictar las normas interpretativas, aclaratorias y complementarias que resulten necesarias para la aplicación del presente decreto.

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 trascrito 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, C.N., dice: "…serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros".

La Constitución no indica quórum requerido para esa reunión, pero dado el carácter excepcional de la medida el acuerdo general debe incluir a todos los ministros, quienes una vez debatido el asunto están obligados a firmar el decreto.

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

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

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

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

– La comisión bicameral ha verificado que el DNU ha sido publicado en el Boletín Oficial.

2.3. *Razones sustanciales*

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

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

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

La norma nos habla de "estado de necesidad". Entendemos que se refiere a 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".

"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.

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 861/2007 remitido a la comisión

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

Resulta necesario destacar que el decreto ha sido dictado cuando el Congreso se encontraba en sesiones, de lo que se desprende que no existía ningún impedimento para que el tema objeto del mismo fuera tratado por el Poder Legislativo, respetando el procedimiento previsto en la Constitución Nacional.

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

El DNU 861/2007 expresa "Que por similares motivos, cabe hacer, en este caso en particular, una excepción a lo dispuesto por el artículo 62 de la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto 11.672 (texto ordenado por decreto 1.110/05) y sus modificatorias". Agrega "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".

Adviértase que el artículo 62 de la ley 11.672 (texto ordenado por decreto 1.110/2005), al cual hace mención el presente decreto, ha sido modificado por el artículo 16 de la ley 26.078 (Presupuesto General de la Administración Nacional) que dispone lo siguiente: Sustitúyese el artículo 62 de la ley 11.672 - Complementaria permanente de presupuesto (texto ordenado 2005) por el siguiente texto: "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'."

A mayor abundamiento resulta necesario recordar que un DNU jamás puede establecer la inaplicabilidad de una ley, ni aun "por excepción", tal como se pretende en el presente decreto; en virtud de ello debe concluirse que el DNU no pude fijar incrementos con efectos retroactivos tal como lo establece.

Del propio carácter excepcional de los decretos surge que el análisis sobre su utilización debe realizarse con un carácter restrictivo, toda vez que una interpretación amplia lesionaría el principio de división de poderes.

En efecto, el abuso de la potestad reglamentaria por parte del Poder Ejecutivo constituye una de las mayores fuentes de distorsión del principio de separación de poderes.

El dictado de disposiciones legislativas responde a una situación de excepcionalidad, y es ése el fundamento principal por el cual adoptamos una postura restrictiva.

Como fundamento de la medida se deben descartar los criterios de mera conveniencia, ajenos a circunstancias de extremas de necesidad, puesto que la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto.

3. *Conclusión*

Debemos reflexionar políticamente sobre el dictado de estas normas de excepción.

El Poder Ejecutivo nacional ha sancionado decretos de necesidad y urgencia en lugar de recurrir al trámite ordinario de las leyes. Como es de público y notorio conocimiento, el Congreso se encontraba en funciones y no ocurría ningún acontecimiento excepcional alguno para justificar el dictado de estas medidas.

El DNU en estudio intenta encontrar justificación aludiendo a que circunstancias excepcionales imposibilitan seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de leyes.

A nuestro entender, tal como lo expresábamos con anterioridad, la actualización de suplementos y compensaciones, no puede jamás ser un presupuesto habilitante para el dictado de este tipo de normas. Menos aún puede un DNU fijar una excepción a la ley de presupuesto general de la administración nacional, por cuanto en materia presupuestaria el Congreso tiene facultades exclusivas.

Por ello resulta de suma importancia tener en cuenta que se está haciendo uso de una atribución excepcional por lo cual ha de realizarse sobre dichos decretos un control restrictivo de dicha facultad, para que no se configure un abuso de la potestad legislativa.

Esta comisión bicameral no puede convalidar esta anomalía.

La convalidación por esta comisión de los decretos sometidos a examen importa convalidar un avasallamiento a las facultades que el constituyente otorgó al Poder Legislativo.

Recordemos que nos encontramos frente a un acto complejo que requiere de la voluntad de dos órganos: el Poder Ejecutivo que lo dicta y el Poder Legislativo que tiene a su cargo el examen y control del decreto. A este último, como órgano de

contralor, le compete pronunciarse sobre la concurrencia de los extremos que habilitan el ejercicio de esta facultad excepcional del Poder Ejecutivo: mérito, oportunidad y conveniencia de su contenido, y es quien ratificará o no la normativa dictada.

Para que el dictado de este tipo de normas sea considerado constitucionalmente válido, es menester que exista una situación de grave riesgo social, debido a que nuestra Carta Magna, no habilita a elegir discrecionalmente entre el dictado de un decreto de necesidad y urgencia o una ley.

El ministro Vázquez en el fallo "San Luis"[4] explicaba que "esta Corte ha precisado que, después de la reforma constitucional del año 1994, para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de circunstancias tales como: 1) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las cámaras del Congreso no puedan 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 sede del Congreso Nacional; o 2) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes".

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 estos decretos.

Por ello, toda vez que el decreto de necesidad y urgencia sometido a examen no cumple los requisitos sustanciales exigidos por la norma de aplicación, a fin de ejercer un debido control de constitucionalidad, es que esta comisión bicameral permanente no puede convalidar el dictado del mismo y en consecuencia propone su rechazo.

Oscar R. Aguad. – Ernesto R. Sanz.

III

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo - Ley 26.122 ha considerado el decreto de necesidad y urgencia 861, del 5 de julio de 2007, mensaje 264/07 (Boletín Oficial 6-7-07); 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, 19 de julio de 2007.

Pablo G. Tonelli.

INFORME

Honorable Cámara:

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de someter a su consideración el presente dictamen respecto del decreto de necesidad y urgencia 861, del 5 de julio de 2007 (B. O. 6-7-07), mensaje 264/07, por el que se incrementan suplementos y compensaciones en las fuerzas de seguridad que se detallan a continuación:

1. *Gendarmería Nacional:* otros suplementos particulares; compensación por vivienda; compensación por adquisición de textos; suplemento por mayor exigencia de vestuario y un adicional no remunerativo y no bonificable.

2. *Prefectura Naval Argentina:* otros suplementos particulares; compensación por vivienda; compensación por adquisición de textos; suplemento por mayor exigencia de vestuario y un adicional no remunerativo y no bonificable.

3. *Policía Federal Argentina:* otros suplementos particulares y un adicional no remunerativo y no bonificable.

4. *Policía de Seguridad Aeroportuaria:* compensación por vivienda; suplemento por mayor exigencia de vestuario; un adicional no remunerativo y no bonificable y una compensación por trabajos extraordinarios.

5. *Dirección Nacional de Inteligencia Criminal:* compensación por vivienda; suplemento por mayor exigencia de vestuario; un adicional no remunerativo y no bonificable y una compensación por trabajos extraordinarios.

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 2°, 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

[4] CSJN. "Fallos", 326:417 "Provincia de San Luis c/Estado Nacional s/ Amparo", sentencia del 5-3-2003.

bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo" (segundo párrafo).

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

Pero el principio de que el presidente no puede legislar admite, sin embargo, una excepción prevista en el siguiente párrafo del mismo artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional. Se prevé en esa norma, en efecto, que "solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de 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 7°; en igual sentido: Gregorio Badeni, *Tratado de derecho constitucional*, tomo II, página 1259, editorial "La Ley", Avellaneda, 2004).

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

2. *Circunstancias justificantes*

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

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

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

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

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

Pero poco tiempo después, al resolver el caso "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 9°).

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

El criterio fue reiterado al menos en tres casos posteriores. En "Risolía 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 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– el presidente de la Nación puede 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 861/07*

El decreto bajo análisis de esta comisión bicameral se dictó, como ya se ha dicho, con el propósito de incrementar distintos suplementos, compensaciones y adicionales no remunerativos y no bonificables para las fuerzas de seguridad, y que con mayor detalle se exponen en el acápite 1 del presente informe, al cual me remito en beneficio de la brevedad.

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

A lo cual debe agregarse que los referidos incrementos lo son con alcance retroactivo al 1° de junio de 2007, como se desprende de la lectura del articulado del citado decreto, fecha en la cual el Congreso se encontraba en pleno período de sesiones ordinarias (artículo 63 de la Constitución Nacional).

A partir de estos datos es muy difícil encontrar una causa súbita, urgente, imprevista e impostergable que justifique la emisión de un decreto de necesidad y urgencia.

En este punto recuerdo que, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Suprema, para que proceda la emisión de un decreto de necesidad y urgencia es preciso que "sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal" ("Verrocchi", "Fallos", 322:1726, ya citado).

Sin embargo, en el caso bajo análisis, el presidente tampoco ha intentado dar una explicación satisfactoria acerca de por qué, durante ese lapso de tiempo suficiente para un tratamiento legislativo de los aumentos salariales, fue imposible seguir el trámite previsto en la Constitución para la sanción de las leyes.

Sólo ha expresado esa imposibilidad como una petición de principio, sin fundamento alguno. Este vicio quita toda legitimidad a las medidas bajo examen, porque, tal como se lo ha reconocido en el derecho español –fuente de nuestro derecho en este punto– que "la utilización de fórmulas rituales de una marcada abstracción" en el dictado de decretos de necesidad y urgencia, impide "todo contraste con la realidad" y hace "prácticamente imposible el control constitucional" (Superior Tribunal Constitucional de España, en pleno, sentencia del 28-3-2007, sobre el RDL 5/2002).

Por otro lado, resulta 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", en este caso un grupo determinado de integrantes de las fuerzas de seguridad de la administración pública nacional, lo que va en contra de la comentada doctrina de la Corte Suprema.

En consecuencia, esta misma decisión hubiera debido ser adoptada mediante una ley en sentido formal y material dado que el decreto en cuestión dispuso que la vigencia tuviera carácter retroactivo, extremo expresamente prohibido por el artículo 62 de la ley 11.672, complementaria permanente del presupuesto (texto ordenado decreto 1.110/05). 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 sometido a consideración 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 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 (aunque la compulsa 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 que trata el decreto, el presidente podría haber recurrido al ejercicio de facultades delegadas (artículo 76 de la Constitución Nacional). En efecto, al momento de dictado de la norma *sub examine* se encontraba vigente un bloque normativo que facultaba al presidente a tomar las decisiones que en este dictamen se analizan, como por ejemplo, el ar- tículo 2°, inciso *f)*, de la ley 26.135 y los artículos 8º, 9º, 10 y 11 de la ley de presupuesto 26.198, que autorizaban al jefe de Gabinete de Ministros a disponer las reestructuraciones y modificaciones presupuestarias que considerara necesarias.

Es necesario, entonces, subrayar que el hecho de que el presidente de la Nación hubiera podido resolver mediante otra forma normativa lo mismo que resolvió mediante el decreto de necesidad y urgencia bajo análisis, no autoriza a concluir que estemos frente a un legítimo ejercicio de la atribución contemplada en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

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

A lo cual se suma, en primer lugar, que ninguna norma constitucional autoriza a suponer que el fin puede justificar los medios (artículo 28 de la Constitución Nacional) y, sobre todo, cuando está en juego el principio de división de poderes (artículo 1°, 44 y concordantes de la Constitución Nacional). En segundo lugar, que las autoridades de la Nación

no pueden escoger a su libre arbitrio la forma del acto jurídico mediante el cual expresar su voluntad o adoptar una decisión (argumento artículos 973, 976, 977 y concordantes del Código Civil). Y en tercer lugar, que en el caso específico de la delegación legislativa, utilizar otra vía normativa podría erigirse como un mecanismo espurio para burlar las bases o política legislativa que el Congreso fija en toda norma de delegación (conforme artículo 76 de la Constitución Nacional), y eludir así el necesario control a cargo del propio Poder Legislativo o el Poder Judicial.

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

Por último basta pensar, aunque sea por un instante, en el desconcierto jurídico y político que se produciría si se prescindiera de las formas y se aceptara cualquier medio o instrumento como genuina expresión de voluntad de las autoridades, para desechar de inmediato semejante absurdo.

Por todas las razones expuestas, se aconseja el rechazo del decreto de necesidad y urgencia número 861/07, bajo análisis.

Pablo G. Tonelli.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 5 de julio de 2007.

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

Tengo el agrado de dirigirme a esa comisión, en virtud de lo dispuesto por los artículos 99, inciso 3, y 100, inciso 13, de la Constitución Nacional y por la ley 26.122, a fin de comunicarle el dictado del decreto de necesidad y urgencia 861 del 5 de julio de 2007, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 264

ALBERTO A. FERNÁNDEZ.
Aníbal D. Fernández.

Buenos Aires, 5 de julio de 2007.

VISTO el expediente CUDAP-S02:9141/07 del registro del Ministerio del Interior, la ley 19.101 para el personal militar, la ley 21.965 para el personal de la Policía Federal Argentina, el decreto 1.081 del 31 de diciembre de 1973, el decreto 1.082 del 31 de diciembre de 1973, el decreto 1.009 del 29 de marzo de 1974, el decreto reglamentario 1.866 del 26 de julio de 1983, el decreto 2.744 del 29 de diciembre 1993, el decreto 2.769 del 30 de diciembre de 1993, el decreto 388 del 16 de marzo de 1994, el decreto 92 del 25 de enero de 2006, el decreto 1.126 del 29 de agosto de 2006, el decreto 1.322 del 3 de octubre de 2006; la ley de inteligencia nacional 25.520; la ley de seguridad aeroportuaria 26.102, el decreto 1.088 del 5 de mayo de 2003, el decreto 682 del 31 de mayo de 2004, el decreto 1.993 del 29 de diciembre de 2004, el decreto 2.046 del 31 de diciembre de 2004, el decreto 145 del 22 de febrero de 2005, el decreto 1.590 del 7 de noviembre de 2006; y

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con lo dispuesto por el decreto 2.769/93 se incorporaron determinados suplementos a la reglamentación del capítulo IV –Haberes– del título II – Personal militar en actividad de la ley 19.101, aprobada por decreto 1.081/73 y sus modificatorios, siendo extensiva su aplicación a la Gendarmería Nacional y a la Prefectura Naval Argentina, acorde lo reglamentado por los decretos 1.082 del 31 de diciembre de 1973, y 1.009 del 29 de marzo de 1974.

Que por los artículos 1º y 4º del decreto 2.769/93 se incorporaron respectivamente como apartados *d)* y *e)* del inciso 4 del artículo 2.405 del decreto 1.081/73, el "Suplemento por responsabilidad de cargo o función" y el "Suplemento por mayor exigencia de vestuario".

Que por el artículo 2º se agregó como inciso *j)* del artículo 2.408 del decreto 1.081/73, la "Compensación por vivienda" y por el artículo 3º se reemplazó el inciso *f)* del artículo precitado referido a la "Compensación para adquisición de textos y demás elementos de estudio".

Que, por otra parte, de conformidad con lo dispuesto por el decreto 2.744 del 29 de diciembre de 1993, se crearon diferentes suplementos particulares en razón de las exigencias a que se ve sometido el personal de la Policía Federal Argentina.

Que por el decreto 1.126/06 se dispuso la actualización de los montos de los suplementos y com-

pensaciones mencionados en los considerandos precedentes, para el personal de Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina y Policía Federal Argentina.

Que a través del decreto 1.088 del 5 de mayo de 2003 se aprobó el Estatuto para el Personal de la Secretaría de Inteligencia de la Presidencia de la Nación y el Personal Civil de Inteligencia de los organismos de inteligencia de las fuerzas armadas.

Que por el decreto 145 del 22 de febrero de 2005, se transfirió orgánica y funcionalmente a la Policía Aeronáutica Nacional del ámbito del Ministerio de Defensa a la órbita del Ministerio del Interior, constituyéndose en la Policía de Seguridad Aeroportuaria.

Que en tal virtud, el Personal Civil de Inteligencia que revistaba en la ex Policía Aeronáutica Nacional, pasó a revistar en la Policía de Seguridad Aeroportuaria dependiente del Ministerio del Interior.

Que, por otra parte, a través de la ley de inteligencia nacional 25.520 se creó la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal, dependiente de la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio del Interior, como organismo integrante del sistema de inteligencia nacional.

Que mediante el decreto 2.046 del 31 de diciembre de 2004 se estableció que el personal que se incorpore a la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal, dependiente de la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio del Interior para cubrir funciones técnicas y profesionales específicas a la misión y acciones de esa unidad organizativa, quedará comprendido en el régimen estatutario previsto por el decreto 1.088 del 5 de mayo de 2003.

Que en el transcurso del tiempo, y en atención a las características que demandan los compromisos de específicas funciones de algunos integrantes de las fuerzas de seguridad, resulta necesario disponer la actualización de los suplementos y compensaciones mencionados en los considerandos precedentes.

Que los servicios jurídicos permanentes del Ministerio de Economía y Producción y del Ministerio del Interior han tomado la intervención que les compete.

Que la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público ha tomado la intervención que le corresponde.

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 el comienzo de la vigencia de la disposición en trámite a partir del 1º de junio de 2007.

Que por similares motivos, cabe hacer, en este caso en particular, una excepción a lo dispuesto por el artículo 62 de la ley complementaria permanente de presupuesto 11.672 (texto ordenado por decreto 1.110/05) y sus modificatorias.

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

Por ello,

El presidente de la Nación Argentina en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1º – Modifícanse los artículos 1º bis, 1º ter, 1º quáter, 1º quinquies, del decreto 1.082/73, los que quedarán redactados del siguiente modo:

Artículo 1º bis: En el ámbito de Gendarmería Nacional sustitúyese a partir del 1º de junio de 2007, el punto 2 del apartado *d)* del inciso 4º –Otros suplementos particulares– del artículo 2.405 de la reglamentación del capítulo IV –Haberes– del título II –Personal militar en actividad– de la ley 19.101 para el personal militar, aprobada por decreto 1.081/73 y sus modificatorios, por el siguiente texto: "2. Para la percepción de este suplemento se establecen niveles del noventa y tres con setenta y cinco centésimos por ciento (93,75 %), setenta y cinco por ciento (75 %), sesenta por ciento (60 %) y cuarenta y cinco por ciento (45 %) para el personal superior y del sesenta por ciento (60 %), cuarenta y cinco por ciento (45 %) y treinta y siete con cincuenta centésimos por ciento (37,50 %) para el personal subalterno; en ambos casos referidos al haber mensual del grado, definido en el artículo 2.401, inciso 3, de esta reglamentación", y a partir del 1º de agosto de 2007 por el siguiente texto: "2. para la percepción de este suplemento se establecen niveles del ciento siete con ochenta y un centésimos por ciento (107,81 %), ochenta y seis con veinticinco centésimos por ciento (86,25 %), sesenta y nueve por ciento (69 %) y cincuenta y uno con setenta y cinco centésimos por ciento (51,75 %) para el personal superior, y del sesenta y nueve por ciento (69 %), cincuenta y uno con setenta y cinco centésimos por ciento (51,75 %) y cuarenta y tres con trece centésimos por ciento (43,13 %) para el personal subalterno; en ambos casos referidos al haber mensual del grado, definido en el artículo 2.401, inciso 3, de esta reglamentación".

Artículo 1º ter: En el ámbito de Gendarmería Nacional increméntanse los "Coeficientes del haber por tipo de grupo familiar" destinados a

la liquidación de la compensación por vivienda oportunamente establecidos como anexo I del decreto 2.769/93 y sus modificatorios, agregada como inciso *j)* del artículo 2.408 de la reglamentación mencionada en el artículo precedente en un veinticinco por ciento (25 %) a partir del 1º de junio de 2007 y en un quince por ciento (15 %) a partir del 1º de agosto de 2007.

Artículo 1º quáter: en el ámbito de Gendarmería Nacional increméntase la compensación para la adquisición de textos y demás elementos de estudio del inciso *f)* del artículo 2.408 de la reglamentación citada en el artículo 1º del presente decreto, llevando del cuarenta y cinco por ciento (45 %) al cincuenta y seis con veinticinco centésimos por ciento (56,25 %) el porcentaje de los apartados 1 y 2 de dicho inciso a partir del 1º de junio de 2007 y al sesenta y cuatro con sesenta y nueve centésimos por ciento (64,69 %) a partir del 1º de agosto de 2007.

Artículo 1º quinquies: en el ámbito de Gendarmería Nacional increméntase el porcentaje para la liquidación del suplemento por mayor exigencia de vestuario, regulado en el punto 2 del apartado *e)* del inciso 4 del artículo 2.405 de la reglamentación citada en el artículo 1º del presente decreto, llevándolo del treinta por ciento (30 %) al treinta y siete con cincuenta centésimos por ciento (37,50 %) a partir del 1º de junio de 2007 y al cuarenta y tres con trece centésimos por ciento (43,13 %) a partir del 1º de agosto de 2007.

Art. 2º – En el ámbito de Gendarmería Nacional créase en los casos que así corresponda, un adicional transitorio, no remunerativo y no bonificable, cuya determinación deberá realizarse conforme el siguiente procedimiento:

a) Se determinará el salario bruto mensual correspondiente a cada uno de los integrantes del personal militar en actividad. A los fines del presente decreto se entiende por salario bruto mensual la suma del haber mensual, los suplementos generales, los suplementos particulares y compensaciones de acuerdo con lo dispuesto en la ley 19.101 y su reglamentación, las sumas fijas establecidas por el artículo 7º del decreto 92 de fecha 25 de enero de 2006 y los adicionales transitorios otorgados por los decretos 1.104/05, extensivos a Gendarmería Nacional mediante decretos 1.246/05, y 1.126/06, con exclusión de los incrementos resultantes de la presente medida;

b) A partir del 1º de junio de 2007 se determinará un importe de referencia equivalente a la resultante de aplicar el porcentaje del diez por ciento (10 %) sobre el salario bruto mensual calculado de acuerdo con lo computado en el apartado *a)*, el que deberá modificarse conforme las variaciones que se produzcan en el mencionado salario bruto mensual;

c) Se calculará la sumatoria de los incrementos que correspondan a cada integrante de dicho personal, emergentes de la aplicación del presente artículo al 1º de junio de 2007;

d) Se calculará la diferencia de los montos resultantes de las operaciones efectuadas en los apartados *b)* y *c)*;

e) Si la operación efectuada en el apartado *d)* arroja un resultado de signo positivo, el monto así determinado conformará el adicional transitorio al que se refiere el presente artículo;

f) A partir del 1º de agosto de 2007 se determinará un importe de referencia equivalente a la resultante de aplicar el porcentaje del seis con cincuenta centésimos por ciento (6,50 %) sobre la sumatoria del salario bruto mensual determinado en el apartado *a)* el cual incluirá el importe de referencia al que se refiere el apartado *b)*;

g) Se calculará la sumatoria de los incrementos que correspondan a cada integrante de dicho personal, emergentes de la aplicación del presente artículo al 1º de agosto de 2007;

h) Se calculará la diferencia de los montos resultantes de las operaciones efectuadas en los apartados *f)* y *g)*;

i) Si la operación efectuada en el apartado *h)* arroja un resultado de signo positivo, el monto así determinado conformará a partir del 1º de agosto de 2007 el adicional transitorio al que se refiere el presente artículo.

Art. 3º – Modifícanse los artículos 4º bis, 4º ter, 4º quáter, 4º quinquies, del decreto 1.009/74, los que quedarán redactados del siguiente modo:

Artículo 4º bis: En el ámbito de la Prefectura Naval Argentina sustitúyese a partir del 1º de junio de 2007, el punto 2 del apartado *d)* del inciso 4º –Otros suplementos particulares– del artículo 2.405 de la reglamentación del capítulo IV –Haberes– del título II - Personal militar en actividad de la ley 19.101 para el personal militar, aprobada por decreto 1.081/73 y sus modificatorios, por el siguiente texto: “2. Para la percepción de este suplemento se establecen niveles del noventa y tres con setenta y cinco centésimos por ciento (93,75 %), setenta y cinco por ciento (75 %), sesenta por ciento (60 %) y cuarenta y cinco por ciento (45 %) para el personal superior y del sesenta por ciento (60 %), cuarenta y cinco por ciento (45 %) y

treinta y siete con cincuenta centésimos por ciento (37,50 %) para el personal subalterno; en ambos casos referidos al haber mensual del grado, definido en el artículo 2.401, inciso 3 de esta reglamentación", y a partir del 1º de agosto de 2007 por el siguiente texto: "2. Para la percepción de este suplemento se establecen niveles del ciento siete con ochenta y un centésimos por ciento (107,81 %), ochenta y seis con veinticinco centésimos por ciento (86,25 %), sesenta y nueve por ciento (69 %) y cincuenta y uno con setenta y cinco centésimos por ciento (51,75 %) para el personal superior, y del sesenta y nueve por ciento (69 %), cincuenta y uno con setenta y cinco centésimos por ciento (51,75 %) y cuarenta y tres con trece centésimos por ciento (43,13 %) para el personal subalterno; en ambos casos referidos al haber mensual del grado, definido en el artículo 2.401, inciso 3, de esta reglamentación.

Artículo 4º ter: En el ámbito de la Prefectura Naval Argentina increméntanse los "Coeficientes del haber por tipo de grupo familiar" destinados a la liquidación de la compensación por vivienda oportunamente establecidos como anexo I* del decreto 2.769/93 y sus modificatorios, agregada como inciso *j)* del artículo 2.408 de la reglamentación mencionada en el artículo precedente en un veinticinco por ciento (25 %) a partir del 1º de junio de 2007 y en un quince por ciento (15 %) a partir del 1º de agosto de 2007.

Artículo 4º quáter: En el ámbito de la Prefectura Naval Argentina increméntase la compensación para la adquisición de textos y demás elementos de estudio del inciso *f)* del artículo 2.408 de la reglamentación citada en el artículo 1º del presente decreto, llevando del cuarenta y cinco por ciento (45 %) al cincuenta y seis con veinticinco centésimos por ciento (56,25 %) el porcentaje de los apartados 1 y 2 de dicho inciso a partir del 1º de junio de 2007 y al sesenta y cuatro con sesenta y nueve centésimos por ciento (64,69 %) a partir del 1º de agosto de 2007.

Artículo 4º quinquies: En el ámbito de la Prefectura Naval Argentina increméntase el porcentaje para la liquidación del suplemento por mayor exigencia de vestuario, regulado en el punto 2 del apartado *e)* del inciso 4 del artículo 2.405 de la reglamentación citada en el artículo 1º del presente decreto, llevándolo del treinta por ciento (30 %) al treinta y siete con cincuenta centésimos por ciento (37,50 %) a partir del 1º de junio de 2007 y al cuarenta y tres con trece centésimos por ciento (43,13 %) a partir del 1º de agosto de 2007.

Art. 4º – En el ámbito de la Prefectura Naval Argentina créase en los casos que así corresponda, un adicional transitorio, no remunerativo y no bonificable, cuya determinación deberá realizarse conforme el siguiente procedimiento:

a) Se determinará el salario bruto mensual correspondiente a cada uno de los integrantes del personal policial en actividad. A los fines del presente decreto se entiende por salario bruto mensual la suma del haber mensual, los suplementos generales, los suplementos particulares y compensaciones de acuerdo con lo dispuesto en la ley 19.101 y su reglamentación, las sumas fijas establecidas por el artículo 7º del decreto 92 de fecha 25 de enero de 2006 y los adicionales transitorios otorgados por los decretos 1.104/05 extensivos a Prefectura Naval Argentina mediante decretos 1.246/05, y 1.126/06, con exclusión de los incrementos resultantes de la presente medida;

b) A partir del 1º de junio de 2007 se determinará un importe de referencia equivalente a la resultante de aplicar el porcentaje del diez por ciento (10 %) sobre el salario bruto mensual calculado de acuerdo con lo computado en el apartado *a)*, el que deberá modificarse conforme las variaciones que se produzcan en el mencionado salario bruto mensual;

c) Se calculará la sumatoria de los incrementos que correspondan a cada integrante de dicho personal, emergentes de la aplicación del presente artículo al 1º de junio de 2007;

d) Se calculará la diferencia de los montos resultantes de las operaciones efectuadas en los apartados *b)* y *c)*;

e) Si la operación efectuada en el apartado d) arroja un resultado de signo positivo, el monto así determinado conformará el adicional transitorio al que se refiere el presente artículo;

f) A partir del 1º de agosto de 2007 se determinará un importe de referencia equivalente a la resultante de aplicar el porcentaje del seis con cincuenta centésimos por ciento (6,50 %) sobre la sumatoria del salario bruto mensual determinado en el apartado *a)* el cual incluirá el importe de referencia al que se refiere el apartado *b)*;

g) Se calculará la sumatoria de los incrementos que correspondan a cada integrante de dicho personal, emergentes de la aplicación del presente artículo al 1º de agosto de 2007;

---

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

h) Se calculará la diferencia de los montos resultantes de las operaciones efectuadas en los apartados *f)* y *g)*;

i) Si la operación efectuada en el apartado *h)* arroja un resultado de signo positivo, el monto así determinado conformará a partir del 1º de agosto de 2007 el adicional transitorio al que se refiere el presente artículo.

Art. 5º – Increméntanse los coeficientes determinados en las planillas anexas a los artículos 1º, 2º, 3º, 4º y 5º del decreto 2.744/93 y su modificatorio, en un veinte por ciento (20 %) a partir del 1º de junio de 2007 y un diez por ciento (10 %) a partir del 1º de agosto de 2007.

Art. 6º – Créase en los casos que así corresponda, un adicional transitorio, no remunerativo y no bonificable, cuya determinación deberá realizarse conforme el siguiente procedimiento:

a) Se determinará el salario bruto mensual correspondiente a cada uno de los integrantes de la Policía Federal Argentina en actividad. A los fines del presente decreto se entiende por salario bruto mensual la suma del haber mensual, los suplementos generales, los suplementos particulares y compensaciones, de acuerdo con lo dispuesto en la ley 21.965 y su reglamentación, y las sumas fijas establecidas por el artículo 1º del decreto 1.322/06, y los adicionales transitorios otorgados por los decretos 1.255/05 y 1.126/06, con exclusión de los incrementos resultantes de la presente medida;

b) A partir del 1º de junio de 2007, se determinará un importe de referencia equivalente a la resultante de aplicar el porcentaje del diez por ciento (10 %) sobre el salario bruto mensual calculado de acuerdo con lo computado en el apartado *a)*, el que deberá modificarse conforme las variaciones que se produzcan en el mencionado salario bruto mensual;

c) Se calculará la sumatoria de los incrementos que correspondan a cada integrante de dicho personal, emergentes de la aplicación del presente decreto al 1º de junio de 2007;

d) Se calculará la diferencia de los montos resultantes de las operaciones efectuadas en los apartados *b)* y *c)*;

e) Si la operación efectuada en el apartado *d)* arroja un resultado de signo positivo, el monto así determinado conformará el adicional transitorio al que se refiere el presente artículo;

f) A partir del 1º de agosto de 2007, se determinará un importe de referencia equivalente a la resultante de aplicar el porcentaje del seis con cincuenta centésimos por ciento (6,50 %) sobre la sumatoria del salario bruto mensual determinado en el apartado *a)* más el importe de referencia al que se refiere el apartado *b)*;

g) Se calculará la sumatoria de los incrementos que correspondan a cada integrante de dicho personal, emergentes de la aplicación del presente decreto al 1º de agosto de 2007;

h) Se calculará la diferencia de los montos resultantes de las operaciones efectuadas en los apartados *f)* y *g)*;

i) Si la operación efectuada en el apartado *h)* arroja un resultado de signo positivo, el monto así determinado conformará a partir del 1º de agosto de 2007, el adicional transitorio al que se refiere el presente artículo.

Art. 7º – Increméntanse, a partir del 1º de junio de 2007 para el personal de la Policía de Seguridad Aeroportuaria y para el Personal de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal de la Secretaría de Seguridad Interior, ambos dependientes del Ministerio del Interior, comprendidos en el régimen del decreto 1.088 del 5 de mayo de 2003, los coeficientes del haber por tipo de grupo familiar destinados a la liquidación de la compensación por vivienda oportunamente establecidos en el anexo III del decreto 1.590 del 7 de noviembre de 2006, sumándose al coeficiente un cero coma diez (0,10) para tipo I, un cero coma quince (0,15) para tipo II, un cero coma quince (0,15) para tipo III y un cero coma quince (0,15) para tipo IV, los que quedan conformados según lo dispuesto en el anexo I del presente decreto.

Art. 8º – Increméntase, a partir del 1º de junio de 2007 para el personal de la Policía de Seguridad Aaeroportuaria y para el personal de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal de la Secretaría de Seguridad Interior, ambos dependientes del Ministerio del Interior, comprendidos en el régimen del decreto 1.088 del 5 de mayo de 2003, el porcentaje percibido por el personal en actividad, correspondiente a la compensación por trabajo extraordinario prevista en el capítulo III, artículo 30, inciso *m)*, del mencionado decreto, en un diez por ciento (10 %). Para el cálculo del presente deberá considerarse la compensación efectivamente liquidada correspondiente al mes de mayo de 2007.

Art. 9º – Fíjase, a partir del 1º de junio de 2007 para el personal de la Policía de Seguridad Aeroportuaria y para el personal de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal de la Secretaría de Seguridad Interior, ambos dependientes del Ministerio del Interior, comprendidos en el régimen del decreto 1.088 del 5 de mayo de 2003, el porcentaje para la liquidación de la compensación por mayor exigencia de vestuario, regulado en el capítulo III, artículo 30, inciso *i)* del mencionado decreto; el que queda establecido en el treinta y cinco por ciento (35 %).

Art. 10. – Créase en los casos que así corresponda un adicional transitorio, no remunerativo y no bonificable, cuya determinación deberá realizarse conforme el siguiente procedimiento:

a) Se determinará el salario bruto mensual correspondiente al mes de mayo de 2007 de cada uno de los integrantes de la Policía de Seguridad Aeroportuaria y de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal, en actividad comprendidos en el régimen del decreto 1.088 del 5 de mayo de 2003. A los fines del presente se entiende por salario bruto la suma del haber mensual, las bonificaciones, las compensaciones liquidadas en cada grado y categoría, de acuerdo con el decreto antes mencionado, el adicional creado en los artículos 7º y 11 del decreto 1.590/06 según corresponda para cada cuerpo y la suma fija, no remunerativa y no bonificable referenciada en los artículos 4º y 5º del decreto 1.590/06, el que deberá modificarse conforme las variaciones producidas en el mencionado salario bruto mensual con exclusión de los incrementos resultantes de los artículos 7º a 9º del presente decreto y lo dispuesto en el título IV, capítulo 2, artículo 29, inciso *a)* salario familiar y subsidio familiar del decreto 1.088/03;

b) A partir del 1º de junio de 2007, se determinará un importe de referencia equivalente a la resultante de aplicar el porcentaje del diez por ciento (10 %) sobre el salario bruto mensual calculado de acuerdo con lo computado en el apartado *a)*, el que deberá modificarse conforme las variaciones que se produzcan en el mencionado salario bruto mensual;

c) Se calculará la sumatoria de los incrementos que correspondan a cada integrante de dicho personal, emergentes de la aplicación de los artículos 7° a 9° del presente decreto;

d) Se calculará la diferencia de los montos resultantes de la operación efectuada en los apartados *b)* y *c)*;

e) Si la operación efectuada en el apartado *d)* arroja un resultado de signo positivo, el monto así determinado conformará el adicional transitorio al que se refiere el presente artículo.

Art. 11. – Increméntanse, a partir del 1º de agosto de 2007 para el personal de la Policía de Seguridad Aeroportuaria y para el personal de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal de la Secretaría de Seguridad Interior, ambos dependientes del Ministerio del Interior, comprendidos en el régimen del decreto 1.088 del 5 de mayo de 2003, los coeficientes del haber por tipo de grupo familiar destinados a la liquidación de la compensación por vivienda oportunamente establecidos en el artículo 7º del presente decreto, los que serán aplicados según cuadro y categoría, adicionándose al coeficiente un cero coma cero cinco (0,05) para tipo I, un cero coma diez (0,10) para tipo II, un cero coma diez (0,10) para tipo III y un cero coma diez (0,10) para tipo IV los que quedan conformados según lo dispuesto en el anexo II* del presente decreto.

Art. 12. – Increméntase, a partir del 1º de agosto de 2007 para el personal de la Policía de Seguridad Aeroportuaria y para el personal de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal de la Secretaría de Seguridad Interior, ambos dependientes del Ministerio del Interior, comprendidos en el régimen del decreto 1.088 del 5 de mayo de 2003, el porcentaje percibido por el personal en actividad, correspondiente a la compensación por trabajo extraordinario prevista en el capítulo III, artículo 30, inciso *m)*, del mencionado decreto, en un cinco por ciento (5 %). Para el cálculo del presente deberá considerarse la compensación efectivamente liquidada correspondiente al mes de julio de 2007.

Art. 13. – Fíjase, a partir del 1º de agosto de 2007 para el personal de la Policía de Seguridad Aeroportuaria y para el personal de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal de la Secretaría de Seguridad Interior, ambos dependientes del Ministerio del Interior, comprendidos en el régimen del decreto 1.088 del 5 de mayo de 2003, la compensación por mayor exigencia de vestuario en un treinta y siete por ciento (37 %).

Art. 14. – Créase en los casos que así corresponda un adicional transitorio, no remunerativo y no bonificable, cuya determinación deberá realizarse conforme el siguiente procedimiento:

a) Se determinará el salario bruto mensual correspondiente al mes de julio de 2007 de cada uno de los integrantes de la Policía de Seguridad Aeroportuaria y de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal en actividad comprendidos en el régimen del decreto 1.088 del 5 de mayo de 2003. A los fines del presente se entiende por salario bruto la suma del haber mensual, las bonificaciones, las compensaciones liquidadas en cada grado y categoría, de acuerdo con el decreto antes mencionado, el adicional creado en los artículos 7º y 11 del decreto 1.590/06 según corresponda para cada cuerpo, la suma fija no remunerativa y no bonificable referenciada en los artículos 4º y 5º del decreto 1.590/06, y el adicional creado en el artículo 10 del presente decreto, con exclusión de los

---

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

incrementos resultantes de los artículos 11 a 13 del presente decreto y lo contemplado en el título IV, capítulo 2, artículo 29, inciso *a)* del decreto 1.088/03, el que deberá modificarse conforme las variaciones que se produzcan en el mencionado salario bruto mensual;

b) A partir del 1º de agosto de 2007, se determinará un importe de referencia equivalente a la resultante de aplicar el porcentaje del seis coma cinco por ciento (6,5 %) sobre el salario bruto mensual calculado de acuerdo con lo computado en el apartado *a)* el que deberá modificarse conforme las variaciones que se produzcan en el mencionado salario bruto mensual;

c) Se calculará la sumatoria de los incrementos que correspondan a cada integrante de dicho personal, emergentes de la aplicación de los artículos 11 a 13 del presente decreto;

d) Se calculará la diferencia de los montos resultantes de la operación efectuada en los apartados *b)* y *c)*;

e) Si la operación efectuada en el apartado d) arroja un resultado de signo positivo, el monto así determinado conformará el adicional transitorio al que se refiere el presente artículo.

Art. 15. – Facúltase al Ministro del Interior, con la intervención del Ministerio de Economía y Producción en los aspectos presupuestarios, para que dicte las normas operativas que resulten necesarias para la aplicación de los artículos del presente decreto, incluyendo las pautas para instrumentar la absorción del adicional transitorio creado, en consonancia con la movilidad futura de las retribuciones de cada agente beneficiario del mismo.

Art. 16. – Ratifícase el carácter de no remunerativo y no bonificable de los suplementos particulares y compensaciones, cuyo valor se actualiza por las disposiciones del presente decreto, como asimismo la naturaleza de cada concepto y las condiciones para su percepción, de acuerdo con lo oportunamente ordenado por los decretos 2.744/93, 2.769/93, 388/94 y 1.088/03 durante el tiempo que el personal beneficiario desempeñe el cargo o las funciones por las cuales le hayan sido adjudicados, así como el del adicional transitorio creado por los artículos 2º, 4º, 10 y 14 del presente decreto.

Art. 17. – Facúltase a la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público a dictar las normas interpretativas, aclaratorias y complementarias que resultaren pertinentes para la aplicación de la presente medida.

Art. 18. – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 19. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 861

NÉSTOR C. KIRCHNER.

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

VI

(Orden del Día Nº 2.670)

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– prevista en los artículos 99, inciso 3; y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional ha considerado el expediente referido al decreto del Poder Ejecutivo nacional 899 de fecha 12 de julio de 2007 mediante el cual se sustituye la última parte del artículo 3º del decreto 1.386 de fecha 9 de octubre de 2006.

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

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

1. Declarar la validez del decreto 899 de fecha 12 de julio de 2007.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 19 de julio de 2007.

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

INFORME

Honorable Cámara:

I. *Antecedentes*

La Constitución Nacional, antes de la reforma de 1994, establecía en forma clara y terminante la doctrina de la separación de las funciones del gobierno, precisando uno de los contenidos básí-

cos asignados a la forma republicana prevista en su artículo 1°.

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

Gregorio Badeni[1] señala: "…Las funciones del órgano ejecutivo han aumentado en los sistemas democrático-constitucionales como consecuencia de la ampliación de la actividad estatal. Y, si bien esa tendencia se refleja en todos los órganos gubernamentales, su proyección resulta mucho más significativa en el Poder Ejecutivo debido a que su función no se limita a la simple ejecución de las leyes, sino que se extiende, en forma global, a la gestión y administración de los asuntos públicos, y a la determinación del plan de gobierno…".

En este orden de ideas, el citado constitucionalista destaca: "…La expansión de las funciones ejecutivas no configura, necesariamente, una corruptela constitucional por cuanto ella puede ser convalidada mediante una interpretación dinámica y razonable de la ley fundamental…[2]

"En el ámbito de la vida social, política o económica de una Nación –agrega Badeni– pueden presentarse situaciones graves de emergencia generadoras de un estado de necesidad cuya solución impone que se adopten medidas urgentes para neutralizar sus efectos perjudiciales o reducirlos a su mínima expresión posible. Cuando esas medidas, constitucionalmente, deben revestir carácter legislativo, las demoras que a veces se producen en el trámite parlamentario pueden privarlas de eficacia temporal, y ello justificaría su sanción inmediata por el órgano ejecutivo, ya sea en forma directa o como consecuencia de una delegación congresual…".[3]

La reforma constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el marco del paradigma instaurado por los constituyentes de 1853/60 se planteaba.[4]

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

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

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

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

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

…….

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

"El jefe de Gabinete de Ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la comisión bicameral permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta 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

---

[1] Badeni, Gregorio, *Reglamentación de la Comisión Bicameral Permanente*, "La Ley", 2006-D, 1229.

[2] Badeni, Gregorio, *ob. cit.*

[3] Badeni, Gregorio, *ob. cit.*

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

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

[5] Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley", 2004-A, 1144.

el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

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

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

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

…….

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Superado este debate doctrinario, el dictado del Poder Ejecutivo de normas de rango legislativo so pretexto de la existencia de una situación de hecho que impide el pronunciamiento por parte del órgano al cual, según la Constitución, le corresponde

---

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

actuar, no es un fenómeno novedoso para el derecho político.

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

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

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

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de "circunstancias excepcionales" que "hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo".[7]

Conforme la postura desarrollada por Germán Bidart Campos, la "necesidad" es algo más que conveniencia, en este caso, parece ser sinónimo de imprescindible. Se agrega "urgencia", y lo urgente es lo que no puede esperar. "Necesario" y "urgente" aluden, entonces, a un decreto que únicamente puede dictarse en circunstancias excepcionales en que, por ser imposible seguir con el procedimiento normal de sanción de las leyes, se hace imprescindible emitir sin demora alguna el decreto sustantivo.[8]

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del caso "Peralta",[9] ya que se le reconoció expresamente al presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

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

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

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

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

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

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

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

Conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Nacional[10] controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los

---

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

[8] Bidart Campos, Germán: *Los decretos de necesidad y urgencia*. Columna de opinión, "La Ley", 27-2-01.

[9] "La Ley", 1991-C, 158.

[10] Artículo 28: "Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio".

medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

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

Mientras en el caso "Peralta" convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso "Rodríguez",[11] la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quién posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

Asimismo, consideró que los legisladores que habían interpuesto la acción de amparo carecían de legitimación activa; lo mismo sostuvo respecto del Defensor del Pueblo, pero consideró que el jefe de Gabinete tenía legitimación para actuar.

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

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

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

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

En cambio, en el caso "Verrochi"[12] cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) 770/96 y 771/96 emitidos por el Poder Ejecutivo nacional en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

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

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

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

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

En el caso "Risolía de Ocampo",[13] se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

---

[11] "La Ley", 1997-E:884.

[12] "Verrochi, Ezio D. c/Administración Nacional de Aduanas", CS, 1999-8-19, "Fallos", 322:1726, "La Ley", 1999-E, 590.

[13] "Risolía de Ocampo, María José c/Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia", CS, "Fallos", 323:1934.

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

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

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

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

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

Los ministros Nazareno, Moliné O'Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que "…la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que –en uso de facultades privativas– compete al Congreso de la Nación conforme al artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas Cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo nacional al enfrentar la crisis…" (considerando 6°).

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

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

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

En este mismo orden de ideas, el citado ministro de la CSJN destacó que "en cuanto al contenido mismo de la medida cuestionada, deben entenderse reunidos los requisitos que condicionan su validez, de acuerdo a la ya conocida doctrina de la emergencia" (considerando 10).

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

Entre los administrativistas, Juan Carlos Cassagne define a los reglamentos como "todo acto unilateral que emite un órgano de la administración pública, creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula, por tanto, situaciones objetivas e impersonales".[15]

Los reglamentos constituyen fuentes del derecho para la administración pública, aun cuando proceden de ella misma, ya que integran el bloque de legalidad, al cual los órganos administrativos deben ajus-

[14] "Guida, Liliana c/Poder Ejecutivo s/empleo público", CS, "Fallos", 323:1566.

[15] Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley", 2004-A, 1144.

tar su cometido. Desde el punto de vista cuantitativo, constituyen la fuente de mayor importancia del derecho administrativo, habida cuenta de que no sólo son emitidos por el Poder Ejecutivo, sino también por los demás órganos y entes que actúan en su esfera.

En lo que concierne a la naturaleza de la actividad reglamentaria, la doctrina clásica consideraba que constituía una actividad administrativa, mientras que para Cassagne "la actividad reglamentaria traduce una actividad materialmente legislativa o normativa, ya que se trata del dictado de normas jurídicas de carácter general y obligatorias por parte de órganos administrativos que actúan dentro de la esfera de su competencia, traduciendo una actividad jurídica de la administración que se diferencia de la administrativa por cuanto ésta es una actividad inmediata, práctica y concreta tendiente a la satisfacción de necesidades públicas, encuadrada en el ordenamiento jurídico".[16]

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

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

"Sin embargo –señala Cassagne– la figura del reglamento no agota todas las situaciones que traducen la emisión de actos de alcance o contenido general en sede administrativa. Las normas generales que sólo tienen eficacia interna en la administración o que están dirigidas a los agentes públicos –instrucciones de servicio, circulares– no producen efectos jurídicos respecto a los particulares. Su principal efecto jurídico se deriva del deber de obediencia jerárquica del inferior al superior".[17]

Tal y como expresa Cassagne, la caracterización jurídica de los reglamentos surge de la circunstancia de encontrarse sujetos a un régimen jurídico peculiar que los diferencia de las leyes en sentido formal, de los actos administrativos y de las instrucciones de servicio, circulares y demás reglamentos internos.

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

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

Conforme la vinculación o relación de los reglamentos con las leyes, los primeros se clasifican según la doctrina en ejecutivos, autónomos, delegados y de necesidad o urgencia.[18]

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

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

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

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

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

Tal y como se ha expuesto *ut supra*, hasta la reforma constitucional de 1994 se debatía en doctrina acerca de la validez constitucional de los denominados reglamentos de necesidad y urgencia.[21]

---

[16] Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley", 2004-A, 1144.

[17] Cassagne, Juan Carlos, *ob. cit.*

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

[19] Definición señalada en Cassagne, Juan Carlos, *ob. cit.*

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

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

Mientras un sector, encabezado por los administrativistas, se inclinaba por su validez constitucional y recibía el apoyo de la realidad jurisprudencial aunque dentro de ciertos límites, otra corriente doctrinaria entendía que resultaban violatorios del sistema de la Constitución de 1853/60 por considerar, sustancialmente, que afectaban el principio de la división de los poderes.[22]

Y tal como lo ha expresado Cassagne:[23] "…La concepción de la denominada doctrina de la separación de los poderes o, según prefieren algunos, de la división de los poderes, elaborada por Montesquieu (bajo la innegable influencia de Locke), ha dado lugar a numerosas y diferentes interpretaciones jurídicas que olvidan la naturaleza eminentemente política y hasta sociológica de esta teoría. Precisamente, al abordar el estudio del poder reglamentario, en cualquier ordenamiento constitucional positivo, hay que analizar primero el sistema, su realidad y los antecedentes que le han servido de fuente, pues recién después de esa labor el intérprete estará en condiciones para determinar el modo en que la Constitución ha recepcionado el principio divisorio en lo que atañe a la articulación entre la ley y el reglamento.

La teoría expuesta por Montesquieu en *El espíritu de las leyes* reposa, como es sabido, en la necesidad de instaurar un equilibrio entre los órganos que ejercen el poder estatal. Parte de reconocer que las personas que poseen poder tienden normalmente a su abuso, por lo cual considera imprescindible la institución en el Estado de un sistema de pesos y contrapesos, de modo que los poderes puedan controlarse recíprocamente y que el equilibrio resultante, permita el juego de los cuerpos intermedios de la sociedad y favorezca la libertad de los ciudadanos.[24]

Lejos de predicar la primacía del Poder Legislativo o el acantonamiento de las funciones típicas de cada poder (en sentido orgánico la concepción de Montesquieu –antes que transferir el monopolio de la actividad legislativa al Parlamento (como pretendió Rousseau)– se ocupó de la división del Poder Legislativo, asignando al Poder Ejecutivo funciones colegislativas (vgr. veto, iniciativa y convocatoria) y estableciendo un sistema bicameral, con el objeto de impedir el predominio y el abuso del órgano parlamentario. El centro de la concepción, aun cuando el principio no tuvo acogida en las Constituciones que se dictaron durante la Revolución Francesa, lo constituye, sin duda, la ubicación del Poder Judicial en el esquema divisorio, concebido como órgano imparcial para juzgar y resolver las controversias, con independencia de los otros dos poderes…".[25]

Conforme el análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan "circunstancias excepcionales" que "…hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos".[26]

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

---

[22] En este orden de ideas, Ekmekdjian se encuentra entre quienes defienden la inconstitucionalidad de los llamados reglamentos de necesidad y urgencia, fundando su postura en la afectación del principio de división de poderes, y olvidando conforme al criterio de esta comisión el verdadero origen de la teoría de frenos y contrapesos elaborado por Montesquieu y adoptada por nuestra Constitución histórica de 1853/60. En este sentido, y compartiendo la exposición de Cassagne "…la atribución de la potestad reglamentaria al Ejecutivo responde a los principios de equilibrio, que están en la base de la teoría de Montesquieu, permitiendo su ejercicio no sólo para reglamentar las leyes del Congreso, sino también para dictar normas generales en determinadas situaciones que derivan tanto de sus propias facultades como órgano jerárquico superior de la administración pública (ex artículo 86, inciso 1, Constitución Nacional) como de las atribuciones vinculadas al estado de necesidad y a la eficacia de la realización de los fines constitucionales (esto último, a través de la figura de la delegación), facultades que deberá ejercer, en cualquier caso, bajo el control permanente del Congreso…" (Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley", 2004-A, 1144).

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

[24] Cassagne, Juan Carlos, *ob. cit.*

[25] Cassagne, Juan Carlos, *ob. cit.*

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

II. *Objeto*

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 899 de fecha 12 de julio de 2007 mediante el cual se sustituye la última parte del artículo 3º del decreto 1.386 de fecha 9 de octubre de 2006.

II.a. *Análisis del decreto*

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último considerando de los citados decretos que elios se dictan en uso de las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo nacional por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

La ley 26.122, en el capítulo I del título III se refiere a los dictámenes de la comisión bicameral permanente respecto de los decretos de necesidad y urgencia estableciendo en su artículo 10 que esta comisión debe expedirse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado.

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

El decreto 899/07 en consideración ha sido decidido en acuerdo general de ministros y refrendado por el señor presidente de la Nación, doctor Néstor Kirchner, el señor jefe de Gabinete de Ministros, doctor Alberto A. Fernández, y los señores ministros, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, párrafo 3.

Asimismo, se encuentra cumplido el último requisito formal referido a la obligación del jefe de Gabinete de Ministros de someter la medida a consideración de la comisión bicameral permanente dentro de los 10 días.

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

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

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 899/07.

Es importante destacar que mediante el decreto 1.386/06 se acordó al personal de la Secretaría de Inteligencia de la Presidencia de la Nación un aumento salarial conforme los lineamientos oportunamente aplicados respecto a los distintos cuadros de la administración pública nacional.

De este modo, el artículo 3° del precitado decreto 1.386/06 quedará redactado de la siguiente forma:

"Artículo 3°: Conviértense, a partir de la fecha establecida en el artículo 1º, las sumas no remunerativas y no bonificables establecidas por los decretos 682/04 y 1.993/04 para el personal comprendido en el presente decreto que a su entrada en vigencia las percibía, en un adicional remunerativo y no bonificable que, para cada caso de los respectivos beneficiarios, resultará de lo percibido por tales conceptos, con los haberes del mes de junio de 2005. Con el fin de compensar el costo que representen los aportes personales establecidos por ley, por cada un peso ($ 1,00) que corresponda al personal beneficiario de dichos conceptos se abonará, un peso con mil doscientos treinta y seis diez milésimas ($ 1,1236)".

Es dable precisar 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 de la disposición a partir de la fecha allí establecida.

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 por decreto 1.110/2005), la cual en su parte pertinente establece lo siguiente:

"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

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

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".

Es preciso destacar que el precitado decreto 1.386/06 de fecha 9 de noviembre de 2006, mencionado ut supra, el cual fija las remuneraciones para el personal civil de inteligencia de la Secretaría de Inteligencia, fue sometido a consideración de esta comisión resolviendo su validez en el correspondiente dictamen de mayoría, el cual fue elevado al Honorable Congreso de la Nación en cumplimiento del plazo estipulado conforme lo establecido en la Constitución Nacional en su artículo 99, inciso 3, párrafo 4.

Con posterioridad, el Honorable Congreso de la Nación declaró su validez mediante resolución de fecha 11 de abril de 2007.

Las razones de necesidad y urgencia requeridas para habilitar la competencia del Poder Ejecutivo en materia legislativa han sido descritas en los considerandos del decreto 899/07.

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.[28]

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*

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos en lo que respecta al dictado del decreto 899/07, los requisitos formales y sustanciales establecidos en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de conformidad con los términos del artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo Nacional 899 de fecha 12 de julio de 2007.

Jorge M. Capitanich.

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

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –ley 26.122– ha considerado el decreto de necesidad y urgencia 899, del 12 de julio de 2007, mensaje 269/07 (B.O. 16-7-07); y por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, se aconseja su rechazo.

Sala de la comisión, 19 de julio de 2007.

Pablo G. Tonelli.

INFORME

Honorable Cámara:

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de someter a su consideración el presente dictamen respecto del decreto de necesidad y urgencia 899, del 12 de julio de 2007, mensaje 269/07 (B.O. 16-7-07), por el que se modifica, para el personal de la Secretaría de Inteligencia de la Presidencia de la Nación, la última parte del artículo 3º del decreto 1.386/06, el que quedará redactado de la siguiente forma: "… con el fin de compensar el costo que representen los aportes personales establecidos por ley, por cada un peso ($ 1,00) que corresponda al personal beneficiario de dichos conceptos se abonará, un peso con mil doscientos treinta y seis diez milésimas ($ 1,1236)". De esta manera se compensa íntegramente el costo del 11 % que representan los aportes personales del personal involucrado.

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 2°, 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 1°, 44 y concordantes). Teoría o doctrina la de división de poderes, que es la "más conforme a la naturaleza de las cosas", la "más propia para el cumplimiento de los fines de todo gobierno", y "la mejor manera de defender y garantir contra las tentativas de la tiranía los derechos y libertades de los hombres" a juicio de Joaquín V. González (*Manual de la Constitución Argentina,* página 310, 26ª edición, Angel Estrada y Cía., Buenos Aires, 1971). E indispensable a juicio de la Corte Suprema de Justicia, que muy poco después de instalada expresó que "si la división de poderes no está plenamente asegurada, la forma republicana de gobierno es una ficción" (caso "Ramón Ríos y otros", 1863, "Fallos", 1:32).

Pero el principio de que el presidente no puede legislar admite, sin embargo, una excepción prevista en el siguiente párrafo del mismo artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional. Se prevé en esa norma, en efecto, que "solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de 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 7°; en igual sentido: Gregorio Badeni, *Tratado de derecho constitucional*, tomo II, página 1259, editorial La Ley, Avellaneda, 2004).

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

2. *Circunstancias justificantes*

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

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

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

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

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

Pero poco tiempo después, al resolver el caso "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 9°, segundo párrafo).

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

Luego, en "Cooperativa de Trabajo Fast Limitada", la Corte requirió, para justificar la imposibilidad de seguir el trámite ordinario de las leyes, "que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan" (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 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– el presidente de la Nación puede 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 899/07*

El decreto bajo análisis de esta comisión bicameral se dictó, como ya se ha dicho, con el propósito de compensar, para el personal de la Secretaría de Inteligencia de la Presidencia de la Nación, el mayor costo que significa la conversión a remunerativos y bonificables de los suplementos no remunerativos y no bonificables establecidos por los decretos 682/04 y 1.993/04, y que con mayor detalle se expone en el acápite 1 del presente informe, al cual me remito en beneficio de la brevedad.

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

A lo cual debe agregarse que la referida modificación, como se desprende de la lectura del articulado del citado decreto, se efectuó en una fecha en la cual el Congreso se encontraba en pleno período de sesiones ordinarias (artículos 63 de la Constitución Nacional).

A partir de estos datos es muy difícil encontrar una causa súbita, urgente, imprevista e impostergable que justifique la emisión de un decreto de necesidad y urgencia.

En este punto recuerdo que, de conformidad con la jurisprudencia 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).

Sin embargo, en el caso bajo análisis, el presidente tampoco ha intentado dar una explicación satisfactoria acerca de por qué fue imposible seguir el trámite previsto en la Constitución para la sanción de las leyes en el caso de la citada modificación salarial.

Sólo ha expresado esa imposibilidad como una petición de principio, sin fundamento alguno. Este vicio quita toda legitimidad a las medidas bajo examen, porque, tal como se lo ha reconocido en el derecho español –fuente de nuestro derecho en este punto–, "la utilización de fórmulas rituales de una marcada abstracción" en el dictado de decretos de necesidad y urgencia, impide "todo contraste con la realidad" y hace "prácticamente imposible el control constitucional" (Superior Tribunal Constitucional de España, en pleno, sentencia del 28-3-2007, sobre el RDL 5/2002).

Por otro lado, resulta 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", en este caso el personal de la Secretaría de Inteligencia de la Presidencia de la Nación, lo que va en contra de la comentada doctrina de la Corte Suprema.

En consecuencia, esta misma decisión hubiera debido ser adoptada mediante una ley en sentido formal y material dado que el decreto en cuestión estableció reformas al régimen de aportes al sistema previsional. 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 sometido a consideración 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, considerado 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 (aunque la compulsa 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 que trata el decreto, el presidente podría haber recurrido al ejercicio de facultades delegadas (artículo 76 de la Constitución Nacional). En efecto, al momento del dictado de la norma *sub examine* se encontraba vigente un bloque normativo que facultaba al presidente a tomar las decisiones que en este dictamen se analizan, como por ejemplo, el artículo 2°, inciso *f)*, de la ley 26.135 y los artículos 8º, 9º, 10 y 11 de la ley de presupuesto 26.198 para el ejercicio 2007, que autorizaban al jefe de Gabinete de Ministros a disponer las reestructuraciones y modificaciones presupuestarias que considerara necesarias.

Es necesario, entonces, subrayar que el hecho de que el presidente de la Nación hubiera podido resolver mediante otra forma normativa lo mismo que resolvió mediante el decreto de necesidad y urgencia bajo análisis, no autoriza a concluir que estemos frente a un legítimo ejercicio de la atribución contemplada en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

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

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

La Constitución Nacional ha establecido determinadas formas y formalidades para que las deci-

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

Por último basta pensar, aunque sea por un instante, en el desconcierto jurídico y político que se produciría si se prescindiera de las formas y se aceptara cualquier medio o instrumento como genuina expresión de voluntad de las autoridades, para desechar de inmediato semejante absurdo.

Por todas las razones expuestas, se aconseja el rechazo del decreto de necesidad y urgencia 899/07, bajo análisis.

Pablo G. Tonelli.

III

Dictamen de minoría

(RECHAZO)

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) ha considerado el mensaje 269 del jefe de Gabinete de Ministros por medio del cual se comunica el dictado del decreto de necesidad y urgencia (DNU) 899/2007 y se lo remite para consideración y dictamen de esta comisión en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y por los artículos 2º, 10 y 19 de la ley 26.122.

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

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

1°) Rechazar el decreto de necesidad y urgencia 899/2007 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, 19 de julio de 2007.

Oscar R. Aguad. – Ernesto R. Sanz.

INFORME

Honorable Cámara:

1. *Intervención legal*

1.1. *La comisión bicameral y las Cámaras*

El Congreso Nacional, luego de doce años de producida la última reforma constitucional, ha dado cumplimiento formal a la previsión 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 Hualde[1] 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 otor-

[1] Pérez Hualde, Alejandro. *Decretos de necesidad y urgencia: su ley especial. Derecho constitucional de la reforma de 1994* –II–. Editorial Depalma Buenos Aires. 1995; páginas 226 y subsiguientes.

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 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 Constitución Nacional 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. En primer lugar es preciso destacar que el decreto ha sido dictado invocando el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

---

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

Sentado ello, y de acuerdo a las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por nuestra Carta Magna, corresponde expedirse a esta comisión de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, Constitución Nacional, y los artículos 2º, 10 y 19 de la ley 26.122.

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.

Cabe mencionar que la teoría del espíritu de las leyes reposa en la necesidad de instaurar un equilibrio entre los órganos que ejercen el poder estatal. Parte de reconocer que las personas que poseen poder tienden normalmente a su abuso, razón por la cual considera imprescindible la institución en el Estado de un sistema de pesos y contrapesos, de modo que los poderes puedan controlarse recíprocamente y que el equilibrio resultante, permita el juego de los cuerpos intermedios de la sociedad y favorezca la libertad de los ciudadanos.[3]

Textualmente el artículo 99 dice: "El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: […] 3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros".

La norma alude a circunstancias excepcionales; a la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de leyes, y al dictado de decretos de necesidad y urgencia. Sólo en ese contexto cabe situar la habilitación del Poder Ejecutivo, y luego viene el seguimiento que queda a cargo del jefe de Gabinete de Ministros, de la comisión bicameral permanente y del Congreso.

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.

Sostiene Bidart Campos[4] que "fundamentalmente, el 'abecé' parece radicar en la exigencia inexorable de que resulte 'imposible' seguir el trámite regular de las leyes. Por ende, ni el apuro presidencial en tomar una medida, ni la conveniencia o la necesidad de tal medida, ni la urgencia valorada por el Ejecutivo, ni la lentitud de las Cámaras, ni aun la hostilidad hacia un determinado proyecto de ley, configuran aquella imposibilidad que en circunstancias excepcionales (volvemos a leer los vocablos del texto) habilita a dictar un decreto de necesidad y urgencia.

"Tampoco recomendaciones o presiones –y muchos menos imposiciones– de sectores sociales u organismos internacionales sirven de pedestal para alzar normas presidenciales de naturaleza legislativa, so pretexto de necesidad, urgencia, o cosa semejante.

"Hay que acostumbrarse a recluir cada competencia –sobre todo las ajenas a un órgano que solamente por excepción puede asumirlas– en su rígido casillero constitucional, porque salirse de él es descarrilar las instituciones republicanas, evadir la división de poderes, y erigir el voluntarismo del ejecutivo en un lema que no se diferencia demasiado de aquel otro monarquista y francés 'El Estado soy yo'. Hemos de responder que, en la democracia, el estado 'somos nosotros', el pueblo, la sociedad. Y nosotros hemos aprendido y queremos que la Constitución se respete y se cumpla."

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 habili-

[3] Cassagne, J. Carlos: *La configuración de la potestad reglamentaria.* "La Ley", 2004-A, 1144, página 3.

[4] Bidart Campos, Germán J.: *Los decretos de necesidad y urgencia*. "La Ley", 2001-A, página 1114.

tantes o la permisión constitucional, restando –lógicamente– el mesurado análisis de cada previsión contenida en el "decreto" para observar si el mentado "instrumento" legal aprueba o no el llamado "test de razonabilidad", como cualquier otro decreto ordinario del Poder Ejecutivo o ley sancionada por el Congreso.

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

Midón[5] señala que "verificar si un decreto de necesidad y urgencia satisface el test de razonabilidad es una operación lógica que para el operador de la Constitución (Poder Judicial y/o Congreso) debe principiar por el examen de la necesariedad del acto, o sea la comprobación objetiva de que concurre el hecho habilitante tipificado por la Ley Fundamental. Esto es, la existencia de necesidad, más la urgencia, más los acontecimientos que impiden la deliberación del Congreso".

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

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

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

Pérez Hualde[6] 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 de cisión del Congreso sin que quepa ningún otro trámite."

2.2. *Razones formales*

Los decretos de necesidad y urgencia, remitidos por el jefe de Gabinete, que constituyen el objeto de este análisis, establecen lo siguiente:

DNU, número 899/2007, publicado en el Boletín Oficial del 16 de julio de 2007, bajo el número 31196, página 1, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; sustituye la última parte del artículo 3º del decreto 1.386/06, el que quedará redactado de la siguiente forma: "… Con el fin de compensar el costo que representen los aportes personales establecidos por ley, por cada un peso ($ 1,00) que corresponda al personal beneficiario de dichos conceptos se abonará un peso con mil doscientos treinta y seis diez milésimas ($ 1,1236)" (artículo 1º).

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, C.N. dice: "…serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros.

"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, página 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, página 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

---

[5] Midón, Mario A. R.: *Decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional y los ordenamientos provinciales*. "La Ley". 2001. Buenos Aires, página 120.

[6] Pérez Hualde, Alejandro: *Decretos de necesidad y urgencia…, ob. cit.*, páginas 222 y subsiguientes.

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."

Los requisitos formales de los decretos de necesidad y urgencia se exigen al momento de su dictado y con posterioridad a ello. La decisión debe tomarse por el presidente en acuerdo general de ministros, incluido el jefe de Gabinete. Es decir, la determinación de dictar un decreto de urgencia debe estar presidida de una consideración y debate en el seno del gabinete. La Constitución no indica quórum requerido para esa reunión, pero dado el carácter excepcional de la medida el acuerdo general debe incluir a todos los ministros, quienes una vez debatido el asunto están obligados a firmar el decreto.[7]

En tal sentido, Cayuso,[8] expresa que "…aparece como primera cuestión sustancial, no resuelta judicialmente de manera unívoca, determinar si el artículo 99, inciso 3, exige que la circunstancia excepcional reúna la característica de urgente y que, además, sea imposible seguir el trámite ordinario de sanción de la ley o, por el contrario, exige sólo que concurran una u otra. Entendemos que asignarle carácter alternativo a los presupuestos fácticos de la norma, a los efectos de la habilitación, desnaturaliza la letra y el espíritu con que ha sido reconocida la facultad al Poder Ejecutivo. Y ello es así porque interpretar que basta que se dé una de las alternativas significa, en la práctica, flexibilizar peligrosamente el control judicial respecto de los presupuestos de validez."

El decreto de necesidad y urgencia, objeto de análisis, 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. A saber:

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

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

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

– La comisión bicameral ha verificado que el DNU ha sido publicado en el Boletín Oficial.

2.3. *Razones sustanciales*

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

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

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

La norma nos habla de "estado de necesidad". Entendemos que se refiere a 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 Campos[9] 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.[10]

---

[7] Gelli, María Angélica: *Constitución de la Nación Argentina –Comentada y concordada–*, "La Ley", Buenos Aires 2001, página 299.

[8] Cayuso, Susana: *Los decretos de necesidad y urgencia. Texto constitucional vs. praxis constitucional*. "La Ley" 2005-D, página 961.

[9] Bidart Campos, Germán: *Los decretos de necesidad…*, *ob. cit.*, página 1114.

[10] Quiroga Lavié, Humberto: *Decretos de necesidad y urgencia en la reforma de la Constitución Nacional*, "La Ley", 1994-D, páginas 876/881.

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 decreto 899/2007 remitido a la comisión bicameral permanente para su consideración, advertimos que no reúne los requisitos sustanciales exigidos por la norma reglamentaria.

Resulta necesario destacar que los decretos en cuestión han sido dictados cuando el Congreso se encontraba en sesiones, de lo que se desprende que no existía ningún impedimento para que los temas objeto de los mismos fueran tratados por el Poder Legislativo, respetando el procedimiento previsto en la Constitución Nacional.

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

El DNU 899/2007 establece: "Que mediante el decreto 1.386/06 se acordó al personal de la Secretaría de Inteligencia de la Presidencia de la Nación un aumento salarial conforme los lineamientos oportunamente aplicados respecto a los distintos cuadros de la administración pública nacional.

"Que el artículo 3º del citado decreto dispuso la conversión de las sumas no remunerativas y no bonificables establecidas por los decretos 682/04 y 1.993/04, en un adicional remunerativo y no bonificable, determinándose a tal fin la forma en que debía compensarse el costo que representan los aportes personales establecidos por ley.

"Que a fin de que los beneficiarios comprendidos en los términos del citado artículo 3º del decreto 1.386/06 perciban, luego de la conversión, exactamente las mismas sumas que venían cobrando, debe disponerse que por cada un peso ($ 1,00) que perciban por los conceptos previstos en los decretos 682/04 y 1.993/04, se abone la suma de un peso con mil doscientos treinta y seis diez milésimas ($ 1,1236), con lo que se compensa íntegramente el costo del 11 % que representan los aportes personales del personal involucrado.

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

De los fundamentos expuestos por el DNU bajo análisis no se desprenden circunstancias excepcionales que ameriten el dictado del presente remedido de utilización restringida. Cabe recordar que el poder constituyente al expresar que: "El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo…" (artículo 99, inciso 3, CN) estableció, como principio general, la prohibición al órgano ejecutivo de legislar, y sólo permitió emitir tales normas bajo determinadas condiciones, que no se dan en el DNU bajo análisis.

Por otro lado, del propio carácter excepcional del decreto surge que, el análisis de su utilización debe realizarse con un carácter restrictivo, toda vez que una interpretación amplia lesionaría el principio de división de poderes.

En el mismo sentido que hemos expuesto anteriormente ante esta comisión, entendemos que el dictado de disposiciones legislativas por el Ejecutivo responde a una situación de excepcionalidad, que no se configura en este decreto, y es este el fundamento principal por el cual adoptamos una postura tan restrictiva.

Murillas[11] afirma: "Es claro que aquel Ejecutivo que gobierna mediante decretos de necesidad y urgencia, lo hace en la inteligencia de no querer o poder consensuar con los distintos bloques y representantes parlamentarios, aun los del propio partido, resultándole más sencilla la faena cuando sin oposición alguna decide la suerte de sus conciudadanos. No puede concebirse la idea de que si el Congreso está en sesiones, la imposibilidad de lograr mayorías o las voluntades necesarias para la sanción de ciertas leyes sea equiparable a las 'circunstancias excepcionales' a que refiere el artículo 99, inciso 3, de la C.N.".

Como fundamento de la medida se deben descartar los criterios de mera conveniencia, ajenos a circunstancias de extremas de necesidad, puesto que la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto.

Hasta 1994, la Corte entendía que los DNU venían a paliar la crisis social y el Congreso quedaba con una situación de mayor pasividad. Tanto "Porcelli" como "Peralta" hacen referencia al papel del Congreso y lo meritúan a los efectos del análisis de la validez del DNU –conocimiento de la medida reflejado a la toma de posteriores decisiones legislativas que la suponen, falta de rechazo expreso o por la adopción de alguna ley contradictoria–.

---

[11] Murillas, Rodolfo J.: *Comisión bicameral permanente ¿Prescindible o imprescindible? El artículo 99, inciso 3, párrafo 4º, Constitución Nacional*, "La Ley". Sup. Act. 9-12-2004, página 4.

Sin embargo, con la reglamentación y reconocimiento expreso a partir de la reforma de 1994, el constituyente impone la obligación de un pronunciamiento expreso, y con plazos brevísimos para ello.

Para algunos autores españoles,[12] 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:[13] "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 estas normas de excepción.

El Poder Ejecutivo nacional ha sancionado decretos de necesidad y urgencia en lugar de recurrir al trámite ordinario de las leyes. Como es de público y notorio conocimiento, el Congreso se encontraba en funciones y no ocurría ningún acontecimiento excepcional alguno para justificar la adopción de esta medida

Esta decisión hubiera requerido la sanción de una ley en sentido formal y material porque modifica la estructura de un decreto de necesidad y urgencia, que como se ha dicho, siguiendo a Bidart Campos, en el seno de esta comisión que tales normas son "decretos con alma de ley". O sea, que se está modificando una norma del mismo rango que la ley, por lo que sólo cabría la posibilidad de dictar una ley emitida por el Congreso Nacional o dictar un decreto de naturaleza legislativa (DNU o decreto delegado) si se dieran las excepcionales circunstancias que establece la Constitución Nacional, que en el caso bajo análisis no acontece.

La conclusión es que el Poder Ejecutivo no dictó el decreto de necesidad y urgencia apremiado por circunstancias excepcionales que justificaran la medida, sino por razones de conveniencia para resolver de manera más rápida la cuestión.

En menester recordar que las justificaciones de un decreto de necesidad y urgencia son imprescindibles para el posterior análisis de constitucionalidad que debe realizarse sobre el mismo.

Al respecto Midón[14] señala que "motivar es dar razones, precisar las causas que inspiran un acto. La motivación es condición *sine qua non*, primero, para la legalidad y, luego, para la legitimidad de los actos de gobierno, pues sólo el conocimiento fehaciente de los móviles que fundan una determinación permiten realizar los principios republicanos de publicidad y responsabilidad".

En tal sentido el ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, doctor Carlos Fayt, estableció en el "Fallo San Luis", en el considerando 36 de su voto "que el derecho de 'emergencia' no nace fuera de la Constitución, sino dentro de ella; se distingue por el acento puesto, según las circunstancias lo permitan y aconsejen en el interés de individuos o grupos de individuos, o en el interés de la sociedad toda".

Por ello resulta de suma importancia tener en cuenta que se estan haciendo uso de una atribución excepcional por lo cual ha de realizarse sobre dichos decretos un control restrictivo de dicha facultad, para que no se configure un abuso de la potestad legislativa.

---

[12] Santaolalla Marchetti citada por Pérez Hualde, Alejandro: *Decretos de necesidad y urgencia…, ob. cit.*, página 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 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. Concluyó 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; página 2452.

[14] Midón, Mario A. R.: *Decretos de necesidad y urgencia…, ob. cit.*, página 118.

Por otro lado, cabe destacar las palabras del actual presidente de la Corte Suprema de la Nación al decir que: "…Las legislaciones de excepción tienen un plazo para que se produzca su propia extinción, pero su prórroga y su reiteración han inutilizado los mecanismos de autodestrucción y han alimentado los que permiten su conservación. De tal modo la excepción se ha convertido en regla y los remedios normales han sido sustituidos por la anormalidad de los remedios. Esta fundamentación de la regla de derecho debilita el compromiso de los individuos con las leyes…, ya que la emergencia permanente destruye todo cálculo de riesgos y restringe el funcionamiento económico.

"Que el derecho es experiencia y ella nos enseña de modo concluyente que la emergencia reiterada ha generado más emergencia e inseguridad y que es necesario volver a la normalidad.

"Que la Constitución y la ley deben actuar como mecanismo de compromiso elaborados por el cuerpo político con el fin de protegerse a sí mismo contra previsible tendencia humana precipitadas…"[15] (lo resaltado nos corresponde).

Esta comisión bicameral no puede convalidar esta anomalía.

La convalidación por esta comisión de los decretos sometidos a examen importa convalidar un avasallamiento a las facultades que el constituyente otorgó al Poder Legislativo.

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

Bidart Campos[16] establecía que "de estar el Congreso en funciones y presentarse una situación súbita que demande la sanción de una ley, el Parlamento tendrá que reunirse y actuar en consecuencia. De estar en receso deberá ser convocado por el Poder Ejecutivo a extraordinarias, tal como la Constitución argentina lo prevé". Ninguna de estas circunstancias se presentaban al momento del dictado del decreto sometido a consideración.

Para repeler una situación de peligro como la que crea todo estado de necesidad, hay generalmente una vasta gama de alternativas. Al momento de elegir la que se juzga apropiada ella debe ser lo suficientemente idónea para conseguir el fin buscado y a la vez adecuadamente racional para repeler los daños con que amenaza la emergencia.[17]

La situación excepcional invocada para el dictado de los DNU no es un presupuesto habilitante a los fines indicados en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

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 estos decretos.

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.[18]

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 fallo[19] 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 haría necesariamente desaparecer la línea de separación entre los tres altos poderes políticos, y destruiría la base de nuestra forma de gobierno".

Por ello, toda vez que los decretos de necesidad y urgencia sometidos a examen no cumplen los requisitos sustanciales exigidos por la norma de apli-

---

[15] M. 2771. XLI. - Massa, Juan Agustín c/ Poder Ejecutivo Nacional - Dec. 1.570/01 y otro s/amparo ley 16.986 - CSJN 27-12-2006 (ampliación de fundamentos del señor docor Ricardo Luis Lorenzetti).

[16] Bidart Campos, Germán: *Tratado fundamental de derecho constitucional argentino*. tomo II. Ediar. Buenos Aires. 1989, página 85.

[17] Midón, Mario A. R.: *Decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional y los ordenamientos provinciales*. Editorial "La Ley", Buenos Aires, 2001, pág. 49.

[18] Loewenstein, Karl: *Teoría de la Constitución…, ob. cit.*, páginas 55 y 131.

[19] CSJN. "Fallos", 1:32. "Criminal c/Ríos, Ramón y otros", sentencia de 1963.

cación, a fin de ejercer un debido control de constitucionalidad, es que esta comisión bicameral permanente no puede convalidar el dictado de los mismos y en consecuencia propone su rechazo.

Oscar R. Aguad. – Ernesto R. Sanz.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 13 de julio de 2007.

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

Tengo el agrado de dirigirme a esa comisión, en virtud de lo dispuesto por los artículos 99, inciso 3, y 100, inciso 13 de la Constitución Nacional y por la ley 26.122, a fin de comunicarle el dictado del decreto de necesidad y urgencia 899 del 12 de julio de 2007, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 269

Alberto A. Fernández. – Aníbal D. Fernández.

Buenos Aires, 12 de julio de 2007.

VISTO el expediente 9.167/07 de la Secretaría de Inteligencia de la Presidencia de la Nación, y los decretos 682 del 31 de mayo de 2004, 1.993 del 29 de diciembre de 2004 y 1.386 del 9 de octubre de 2006; y

CONSIDERANDO:

Que mediante el decreto 1.386/06 se acordó al personal de la Secretaría de Inteligencia de la Presidencia de la Nación un aumento salarial conforme los lineamientos oportunamente aplicados respecto a los distintos cuadros de la administración pública nacional.

Que el artículo 3º del citado decreto dispuso la conversión de las sumas no remunerativas y no bonificables establecidas por los decretos 682/04 y 1.993/04, en un adicional remunerativo y no bonificable, determinándose a tal fin la forma en que debía compensarse el costo que representan los aportes personales establecidos por ley.

Que a fin de que los beneficiarios comprendidos en los términos del citado artículo 3º del decreto 1.386/06 perciban, luego de la conversión, exactamente las mismas sumas que venían cobrando, debe disponerse que por cada un peso ($ 1,00) que perciban por los conceptos previstos en los decretos 682/04 y 1.993/04, se abone la suma de un peso con mil doscientos treinta y seis diez milésimas ($ 1,1236), con lo que se compensa íntegramente el costo del 11 % que representan los aportes personales del personal involucrado.

Que la situación en 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 se ha expedido el Servicio Jurídico Permanente de la Secretaría de Inteligencia de la Presidencia de la Nación.

Que la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público 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.

Por ello:

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

DECRETA:

Artículo 1º – Sustitúyese la última parte del artículo 3º del decreto 1.386/06, el que quedará redactado de la siguiente forma:

> Con el fin de compensar el costo que representen los aportes personales establecidos por ley, por cada un peso ($ 1,00) que corresponda al personal beneficiario de dichos conceptos se abonará un peso con mil doscientos treinta y seis diez milésimas ($ 1,1236).

Art. 2º – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (ley 26.122) del Honorable Congreso de la Nación.

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

Decreto 899

NÉSTOR C. KIRCHNER.

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

VII

(Orden del Día Nº 2.671)

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional ha considerado el expediente referido al decreto del Poder Ejecutivo nacional 872 de fecha 10 de julio de 2007 mediante el cual se dispone la actualización de suplementos particulares corres-

pondientes al personal del Servicio Penitenciario Federal.

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

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 872 de fecha 10 de julio de 2007.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 19 de julio de 2007.

Jorge M. Capitanich. – Diana B. Conti. – Gustavo E. Ferri. – Jorge A. Landau. – Patricia Vaca Narvaja. – María L. Leguizamón. – María C. Perceval. – Miguel A. Pichetto.

INFORME

I. *Antecedentes*

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

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

Gregorio Badeni[1] señala: "…Las funciones del órgano ejecutivo han aumentado en los sistemas democrático-constitucionales como consecuencia de la ampliación de la actividad estatal. Y, si bien esa tendencia se refleja en todos los órganos gubernamentales, su proyección resulta mucho más significativa en el Poder Ejecutivo debido a que su función no se limita a la simple ejecución de las leyes, sino que se extiende, en forma global, a la gestión y administración de los asuntos públicos, y a la determinación del plan de gobierno…".

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

"En el ámbito de la vida social, política o económica de una Nación –agrega Badeni– pueden presentarse situaciones graves de emergencia generadoras de un estado de necesidad cuya solución impone que se adopten medidas urgentes para neutralizar sus efectos perjudiciales o reducirlos a su mínima expresión posible. Cuando esas medidas, constitucionalmente, deben revestir carácter legislativo, las demoras que a veces se producen en el trámite parlamentario pueden privarlas de eficacia temporal, y ello justificaría su sanción inmediata por el órgano ejecutivo, ya sea en forma directa o como consecuencia de una delegación congresual…".[3]

La reforma constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el marco del paradigma instaurado por los constituyentes de 1853/60 se planteaba.[4]

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

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

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

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

---

[1] Badeni, Gregorio, *Reglamentación de la Comisión Bicameral Permanente*, "La Ley", 2006-D, 1229.

[2] Badeni, Gregorio, *obra citada.*

[3] Badeni, Gregorio, *obra citada.*

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

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

[5] Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley", 2004-A, 1144.

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

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

…….

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de "circunstancias excepcionales" que "hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo".[7]

Conforme la postura desarrollada por Germán Bidart Campos, la "necesidad" es algo más que conveniencia, en este caso, parece ser sinónimo de imprescindible. Se agrega "urgencia", y lo urgente es lo que no puede esperar. "Necesario" y "urgente" aluden, entonces, a un decreto que únicamente puede dictarse en circunstancias excepcionales en que, por ser imposible seguir con el procedimiento normal de sanción de las leyes, se hace imprescindible emitir sin demora alguna el decreto sustantivo.[8]

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del caso "Peralta",[9] ya que se le reconoció expresamente al presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

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

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

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

La Corte ha caracterizado al supuesto fáctico habilitante para el dictado de un decreto de necesi-

---

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

[8] Bidart Campos, Germán: *Los decretos de necesidad y urgencia*. Columna de opinión, "La Ley", 27-2-01.

[9] "La Ley", 1991-C, 158.

dad y urgencia como "una situación de grave riesgo social frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas" (considerando 24).

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

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

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

Conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Nacional[10] controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

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

Mientras en el caso "Peralta" convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso "Rodríguez",[11] la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quién posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

Asimismo, consideró que los legisladores que habían interpuesto la acción de amparo carecían de legitimación activa; lo mismo sostuvo respecto del Defensor del Pueblo, pero consideró que el jefe de Gabinete tenía legitimación para actuar.

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

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

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

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

En cambio, en el caso "Verrocchi"[12] cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) 770/96 y 771/96 emitidos por el Poder Ejecutivo nacional en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

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

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

En el considerando 9° analiza las dos circunstancias habilitantes para el dictado de este tipo de normas, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y sostiene que "correspon-

---

[10] Artículo 28: "Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio".

[11] "La Ley", 1997-E:884.

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

de al Poder Judicial el control de constitucionalidad sobre las condiciones bajo las cuales se admite esa facultad excepcional, que constituyen las actuales exigencias constitucionales para su ejercicio. Es atribución de este tribunal en esta instancia evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia…".

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

En el caso "Risolía de Ocampo",[13] se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

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

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

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

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

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

Los ministros Nazareno, Moliné O'Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que "…la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que –en uso de facultades privativas– compete al Congreso de la Nación conforme al artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas Cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo nacional al enfrentar la crisis…" (considerando 6°).

En el caso precitado, el voto del ministro Carlos Fayt señaló que "tal como lo recordó el tribunal en la causa 'Verrocchi' ('Fallos', 322:1726), para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer válidamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 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, o 2°) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser remediada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Esta última es la situación que debe entenderse presente en el caso…" (considerando 6°).

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

Fayt agregó que "en el caso concreto que nos ocupa, el Congreso Nacional, haciéndose cargo de su necesaria intervención en cuestiones de hondo y sensible contenido social –más allá de las implicancias presupuestarias que obviamente ostenta y que en última instancia son la razón misma de la medida– ha asumido esa intervención legitimadora, con lo que puede darse por satisfecho el recaudo constitucional antes indicado. Ello, claro está, no descarta sino refuerza el necesario control de constitucionalidad inherente al Poder Judicial de la Nación,

---

[13] "Risolía de Ocampo, María José c/Rojas, Julio César s/ejecución de sentencia", CS, "Fallos", 323:1934.

[14] "Guida, Liliana c/Poder Ejecutivo s/empleo público", CS, "Fallos", 323:1566.

conforme fue recordado por el tribunal en la causa 'Verrocchi' ya citada" (considerando 9°).

En este mismo orden de ideas, el citado ministro de la CSJN destacó que "en cuanto al contenido mismo de la medida cuestionada, deben entenderse reunidos los requisitos que condicionan su validez, de acuerdo a la ya conocida doctrina de la emergencia" (considerando 10).

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

Entre los administrativistas, Juan Carlos Cassagne define a los reglamentos como "todo acto unilateral que emite un órgano de la administración pública, creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula, por tanto, situaciones objetivas e impersonales".[15]

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

En lo que concierne a la naturaleza de la actividad reglamentaria, la doctrina clásica consideraba que constituía una actividad administrativa, mientras que para Cassagne "la actividad reglamentaria traduce una actividad materialmente legislativa o normativa, ya que se trata del dictado de normas jurídicas de carácter general y obligatorias por parte de órganos administrativos que actúan dentro de la esfera de su competencia, traduciendo una actividad jurídica de la administración que se diferencia de la administrativa por cuanto ésta es una actividad inmediata, práctica y concreta tendiente a la satisfacción de necesidades públicas, encuadrada en el ordenamiento jurídico".[16]

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

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

"Sin embargo –señala Cassagne– la figura del reglamento no agota todas las situaciones que traducen la emisión de actos de alcance o contenido general en sede administrativa. Las normas generales que sólo tienen eficacia interna en la administración o que están dirigidas a los agentes públicos –instrucciones de servicio, circulares– no producen efectos jurídicos respecto a los particulares. Su principal efecto jurídico se deriva del deber de obediencia jerárquica del inferior al superior".[17]

Tal y como expresa Cassagne, la caracterización jurídica de los reglamentos surge de la circunstancia de encontrarse sujetos a un régimen jurídico peculiar que los diferencia de las leyes en sentido formal, de los actos administrativos y de las instrucciones de servicio, circulares y demás reglamentos internos.

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

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

Conforme la vinculación o relación de los reglamentos con las leyes, los primeros se clasifican según la doctrina en ejecutivos, autónomos, delegados y de necesidad o urgencia.[18]

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

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

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

---

[15] Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley", 2004-A, 1144.

[16] Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley", 2004-A, 1144.

[17] Cassagne, Juan Carlos, *obra citada.*

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

lativo no puede inmiscuirse, como consecuencia del principio de separación de los poderes.[19]

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

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

Tal y como se ha expuesto ut supra, hasta la reforma constitucional de 1994 se debatía en doctrina acerca de la validez constitucional de los denominados reglamentos de necesidad y urgencia.[21]

Mientras un sector, encabezado por los administrativistas, se inclinaba por su validez constitucional y recibía el apoyo de la realidad jurisprudencial aunque dentro de ciertos límites, otra corriente doctrinaria entendía que resultaban violatorios del sistema de la Constitución de 1853/60 por considerar, sustancialmente, que afectaban el principio de la división de los poderes.[22]

Y tal como lo ha expresado Cassagne:[23] "…La concepción de la denominada doctrina de la separación de los poderes o, según prefieren algunos, de la división de los poderes, elaborada por Montesquieu (bajo la innegable influencia de Locke), ha dado lugar a numerosas y diferentes interpretaciones jurídicas que olvidan la naturaleza eminentemente política y hasta sociológica de esta teoría. Precisamente, al abordar el estudio del poder reglamentario, en cualquier ordenamiento constitucional positivo, hay que analizar primero el sistema, su realidad y los antecedentes que le han servido de fuente, pues recién después de esa labor el intérprete estará en condiciones para determinar el modo en que la Constitución ha recepcionado el principio divisorio en lo que atañe a la articulación entre la ley y el reglamento.

"La teoría expuesta por Montesquieu en *El espíritu de las leyes* reposa, como es sabido, en la necesidad de instaurar un equilibrio entre los órganos que ejercen el poder estatal. Parte de reconocer que las personas que poseen poder tienden normalmente a su abuso, por lo cual considera imprescindible la institución en el Estado de un sistema de pesos y contrapesos, de modo que los poderes puedan controlarse recíprocamente y que el equilibrio resultante, permita el juego de los cuerpos intermedios de la sociedad y favorezca la libertad de los ciudadanos.[24]

"Lejos de predicar la primacía del Poder Legislativo o el acantonamiento de las funciones típicas de cada poder, en sentido orgánico la concepción de Montesquieu –antes que transferir el monopolio de la actividad legislativa al Parlamento, como pretendió Rousseau–, se ocupó de la división del Poder Legislativo, asignando al Poder Ejecutivo funciones colegislativas (vgr. veto, iniciativa y convocatoria) y estableciendo un sistema bicameral, con el objeto de impedir el predominio y el abuso del órgano parlamentario. El centro de la concepción, aun cuando el principio no tuvo acogida en las Constituciones que se dictaron durante la Revolución Francesa, lo constituye, sin duda, la ubicación del Poder Judicial en el esquema divisorio, concebido como órgano imparcial para juzgar y resolver las controversias, con independencia de los otros dos poderes…".[25]

Conforme el análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan "circunstancias excepcionales" que "…hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos".[26]

---

[19] Definición señalada en Cassagne, Juan Carlos, *obra citada*.

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

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

[22] En este orden de ideas, Ekmekdjian se encuentra entre quienes defienden la inconstitucionalidad de los llamados reglamentos de necesidad y urgencia, fundando su postura en la afectación del principio de división de poderes, y olvidando conforme al criterio de esta comisión el verdadero origen de la teoría de frenos y contrapesos elaborado por Montesquieu y adoptada por nuestra Constitución histórica de 1853/60. En este sentido, y compartiendo la exposición de Cassagne "…la atribución de la potestad reglamentaria al Ejecutivo responde a los principios de equilibrio, que están en la base de la teoría de Montesquieu, permitiendo su ejercicio no sólo para reglamentar las leyes del Congreso, sino también para dictar normas generales en determinadas situaciones que derivan tanto de sus propias facultades como órgano jerárquico superior de la administración pública (ex artículo 86, inciso 1, Constitución Nacional) como de las atribuciones vinculadas al estado de necesidad y a la eficacia de la realización de los fines constitucionales (esto último, a través de la figura de la delegación), facultades que deberá ejercer, en cualquier caso, bajo el control permanente del Congreso…" (Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley", 2004-A, 1144).

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

[24] Cassagne, Juan Carlos, *obra citada*.

[25] Cassagne, Juan Carlos, *obra citada*.

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

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

II. *Objeto*

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 872 de fecha 10 de julio de 2007 mediante el cual se dispone la actualización de suplementos particulares correspondientes al personal del Servicio Penitenciario Federal.

II.a. *Análisis del decreto*

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último considerando de los citados decretos que ellos se dictan en uso de las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo nacional por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

La ley 26.122, en el capítulo I del título III se refiere a los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente respecto de los decretos de necesidad y urgencia estableciendo en su artículo 10 que esta comisión debe expedirse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado.

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

El decreto 872/07 en consideración ha sido decidido en acuerdo general de ministros y refrendado por el señor presidente de la Nación, doctor Néstor Kirchner, el señor jefe de Gabinete de Ministros, doctor Alberto A. Fernández, y los señores ministros, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, párrafo 3.

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

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

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

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 872/07.

En los considerandos del precitado decreto, el Poder Ejecutivo nacional deja constancia que, de conformidad con lo dispuesto por el decreto 2.807/93 el personal de seguridad del Servicio Penitenciario Federal en actividad, percibe distintos suplementos de carácter particular, que se encuentran determinados por las funciones y responsabilidades asignadas en los destinos penitenciarios.

Asimismo, mediante el decreto 1.223/06 se dispuso el aumento de los montos de los suplementos a los que alude el considerando precedente, para el personal del Servicio Penitenciario Federal.

En el mismo orden, el Poder Ejecutivo nacional deja constancia que, con el transcurso del tiempo y en atención a las características que demandan los compromisos de específicas funciones de algunos integrantes del Servicio Penitenciario Federal, resulta necesario disponer la actualización de dichos suplementos.

Por todo ello, el precitado decreto dispone el incremento de los coeficientes determinados en las planillas anexas a los artículos 1º, 2º, 3º y 4º del decreto 2.807/1993, en un veinte por ciento (20 %) a partir del 1º de junio de 2007 y en un diez por ciento (10 %) a partir del 1º de agosto de 2007.

Asimismo, el artículo 2° del precitado decreto dispone la creación en los casos que así corresponda, de un adicional transitorio, no remunerativo y no bonificable, cuya determinación deberá realizarse

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

conforme al procedimiento establecido en el mencionado artículo.

Es preciso destacar que respecto del precitado decreto 1.223/06 de fecha 12 de setiembre de 2006, mencionado ut supra, el cual establece que las sumas no remunerativas y no bonificables dispuestas por los decretos 682/04 y 1.993/04, que correspondía percibir al personal de la Policía Federal Argentina en orden con las remuneraciones vigentes al mes de junio del año pasado, deberán continuar abonándose, a partir del 1° de julio de 2005, al citado personal, con carácter de no remunerativas, no bonificables y fijas, en los montos que a cada uno corresponda a dicha fecha, el Honorable Congreso de la Nación ha convalidado la decisión del Poder Ejecutivo nacional a través de su validación.

Con posterioridad, el Honorable Congreso de la Nación declaró su validez mediante resolución de fecha 11 de abril de 2007.

Es dable precisar 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 de la disposición en trámite a partir del 1º de junio de 2007.

En este sentido, el Poder Ejecutivo nacional deja constancia en los considerandos del precitado decreto 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 por decreto 1.110/2005), la cual en su parte pertinente establece lo siguiente:

"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 los considerandos del decreto 872/07.

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.[28]

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*

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos en lo que respecta al dictado del decreto 872/07, los requisitos formales y sustanciales establecidos en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de conformidad con los términos del artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo Nacional 872 de fecha 10 de julio de 2007.

Jorge M. Capitanich.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– ha considerado el decreto de necesidad y urgencia número 872, del 5 de julio de 2007, mensaje 266/07 (B.O. 6-7-07); y por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, se aconseja su rechazo.

Sala de la comisión, 19 de julio de 2007.

Pablo G. Tonelli.

INFORME

Honorable Cámara:

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de someter a su consideración el presente dictamen respecto del decreto de necesidad y urgencia 872, del 5 de julio de 2007, mensaje 269/07 (B.O. 16-7-07), por el que se modifican e incrementan suplementos y compensaciones establecidos en el decreto 2.807/93 y se crean adicionales no remunerativos y no bonificables retroactivos al 1º de junio de 2007 en el Servicio Penitenciario Federal.

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-

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

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 2°, 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 1°, 44 y concordantes). Teoría o doctrina la de división de poderes, que es la "más conforme a la naturaleza de las cosas", la "más propia para el cumplimiento de los fines de todo gobierno", y "la mejor manera de defender y garantir contra las tentativas de la tiranía los derechos y libertades de los hombres" a juicio de Joaquín V. González (*Manual de la Constitución Argentina*, página 310, 26ª edición, Angel Estrada y Cía., Buenos Aires, 1971), e indispensable a juicio de la Corte Suprema de Justicia, que muy poco después de instalada expresó que "si la división de poderes no está plenamente asegurada, la forma republicana de gobierno es una ficción" (caso "Ramón Ríos y otros", 1863, "Fallos" 1-32).

Pero el principio de que el presidente no puede legislar admite, sin embargo, una excepción prevista en el siguiente párrafo del mismo artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional. Se prevé en esa norma, en efecto, que "solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de 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 7°; en igual sentido: Gregorio Badeni, *Tratado de derecho constitucional*, tomo II, página 1259, editorial "La Ley", Avellaneda, 2004).

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

2. *Circunstancias justificantes*

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

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

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

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

La Corte pareció flexibilizar grandemente su criterio al resolver el caso "Rodríguez" (17-12-1997, "Fallos", 320-2851), en el cual no analizó la existen-

cia de circunstancias justificantes pero tácitamente aceptó la explicación del jefe de gabinete, quien alegó como circunstancia excepcional "los graves defectos que afectan a nuestro sistema aeroportuario".

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

El criterio fue reiterado al menos en tres casos posteriores. En "Risolía 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 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– el presidente de la Nación puede 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 872/07*

El decreto bajo análisis de esta Comisión Bicameral se dictó, como ya se ha dicho, con el propósito de incrementar distintos suplementos, compensaciones y adicionales no remunerativos y no bonificables para el personal del Servicio Penitenciario Federal, y que con mayor detalle se expone en el acápite 1 del presente informe, al cual me remito en beneficio de la brevedad.

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

A lo cual debe agregarse que los referidos incrementos lo son con alcance retroactivo al 1º de junio de 2007, como se desprende de la lectura del articulado del citado decreto, fecha en la cual el Congreso se encontraba en pleno período de sesiones ordinarias (artículo 63 de la Constitución Nacional).

A partir de estos datos es muy difícil encontrar una causa súbita, urgente, imprevista e impostergable que justifique la emisión de un decreto de necesidad y urgencia.

En este punto recuerdo que, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Suprema, para que proceda la emisión de un decreto de necesidad y urgencia es preciso que "sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal" ("Verrocchi", "Fallos", 322-1726, ya citado).

Sin embargo, en el caso bajo análisis, el presidente tampoco ha intentado dar una explicación satisfactoria acerca de por qué, durante ese lapso de tiempo suficiente para un tratamiento legislativo de los aumentos salariales, fue imposible seguir el trámite previsto en la Constitución para la sanción de las leyes.

Sólo ha expresado esa imposibilidad como una petición de principio, sin fundamento alguno. Este vicio quita toda legitimidad a las medidas bajo examen, porque, tal como se lo ha reconocido en el derecho español –fuente de nuestro derecho en este punto– que "la utilización de fórmulas rituales de una marcada abstracción" en el dictado de decretos de necesidad y urgencia, impide "todo contraste con la realidad" y hace "prácticamente imposible el control constitucional" (Superior Tribunal Constitucional de España, en pleno, sentencia del 28-3-2007, sobre el RDL 5/2002).

Por otro lado, resulta 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", en este caso del personal de la Secretaría de Inteligencia de la Presidencia de la Nación, lo que va en contra de la comentada doctrina de la Corte Suprema.

En consecuencia, esta misma decisión hubiera debido ser adoptada mediante una ley en sentido formal y material dado que el decreto en cuestión dispuso que la vigencia del acuerdo tuviera carácter retroactivo, extremo expresamente prohibido por el artículo 62 de la ley 11.672, complementaria permanente del presupuesto (texto ordenado decreto 1.110/05). 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 sometido a consideración 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 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 éste mismo funcionario lo ha remitido al Congreso (aunque la compulsa 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 que trata el decreto, el presidente podría haber recurrido al ejercicio de facultades delegadas (artículo 76 de la Constitución Nacional). En efecto, al momento de dictado de la norma *sub examine* se encontraba vigente un bloque normativo que facultaba al presidente a tomar las decisiones que en este dictamen se analizan, como por ejemplo, el artículo 2°, inciso *f)*, de la ley 26.135 y los artículos 8º, 9º, 10 y 11 de la ley de presupuesto 26.198 para el ejercicio 2007, que autorizaban al jefe de Gabinete de Ministros a disponer las reestructuraciones y modificaciones presupuestarias que considerara necesarias.

Es necesario, entonces, subrayar que el hecho de que el presidente de la Nación hubiera podido resolver mediante otra forma normativa lo mismo que resolvió mediante el decreto de necesidad y urgencia bajo análisis, no autoriza a concluir que estemos frente a un legítimo ejercicio de la atribución contemplada en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

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

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

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

Por último basta pensar, aunque sea por un instante, en el desconcierto jurídico y político que se produciría si se prescindiera de las formas y se aceptara cualquier medio o instrumento como genuina expresión de voluntad de las autoridades, para desechar de inmediato semejante absurdo.

Por todas las razones expuestas, se aconseja el rechazo del decreto de necesidad y urgencia 872/07, bajo análisis.

Pablo G. Tonelli.

III

Dictamen de minoría

(RECHAZO)

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (ley 26.122) ha considerado el mensaje 215 del jefe de Gabinete de Ministros por medio del cual se comunica el dictado del decreto de necesidad y urgencia (DNU) 872/2007 y se lo remite para consideración y dictamen de esta comisión en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y por los artículos 2º, 10 y 19 de la ley 26.122.

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

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

1°) Rechazar el decreto de necesidad y urgencia 872/2007 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, 19 de julio de 2007.

Ernesto R. Sanz. – Oscar R. Aguad.

INFORME

Honorable Cámara:

1. *Intervención legal*

1.1. *La Comisión Bicameral y las Cámaras*

El Congreso Nacional, luego de doce años de producida la última reforma constitucional, ha dado cumplimiento formal a la previsión 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 Hualde[1] señala:

[1] Pérez Hualde, Alejandro. *Decretos de necesidad y urgencia: su ley especial. Derecho constitucional de la reforma de 1994* –II–. Editorial Depalma Buenos Aires, 1995; páginas 226 y subsiguientes.

"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 consideraran las Cámaras…".

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

Respecto de la intervención de la Comisión Bicameral Permanente el artículo 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

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

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 Constitución Nacional 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. En primer lugar es preciso destacar que el decreto ha sido dictado invocando el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Sentado ello, y de acuerdo a las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por nuestra Carta Magna, corresponde expedirse a esta comisión de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, Constitución Nacional, y los artículos 2º, 10 y 19 de la ley 26.122.

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.

Cabe mencionar que la teoría de *El espíritu de las leyes* reposa en la necesidad de instaurar un equilibrio entre los órganos que ejercen el poder estatal. Parte de reconocer que las personas que poseen poder tienden normalmente a su abuso, razón por la cual considera imprescindible la institución en el Estado de un sistema de pesos y contrapesos, de modo que los poderes puedan controlarse recíprocamente y que el equilibrio resultante, permita el juego de los cuerpos intermedios de la sociedad y favorezca la libertad de los ciudadanos.[3]

Textualmente el artículo 99 dice: "El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: […] 3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros".

La norma, alude a circunstancias excepcionales; a la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de leyes, y al dictado de decretos de necesidad y urgencia. Sólo en ese contexto cabe situar la habilitación del poder ejecutivo, y luego viene el seguimiento que queda a cargo del jefe de Gabinete de Ministros, de la Comisión Bicameral Permanente y del Congreso.

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.

Sostiene Bidart Campos[4] que "fundamentalmente, el 'abecé' parece radicar en la exigencia inexorable de que resulte 'imposible' seguir el trámite regular de las leyes. Por ende, ni el apuro presidencial en tomar una medida, ni la conveniencia o la necesidad de tal medida, ni la urgencia valorada por el ejecutivo, ni la lentitud de las cámaras, ni aun la hostilidad hacia un determinado proyecto de ley, configuran aquella imposibilidad que en circunstancias excepcionales (volvemos a leer los vocablos del texto) habilita a dictar un decreto de necesidad y urgencia.

"Tampoco recomendaciones o presiones –y muchos menos imposiciones– de sectores sociales u organismos internacionales sirven de pedestal para alzar normas presidenciales de naturaleza legislativa, so pretexto de necesidad, urgencia, o cosa semejante.

"Hay que acostumbrarse a recluir cada competencia –sobre todo las ajenas a un órgano que sola-

[3] Cassagne, J. Carlos: *La configuración de la potestad reglamentaria.* "La Ley", 2004-A, 1144, página 3.

[4] Bidart Campos, Germán J.: *Los decretos de necesidad y urgencia*. "La Ley" 2001-A, página 1114.

mente por excepción puede asumirlas– en su rígido casillero constitucional, porque salirse de él es descarrilar las instituciones republicanas, evadir la división de poderes, y erigir el voluntarismo del ejecutivo en un lema que no se diferencia demasiado de aquel otro monarquista y francés 'El Estado soy yo'. Hemos de responder que, en la democracia, el estado 'somos nosotros', el pueblo, la sociedad. Y nosotros hemos aprendido y queremos que la Constitución se respete y se cumpla".

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

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

Midón[5] señala que "verificar si un decreto de necesidad y urgencia satisface el test de razonabilidad es una operación lógica que para el operador de la Constitución (Poder Judicial y/o Congreso) debe principiar por el examen de la necesariedad del acto, o sea la comprobación objetiva de que concurre el hecho habilitante tipificado por la Ley Fundamental. Esto es, la existencia de necesidad, más la urgencia, más los acontecimientos que impiden la deliberación del Congreso".

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

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

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

Pérez Hualde[6] 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*

Los decretos de necesidad y urgencia remitidos por el jefe de Gabinete, que constituyen el objeto de este análisis, establecen lo siguiente:

DNU 872/2007, publicado en el Boletín Oficial del 12 de julio de 2007, bajo el número 31.194, página 1, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; incrementa los coeficientes determinados en las planillas anexas a los artículos 1º, 2º, 3º y 4º del decreto 2.807/1993, en un veinte por ciento (20 %) a partir del 1º de junio de 2007 y en un diez por ciento (10 %) a partir del 1º de agosto de 2007 (artículo 1º). Créase, en los casos que así corresponda, un adicional transitorio, no remunerativo y no bonificable, cuya determinación deberá realizarse conforme el siguiente procedimiento: *a)* Se determinará el salario bruto mensual correspondiente a cada uno de los integrantes del Servicio Penitenciario Federal en actividad. A los fines del presente decreto se entiende por salario bruto mensual la suma del haber mensual, los suplementos generales, los suplementos particulares y compensaciones, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 95 de la ley orgánica del Servicio Penitenciario Federal y sus reglamentaciones complementarias, y los adicionales transitorios otorgados por los decretos 1.275/05 y 1.223/06, con exclusión de los incrementos resultantes del artícu-

[5] Midón, Mario A. R.: *Decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional y los ordenamientos provinciales*. "La Ley". 2001. Buenos Aires, página 120.

[6] Pérez Hualde, Alejandro: *Decretos de necesidad y urgencia…, op. cit.*, páginas 222 y subsiguientes.

lo anterior; *b)* A partir del 1º de junio de 2007, se determinará un importe de referencia equivalente a la resultante de aplicar el porcentaje del diez por ciento (10 %) sobre el salario bruto mensual, calculado de acuerdo con lo computado en el apartado *a)*, el que deberá modificarse conforme las variaciones que se produzcan en el mencionado salario bruto mensual; *c)* Se calculará el incremento que corresponda a cada integrante de dicho personal emergente de la aplicación del artículo 1º del presente decreto al 1º de junio de 2007; *d)* Se calculará la diferencia de los montos resultantes de las operaciones efectuadas en los apartados *b)* y *c)*. Si la operación efectuada en el apartado *d)* arroja un resultado de signo positivo, el monto así determinado conformará el adicional transitorio al que se refiere el presente artículo. A partir del 1º de agosto de 2007, se determinará un importe de referencia equivalente a la resultante de aplicar el porcentaje del seis con cinco por ciento (6,5 %) sobre la sumatoria del salario bruto mensual determinado en el apartado *a)* más el importe de referencia al que se refiere el apartado *b); g)* Se calculará el incremento que corresponda a cada integrante de dicho personal, emergente de la aplicación del presente decreto al 1º de agosto de 2007; *h)* Se calculará la diferencia de los montos resultantes de las operaciones efectuadas en los apartados *f)* y *g); i)* Si la operación efectuada en el apartado *h)* arroja un resultado de signo positivo, el monto así determinado conformará, a partir del 1º de agosto de 2007, el adicional transitorio al que se refiere el presente artículo (artículo 2º). Ratifíquese el carácter de no remunerativo y no bonificable de los suplementos particulares y compensaciones, cuyo valor se actualiza por las disposiciones del presente decreto, como asimismo la naturaleza de cada concepto y las condiciones para su percepción, de acuerdo con lo oportunamente ordenado por el decreto 2.807/93, durante el tiempo que el personal beneficiario desempeñe el cargo o las funciones por las cuales le hayan sido adjudicados, así como el del adicional transitorio creado por el artículo 2º del presente decreto (artículo 4º).

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, C.N. dice: "…serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros.

"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, página 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, página 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".

Los requisitos formales de los decretos de necesidad y urgencia se exigen al momento de su dictado y con posterioridad a ello. La decisión debe tomarse por el presidente en acuerdo general de ministros, incluido el jefe de Gabinete. Es decir, la determinación de dictar un decreto de urgencia debe estar presidida de una consideración y debate en el seno del Gabinete. La Constitución no indica quórum requerido para esa reunión, pero dado el carácter excepcional de la medida el acuerdo general debe incluir a todos los ministros, quienes una vez debatido el asunto están obligados a firmar el decreto.[7]

En tal sentido, Cayuso,[8] expresa que "…aparece como primera cuestión sustancial, no resuelta judicialmente de manera unívoca, determinar si el artículo 99, inciso 3, exige que la circunstancia excepcional reúna la característica de urgente y que, además, sea imposible seguir el trámite ordinario de sanción de la ley o, por el contrario, exige sólo que concurran una u otra. Entendemos que asignarle carácter alternativo a los presupuestos fácticos de la norma, a los efectos de la habilitación, desnaturaliza la letra y el espíritu con que ha sido reconocida la facultad al Poder Ejecutivo. Y ello es así, porque interpretar que basta que se dé una de las alternativas significa, en la práctica, flexibilizar peligrosamente el control judicial respecto de los presupuestos de validez."

---

[7] Gelli, María Angélica: *Constitución de la Nación Argentina –Comentada y concordada–*, "La Ley", Buenos Aires, 2001, página 299.

[8] Cayuso, Susana: *Los decretos de necesidad y urgencia. Texto constitucional vs. praxis constitucional*. "La Ley", 2005-D, página 961.

El decreto de necesidad y urgencia, objeto de análisis, 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. A saber:

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

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

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

– La Comisión Bicameral ha verificado que el DNU ha sido publicado en el boletín oficial.

2.3. *Razones sustanciales*

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

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

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

La norma nos habla de "estado de necesidad". Entendemos que se refiere a 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 Campos[9] 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.[10]

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 decreto 872/2007 remitido a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración, advertimos que no reúne los requisitos sustanciales exigidos por la norma reglamentaria.

Resulta necesario destacar que los decretos en cuestión han sido dictado cuando el Congreso se encontraba en sesiones, de lo que se desprende que no existía ningún impedimento para que los temas objeto de los mismos fueran tratados por el Poder Legislativo, respetando el procedimiento previsto en la Constitución Nacional.

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

El DNU 872/2007 establece: "Que por el decreto 1.223/06 se dispuso el aumento de los montos de los suplementos a los que alude el considerando precedente, para el personal del Servicio Penitenciario Federal.

"Que con el transcurso del tiempo y en atención a las características que demandan los compromisos de específicas funciones de algunos integrantes del Servicio Penitenciario Federal, resulta necesario disponer la actualización de dichos suplementos.

"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 de la disposición en trámite a partir del 1º de junio de 2007.

---

[9] Bidart Campos, Germán: *Los decretos de necesidad…, op. cit.,* página 1114.

[10] Quiroga Lavié, Humberto: *Decretos de necesidad y urgencia en la reforma de la Constitución Nacional*, "La Ley", 1994-D, páginas 876/881.

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

De los fundamentos expuestos por el DNU bajo análisis no se desprenden circunstancias excepcionales que ameriten el dictado del presente remedido de utilización restringida. Cabe recordar que el Poder Constituyente al expresar que “El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo…” (artículo 99, inciso 3, CN) estableció, como principio general, la prohibición al órgano Ejecutivo de legislar, y sólo permitió emitir tales normas bajo determinadas condiciones, que no se dan en el DNU bajo análisis.

Por otro lado, del propio carácter excepcional del decreto surge que, el análisis su utilización debe realizarse con un carácter restrictivo, toda vez que una interpretación amplia lesionaría el principio de división de poderes.

En el mismo sentido, que hemos expuesto anteriormente ante esta comisión, entendemos que el dictado de disposiciones legislativas por el Ejecutivo responde a una situación de excepcionalidad, que no se configura en este decreto, y es este el fundamento principal por el cual adoptamos una postura tan restrictiva.

Murillas[11] afirma, “es claro que aquel Ejecutivo que gobierna mediante decretos de necesidad y urgencia, lo hace en la inteligencia de no querer o poder consensuar con los distintos bloques y representantes parlamentarios, aún los del propio partido, resultándole más sencilla la faena cuando sin oposición alguna decide la suerte de sus conciudadanos. No puede concebirse la idea de que si el Congreso está en sesiones, la imposibilidad de lograr mayorías o las voluntades necesarias para la sanción de ciertas leyes sea equiparable a las ‘circunstancias excepcionales’ a que refiere el artículo 99, inciso 3, de la CN”.

Como fundamento de la medida se deben descartar los criterios de mera conveniencia, ajenos a circunstancias de extremas de necesidad, puesto que la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto.

Hasta 1994, la Corte entendía que los DNU venían a paliar la crisis social y el Congreso quedaba con una situación de mayor pasividad. Tanto “Porcelli” como “Peralta” hacen referencia al papel del Congreso y lo meritúan a los efectos del análisis de la validez del DNU –conocimiento de la medida reflejado a la toma de posteriores decisiones legislativas que la suponen, falta de rechazo expreso o por la adopción de alguna ley contradictoria–.

Sin embargo, con la reglamentación y reconocimiento expreso a partir de la reforma de 1994, el constituyente impone la obligación de un pronunciamiento expreso, y con plazos brevísimos para ello.

Para algunos autores españoles,[12] 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:[13] “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

---

[11] Murillas, Rodolfo J.: *Comisión Bicameral Permanente ¿Prescindible o imprescindible? El artículo 99, inciso 3, párrafo 4º, Constitución Nacional*, “La Ley”. Sup. Act. 9-12-2004, página 4.

[12] Santaolalla Marchetti citada por Pérez Hualde, Alejandro: *Decretos de necesidad y urgencia…, op. cit.,* página 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 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. Concluyó 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, página 2452.

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 estas normas de excepción.

El Poder Ejecutivo nacional ha sancionado decretos de necesidad y urgencia en lugar de recurrir al trámite ordinario de las leyes. Como es de público y notorio conocimiento, el Congreso se encontraba en funciones y no ocurría ningún acontecimiento excepcional alguno para justificar la adopción de esta medida.

Esta decisión hubiera requerido la sanción de una ley en sentido formal y material porque, tal como lo establece el artículo 62 de la ley 11.672, se prohíbe que los aumentos de sueldos tengan efecto retroactivo, y sólo autoriza a que rijan a partir del día primero del mes siguiente al de la fecha en que hubieran sido dispuestos.

La conclusión es que el Poder Ejecutivo no dictó el decreto de necesidad y urgencia apremiado por circunstancias excepcionales que justificaran la medida, sino por razones de conveniencia para resolver de manera más rápida la cuestión.

Debemos una vez más observar que por la materia de que se trata, es decir, un aumento salarial, el presidente de la Nación podría haber recurrido al ejercicio de facultades delegadas de acuerdo con lo previsto en el artículo 76 de la Constitución Nacional.

En menester recordar que las justificaciones de un decreto de necesidad y urgencia son imprescindibles para el posterior análisis de constitucionalidad que debe realizarse sobre el mismo.

Al respecto Midón[14] señala que "motivar es dar razones, precisar las causas que inspiran un acto. La motivación es condición *sine qua non*, primero, para la legalidad y, luego, para la legitimidad de los actos de gobierno, pues sólo el conocimiento fehaciente de los móviles que fundan una determinación permiten realizar los principios republicanos de publicidad y responsabilidad".

En tal sentido el ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, doctor Carlos Fayt, estableció en el fallo "San Luis", en el considerando 36 de su voto "que el derecho de 'emergencia' no nace fuera de la Constitución, sino dentro de ella; se distingue por el acento puesto, según las circunstancias lo permitan y aconsejen en el interés de individuos o grupos de individuos, o en el interés de la sociedad toda".

Por ello resulta de suma importancia tener en cuenta que se está haciendo uso de una atribución excepcional por lo cual ha de realizarse sobre dichos decretos un control restrictivo de dicha facultad, para que no se configure un abuso de la potestad legislativa.

Por otro lado, cabe destacar las palabras del actual presidente de la Corte Suprema de la Nación al decir que: "…Las legislaciones de excepción tienen un plazo para que se produzca su propia extinción, pero su prórroga y su reiteración han inutilizado los mecanismos de autodestrucción y han alimentado los que permiten su conservación. De tal modo la excepción se ha convertido en regla y los remedios normales han sido sustituidos por la anormalidad de los remedios. Esta fundamentación de la regla de derecho debilita el compromiso de los individuos con las leyes […], ya que la emergencia permanente destruye todo cálculo de riesgos y restringe e funcionamiento económico.

"Que el derecho es experiencia y ella nos enseña de modo concluyente que la emergencia reiterada ha generado más emergencia e inseguridad y que es necesario volver a la normalidad.

"Que la Constitución y la ley deben actuar como mecanismo de compromiso elaborados por el cuerpo político con el fin de protegerse a sí mismo contra previsible tendencia humana precipitada…"[15]

Esta Comisión Bicameral no puede convalidar esta anomalía.

La convalidación por esta comisión de los decretos sometidos a examen importa convalidar un avasallamiento a las facultades que el constituyente otorgó al Poder Legislativo.

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

Bidart Campos[16] establecía que "de estar el Congreso en funciones y presentarse una situación súbita que demande la sanción de una ley, el Parlamento tendrá que reunirse y actuar en consecuencia. De estar en receso deberá ser convocado por el Poder Ejecutivo a extraordinarias, tal como la Constitución argentina lo prevé". Ninguna de estas circunstancias se presentaban al momento del dictado del decreto sometido a consideración.

---

[14] Midón, Mario A. R.: *Decretos de necesidad y urgencia…*, *op. cit.*, página 118.

[15] "M. 2771. XLI. - Massa, Juan Agustín c/Poder Ejecutivo Nacional - Dec. 1.570/01 y otro s/amparo ley 16.986 - CSJN 27-12-2006" (Ampliación de fundamentos del señor doctor Ricardo Luis Lorenzetti).

[16] Bidart Campos, Germán: *Tratado fundamental de derecho constitucional argentino*, tomo II, Ediar, Buenos Aires, 1989, página 85.

Para repeler una situación de peligro como la que crea todo estado de necesidad, hay generalmente una vasta gama de alternativas. Al momento de elegir la que se juzga apropiada ella debe ser lo suficientemente idónea para conseguir el fin buscado y a la vez adecuadamente racional para repeler los daños con que amenaza la emergencia.[17]

La situación excepcional invocada para el dictado de los DNU no es un presupuesto habilitante a los fines indicados en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

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 estos decretos.

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.[18]

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 fallo[19] 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".

Por ello, toda vez que los decretos de necesidad y urgencia sometidos a examen no cumplen los requisitos sustanciales exigidos por la norma de aplicación, a fin de ejercer un debido control de constitucionalidad, es que esta Comisión Bicameral Permanente no puede convalidar el dictado de los mismos y en consecuencia propone su rechazo.

Ernesto R. Sanz. – Oscar R. Aguad.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 10 de julio de 2007.

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

Tengo el agrado de dirigirme a esa comisión, en virtud de lo dispuesto por los artículos 99, inciso 3; y 100, inciso 13 de la Constitución Nacional y por la ley 26.122, a fin de comunicarle el dictado del decreto de necesidad y urgencia 872 del 10 de julio de 2007, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 266

Alberto A. Fernández. – Alberto J. B. Iribarne.

Buenos Aires, 10 de julio de 2007.

VISTO los decretos 2.807/93, 1.275/05 y 1.223/06, y

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con lo dispuesto por el decreto 2.807/93 el personal de seguridad del Servicio Penitenciario Federal en actividad, percibe distintos suplementos de carácter particular, que se encuentran determinados por las funciones y responsabilidades asignadas en los destinos penitenciarios.

Que por el decreto 1.223/06 se dispuso el aumento de los montos de los suplementos a los que alude el considerando precedente, para el personal del Servicio Penitenciario Federal.

Que con el transcurso del tiempo y en atención a las características que demandan los compromisos de específicas funciones de algunos integrantes del Servicio Penitenciario Federal, resulta necesario disponer la actualización de dichos suplementos.

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 de la disposición en trámite a partir del 1º de junio de 2007.

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

---

[17] Midón, Mario A. R.: *Decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional y los ordenamientos provinciales*. Editorial "La Ley". Buenos Aires, 2001, página 49.

[18] Loewenstein, Karl: *Teoría de la Constitución…, op. cit.*, páginas 55 y 131.

[19] CSJN. "Fallos", 1:32, "Criminal c/Ríos Ramón y otros", sentencia de 1963.

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 el servicio jurídico permanente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público han tomado la intervención que les compete.

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

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1º – Increméntanse los coeficientes determinados en las planillas anexas a los artículos 1º, 2º, 3º y 4º del decreto 2.807/1993, en un veinte (20 %) a partir del 1º de junio de 2007 y en un diez por ciento (10 %) a partir del 1º de agosto de 2007.

Art. 2º – Créase en los casos que así corresponda, un adicional transitorio, no remunerativo y no bonificable, cuya determinación deberá realizarse conforme el siguiente procedimiento:

a) Se determinará el salario bruto mensual correspondiente a cada uno de los integrantes del Servicio Penitenciario Federal en actividad. A los fines del presente decreto se entiende por salario bruto mensual la suma del haber mensual, los suplementos generales, los suplementos particulares y compensaciones, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 95 de la ley orgánica del Servicio Penitenciario Federal y sus reglamentaciones complementarias, y los adicionales transitorios otorgados por los decretos 1.275/05 y 1.223/06, con exclusión de los incrementos resultantes del artículo anterior;

b) A partir del 1º de junio de 2007, se determinará un importe de referencia equivalente a la resultante de aplicar el porcentaje del diez por ciento (10 %) sobre el salario bruto mensual, calculado de acuerdo con lo computado en el apartado *a)*, el que deberá modificarse conforme las variaciones que se produzcan en el mencionado salario bruto mensual;

c) Se calculará el incremento que corresponda a cada integrante de dicho personal emergente de la aplicación del artículo 1º del presente decreto al 1º de junio de 2007;

d) Se calculará la diferencia de los montos resultantes de las operaciones efectuadas en los apartados *b)* y *c)*;

e) Si la operación efectuada en el apartado *d)* arroja un resultado de signo positivo, el monto así determinado conformará el adicional transitorio al que se refiere el presente artículo;

f) A partir del 1º de agosto de 2007, se determinará un importe de referencia equivalente a la resultante de aplicar el porcentaje del seis con cinco por ciento (6,5 %) sobre la sumatoria del salario bruto mensual determinado en el apartado *a)* más el importe de referencia al que se refiere el apartado *b)*;

g) Se calculará el incremento que corresponda a cada integrante de dicho personal, emergente de la aplicación del presente decreto al 1º de agosto de 2007;

h) Se calculará la diferencia de los montos resultantes de las operaciones efectuadas en los apartados *f)* y *g)*;

i) Si la operación efectuada en el apartado *h)* arroja un resultado de signo positivo, el monto así determinado conformará a partir del 1º de agosto de 2007, el adicional transitorio al que se refiere el presente artículo.

Art. 3º – Facúltase al señor ministro de Justicia y Derechos Humanos, con la intervención del Ministerio de Economía y Producción, en los aspectos presupuestarios, para que dicte las normas operativas que resulten necesarias para la aplicación del artículo 2º precedente, incluyendo las pautas para instrumentar la absorción del monto fijo creado, en consonancia con la movilidad futura de las retribuciones de cada agente beneficiario del mismo.

Art. 4º – Ratifíquese el carácter de no remunerativo y no bonificable de los suplementos particulares y compensaciones, cuyo valor se actualiza por las disposiciones del presente decreto, como asimismo la naturaleza de cada concepto y las condiciones para su percepción, de acuerdo con lo oportunamente ordenado por el decreto 2.807/93, durante el tiempo que el personal beneficiario desempeñe el cargo o las funciones por las cuales le hayan sido adjudicados, así como el del adicional transitorio creado por el artículo 2º del presente decreto.

Art. 5º – Facúltase a la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público a dictar las normas interpretativas, aclaratorias y complementarias que resulten pertinentes para la aplicación de la presente medida.

Art. 6º – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

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

Decreto 872

NÉSTOR C. KIRCHNER.

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

VIII

(Orden del Día Nº 2.672)

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –ley 26.122– prevista en los artículos 99, inciso 3; y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional ha considerado el expediente referido al decreto del Poder Ejecutivo nacional 871 de fecha 5 de julio de 2007 mediante el cual se dispone la actualización de suplementos y compensaciones correspondientes al personal de las fuerzas armadas.

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

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

1. Declarar la validez del decreto 871 de fecha 5 de julio de 2007.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 19 de julio de 2007.

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

INFORME

I. *Antecedentes*

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

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

Gregorio Badeni[1] señala: "…Las funciones del órgano ejecutivo han aumentado en los sistemas democrático-constitucionales como consecuencia de la ampliación de la actividad estatal. Y, si bien esa tendencia se refleja en todos los órganos gubernamentales, su proyección resulta mucho más significativa en el Poder Ejecutivo debido a que su función no se limita a la simple ejecución de las leyes, sino que se extiende, en forma global, a la gestión y administración de los asuntos públicos, y a la determinación del plan de gobierno…".

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

"En el ámbito de la vida social, política o económica de una Nación –agrega Badeni– pueden presentarse situaciones graves de emergencia generadoras de un estado de necesidad cuya solución impone que se adopten medidas urgentes para neutralizar sus efectos perjudiciales o reducirlos a su mínima expresión posible. Cuando esas medidas, constitucionalmente, deben revestir carácter legislativo, las demoras que a veces se producen en el trámite parlamentario pueden privarlas de eficacia temporal, y ello justificaría su sanción inmediata por el órgano ejecutivo, ya sea en forma directa o como consecuencia de una delegación congresual…".[3]

La reforma constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el marco del paradigma instaurado por los constituyentes de 1853/60 se planteaba.[4]

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

---

[1] Badeni, Gregorio, *Reglamentación de la Comisión Bicameral Permanente*, "La Ley", 2006-D, 1229.

[2] Badeni, Gregorio, *obra citada.*

[3] Badeni, Gregorio, *obra citada.*

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

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

[5] Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley", 2004-A, 1144.

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

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

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

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

……

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

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

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

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

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

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

……

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de "circunstancias excepcionales" que "hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo".[7]

Conforme la postura desarrollada por Germán Bidart Campos, la "necesidad" es algo más que conveniencia, en este caso, parece ser sinónimo de imprescindible. Se agrega "urgencia", y lo urgente es lo que no puede esperar. "Necesario" y "urgente" aluden, entonces, a un decreto que únicamente puede dictarse en circunstancias excepcionales en que, por ser imposible seguir con el procedimiento normal de sanción de las leyes, se hace imprescindible emitir sin demora alguna el decreto sustantivo.[8]

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del caso "Peralta",[9] ya que se le reconoció expresamente al presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

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

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

---

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

[7] Bidart Campos, Germán: *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, EDIAR, 1995, tomo VI.

[8] Bidart Campos, Germán: *Los decretos de necesidad y urgencia*. Columna de opinión, "La Ley", 27-2-01.

[9] "La Ley", 1991-C, 158.

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

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

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

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

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

Conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Nacional[10] controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

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

Mientras en el caso "Peralta" convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso "Rodríguez",[11] la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quién posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

Asimismo, consideró que los legisladores que habían interpuesto la acción de amparo carecían de legitimación activa; lo mismo sostuvo respecto del Defensor del Pueblo, pero consideró que el jefe de Gabinete tenía legitimación para actuar.

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

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

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

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

En cambio, en el caso "Verrocchi"[12] cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) 770/96 y 771/96 emitidos por el Poder Ejecutivo nacional en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

En el caso precitado, la CSJN ejerce un control de constitucionalidad amplio y analiza también la

---

[10] Artículo 28: "Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio".

[11] "La Ley", 1997-E:884.

[12] "Verrochi, Ezio D. c/Administración Nacional de Aduanas" CS. 1999-8-19, "Fallos", 322;1726, "La Ley", 1999-E, 590.

razonabilidad de la medida, al avocarse a examinar si se cumplieron las exigencias formales y materiales en el dictado de este tipo de normas, admitiendo el ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo nacional.

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

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

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

En el caso "Risolía de Ocampo",[13] se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

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

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

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

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

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

Los ministros Nazareno, Moliné O'Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que "…la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que –en uso de facultades privativas– compete al Congreso de la Nación conforme al artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas Cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo nacional al enfrentar la crisis…" (considerando 6°).

En el caso precitado, el voto del ministro Carlos Fayt señaló que "tal como lo recordó el tribunal en la causa 'Verrocchi' ('Fallos', 322:1726), para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer válidamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 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, o 2°) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser remediada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Esta última es la situación que debe entenderse presente en el caso…" (considerando 6°).

"Que la doctrina elaborada por esta Corte en torno a la nueva previsión constitucional, no difiere en lo sustancial del recordado precedente de 'Fallos', 313:1513. Sin embargo, en este último se valoró el silencio del Poder Legislativo como una convalidación tácita con consecuencias positivas (considerando 25). Nada de ello en cambio, sería en principio posible de afirmar hoy, frente al ineludible quicio constitucional que condiciona estrictamente la existencia misma de la voluntad del Congreso en su manifestación positiva (artículo 82 de la Constitución Nacional). No obstante, de esta regulación minuciosa de una facultad que por definición se considera existente, no podría derivarse como conclusión que la ausencia de reglamentación legal del

---

[13] "Risolía de Ocampo, María José c/Rojas, Julio César s/ejecución de sentencia", CS, "Fallos", 323:1934.

[14] "Guida, Liliana c/Poder Ejecutivo s/empleo público", CS, "Fallos", 323:1566.

artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional deje inerme a la sociedad frente a las situaciones que el propio texto constitucional ahora prevé como excepcionales y, por tanto, merecedoras de remedios del mismo carácter" (considerando 7°).

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

En este mismo orden de ideas, el citado ministro de la CSJN destacó que "en cuanto al contenido mismo de la medida cuestionada, deben entenderse reunidos los requisitos que condicionan su validez, de acuerdo a la ya conocida doctrina de la emergencia" (considerando 10).

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

Entre los administrativistas, Juan Carlos Cassagne define a los reglamentos como "todo acto unilateral que emite un órgano de la administración pública, creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula, por tanto, situaciones objetivas e impersonales".[15]

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

En lo que concierne a la naturaleza de la actividad reglamentaria, la doctrina clásica consideraba que constituía una actividad administrativa, mientras que para Cassagne "la actividad reglamentaria traduce una actividad materialmente legislativa o normativa, ya que se trata del dictado de normas jurídicas de carácter general y obligatorias por parte de órganos administrativos que actúan dentro de la esfera de su competencia, traduciendo una actividad jurídica de la administración que se diferencia de la administrativa por cuanto ésta es una actividad inmediata, práctica y concreta tendiente a la satisfacción de necesidades públicas, encuadrada en el ordenamiento jurídico".[16]

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

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

"Sin embargo –señala Cassagne– la figura del reglamento no agota todas las situaciones que traducen la emisión de actos de alcance o contenido general en sede administrativa. Las normas generales que sólo tienen eficacia interna en la administración o que están dirigidas a los agentes públicos –instrucciones de servicio, circulares– no producen efectos jurídicos respecto a los particulares. Su principal efecto jurídico se deriva del deber de obediencia jerárquica del inferior al superior".[17]

Tal y como expresa Cassagne, la caracterización jurídica de los reglamentos surge de la circunstancia de encontrarse sujetos a un régimen jurídico peculiar que los diferencia de las leyes en sentido formal, de los actos administrativos y de las instrucciones de servicio, circulares y demás reglamentos internos.

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

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

Conforme la vinculación o relación de los reglamentos con las leyes, los primeros se clasifican según la doctrina en ejecutivos, autónomos, delegados y de necesidad o urgencia.[18]

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

---

[15] Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley", 2004-A, 1144.

[16] Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley", 2004-A, 1144.

[17] Cassagne, Juan Carlos, *obra citada.*

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

las leyes y de las finalidades que se propuso el legislador.

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

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

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

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

Tal y como se ha expuesto ut supra, hasta la reforma constitucional de 1994 se debatía en doctrina acerca de la validez constitucional de los denominados reglamentos de necesidad y urgencia.[21]

Mientras un sector, encabezado por los administrativistas, se inclinaba por su validez constitucional y recibía el apoyo de la realidad jurisprudencial aunque dentro de ciertos límites, otra corriente doctrinaria entendía que resultaban violatorios del sistema de la Constitución de 1853/60 por considerar, sustancialmente, que afectaban el principio de la división de los poderes.[22]

Y tal como lo ha expresado Cassagne:[23] "…La concepción de la denominada doctrina de la separación de los poderes o, según prefieren algunos, de la división de los poderes, elaborada por Montesquieu (bajo la innegable influencia de Locke), ha dado lugar a numerosas y diferentes interpretaciones jurídicas que olvidan la naturaleza eminentemente política y hasta sociológica de esta teoría. Precisamente, al abordar el estudio del poder reglamentario, en cualquier ordenamiento constitucional positivo, hay que analizar primero el sistema, su realidad y los antecedentes que le han servido de fuente, pues recién después de esa labor el intérprete estará en condiciones para determinar el modo en que la Constitución ha recepcionado el principio divisorio en lo que atañe a la articulación entre la ley y el reglamento.

"La teoría expuesta por Montesquieu en *El espíritu de las leyes* reposa, como es sabido, en la necesidad de instaurar un equilibrio entre los órganos que ejercen el poder estatal. Parte de reconocer que las personas que poseen poder tienden normalmente a su abuso, por lo cual considera imprescindible la institución en el Estado de un sistema de pesos y contrapesos, de modo que los poderes puedan controlarse recíprocamente y que el equilibrio resultante, permita el juego de los cuerpos intermedios de la sociedad y favorezca la libertad de los ciudadanos.[24]

"Lejos de predicar la primacía del Poder Legislativo o el acantonamiento de las funciones típicas de cada poder (en sentido orgánico la concepción de Montesquieu –antes que transferir el monopoliode la actividad legislativa al Parlamento (como pretendió Rousseau)– se ocupó de la división del Poder Legislativo, asignando al Poder Ejecutivo funciones colegislativas (vgr. veto, iniciativa y convocatoria) y estableciendo un sistema bicameral, con el objeto de impedir el predominio y el abuso del órgano parlamentario. El centro de la

---

[19] Definición señalada en Cassagne, Juan Carlos, *obra citada*.

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

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

[22] En este orden de ideas, Ekmekdjian se encuentra entre quienes defienden la inconstitucionalidad de los llamados reglamentos de necesidad y urgencia, fundando su postura en la afectación del principio de división de poderes, y olvidando conforme al criterio de esta comisión el verdadero origen de la teoría de frenos y contrapesos elaborado por Montesquieu y adoptada por nuestra Constitución histórica de 1853/60. En este sentido, y compartiendo la exposición de Cassagne "…la atribución de la potestad reglamentaria al Ejecutivo responde a los principios de equilibrio, que están en la base de la teoría de Montesquieu, permitiendo su ejercicio no sólo para reglamentar las leyes del Congreso, sino también para dictar normas generales en determinadas situaciones que derivan tanto de sus propias facultades como órgano jerárquico superior de la administración pública (ex artículo 86, inciso 1, Constitución Nacional) como de las atribuciones vinculadas al estado de necesidad y a la eficacia de la realización de los fines constitucionales (esto último, a través de la figura de la delegación), facultades que deberá ejercer, en cualquier caso, bajo el control permanente del Congreso…" (Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley", 2004-A, 1144).

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

[24] Cassagne, Juan Carlos, *obra citada.*

concepción, aun cuando el principio no tuvo acogida en las Constituciones que se dictaron durante la Revolución Francesa, lo constituye, sin duda, la ubicación del Poder Judicial en el esquema divisorio, concebido como órgano imparcial para juzgar y resolver las controversias, con independencia de los otros dos poderes…".[25]

Conforme el análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan "circunstancias excepcionales" que "…hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos".[26]

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

II. *Objeto*

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 871 de fecha 5 de julio de 2007 mediante el cual se dispone la actualización de suplementos y compensaciones correspondientes al personal de las fuerzas armadas.

II.a. *Análisis del decreto*

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

La ley 26.122, en el capítulo I del título III se refiere a los dictámenes de la comisión bicameral permanente respecto de los decretos de necesidad y urgencia estableciendo en su artículo 10 que esta comisión debe expedirse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado.

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

El decreto 871/07 en consideración ha sido decidido en acuerdo general de ministros y refrendado por el señor presidente de la Nación, doctor Néstor Kirchner, el señor jefe de Gabinete de Ministros, doctor Alberto A. Fernández, y los señores ministros, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, párrafo 3.

Asimismo, se encuentra cumplido el último requisito formal referido a la obligación del jefe de Gabinete de Ministros de someter la medida a consideración de la comisión bicameral permanente dentro de los 10 días.

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

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

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 871/07.

En los considerandos del precitado decreto, el Poder Ejecutivo nacional deja constancia que, de conformidad con lo dispuesto por el decreto 2.769/93 se agregaron determinados suplementos a la reglamentación del capítulo IV –Haberes– del título

[25] Cassagne, Juan Carlos, *obra citada.*

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

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

II - Personal militar en actividad de la ley 19.101, aprobada por decreto 1.018/73 y sus modificatorios.

Asimismo, a través de los artículos 1º y 4º del decreto 2.769/03 se agregaron respectivamente como apartados *d)* y *e)* del inciso 4 del artículo 2.405 del decreto 1.018/73, el "Suplemento por responsabilidad de cargo o función" y el "Suplemento por mayor exigencia de vestuario".

En el mismo sentido, mediante el artículo 2º se agregó como inciso *j)* del artículo 2.408 del decreto 1.081/73, la "Compensación por vivienda" y por el artículo 3º se reemplazó el inciso *f)* del artículo precitado referido a la "Compensación para adquisición de textos y demás elementos de estudio"; mientras que, mediante el dictado del decreto 1.095/06 se dispuso la actualización de los montos de los suplementos y compensaciones mencionados en los considerandos precedentes, para el personal de las fuerzas armadas.

Por otra parte, a través del decreto 1.088 del 5 de mayo de 2003 se aprobó el Estatuto para el Personal de la Secretaría de Inteligencia de la Presidencia de la Nación y el Personal Civil de Inteligencia de los Organismos de Inteligencia de las Fuerzas Armadas.

En el mismo orden y de conformidad con lo dispuesto por el decreto 1.901/94, se incorporaron determinados suplementos y compensaciones a la reglamentación del decreto ley 5.177/58, por el que se aprobó el Estatuto de la Policía de Establecimientos Navales, modificado por las leyes 16.563 y 17.144, aprobada por el decreto 2.126/77.

En este sentido, mediante el artículo 1º del decreto 1.901/94, se agregó como apartado 3) del inciso *b)* Suplementos, del artículo 1.101 del decreto 2.126/77, el "Suplemento por responsabilidad del cargo", el cual se liquida de acuerdo con lo establecido en el apartado *c)* Niveles, del anexo 3 bis de dicho artículo 1.101, sustituido por el artículo 1º del decreto 1.784/06.

Asimismo, por los artículos 2º, 3º y 4º del citado decreto 1.901/94, se incorporaron como apartados 6), 7) y 8) del inciso *d)* Compensaciones, del artículo 1.101 del dcreto 2.126/77, la "Compensación por vivienda", la "Compensación para adquisición de textos y elementos de estudio" y la "Compensación por mayor exigencia de vestuario".

Es importante destacar que, el Honorable Congreso de la Nación ha convalidado la decisión del Poder Ejecutivo nacional a través de la validación del decreto de necesidad y urgencia 1.784 de fecha 30 de noviembre de 2006, el cual determina la actualización de los montos de suplementos y compensaciones para los integrantes de la policía de establecimientos navales.

En este sentido, el precitado decreto 1.784/06 fue sometido a consideración de esta comisión resolviendo su validez en el correspondiente dictamen de mayoría, el cual fue elevado en cumplimiento del plazo estipulado conforme lo establecido en la Constitución Nacional en su artículo 99, inciso 3, párrafo 4.

Con posterioridad, el Honorable Congreso de la Nación declaró su validez mediante resolución de fecha 28 de marzo de 2007.

Es preciso destacar que, en los considerandos del precitado decreto el Poder Ejecutivo nacional deja constancia que, con el transcurso del tiempo y en atención a las características que demandan los compromisos de específicas funciones de algunos integrantes de las fuerzas armadas, del personal civil de inteligencia de los organismos de inteligencia de las fuerzas armadas y de la policía de establecimientos navales, resulta necesario disponer la actualización de dichos suplementos y compensaciones.

De este modo, el artículo 1° del precitado decreto dispone lo siguiente:

"Artículo 1º – Sustitúyese, a partir de 1º de junio de 2007, el punto 2 del apartado *d)* del inciso 4 –Otros suplementos particulares– del artículo 2.405 de la reglamentación del capítulo IV –Haberes– del título II –Personal militar en actividad– de la ley 19.101 para el personal militar, aprobada por decreto 1.081/73 y sus modificatorios, por el siguiente texto: '2. Para la percepción de este suplemento se establecen niveles del noventa y tres con setenta y cinco centésimos por ciento (93,75 %), setenta y cinco por ciento (75 %), sesenta por ciento (60 %) y cuarenta y cinco por ciento (45 %) para el personal superior, y del sesenta por ciento (60 %), cuarenta y cinco por ciento (45 %) y treinta y siete con cincuenta centésimos por ciento (37,50 %) para el personal subalterno; en ambos casos referidos al haber mensual del grado, definido en el artículo 2.401, inciso 3, de esta reglamentación'; y a partir del 1º de agosto de 2007 por el siguiente texto: '2. Para la percepción de este suplemento se establecen niveles del ciento siete con ochenta y un centésimos por ciento (107,81 %), ochenta y seis con veinticinco centésimos por ciento (86,25 %), sesenta y nueve por ciento (69 %) y cincuenta y uno con setenta y cinco centésimos por ciento (51,75 %) para el personal superior, y del sesenta y nueve por ciento (69 %), cincuenta y uno con setenta y cinco centésimos por ciento (51,75 %) y cuarenta y tres con trece centésimos por ciento (43,13 %) para el personal subalterno; en ambos casos referidos al haber mensual del grado, definido en el artículo 2.401, inciso 3, de esta reglamentación".

Conforme al articulado del precitado decreto, el Poder Ejecutivo nacional dispone, a partir del 1° de junio de 2007, el incremento de los coeficientes del haber por tipo de grupo familiar destinados a la liquidación de la compensación por vivienda oportunamente establecidos como anexo I del decreto

2.769/93 y sus modificatorios; de la compensación para la adquisición de textos y demás elementos de estudio del inciso *f)* del artículo 2.408 de la reglamentación citada en el artículo 1º del presente decreto; y del porcentaje para la liquidación del suplemento por mayor exigencia de vestuario, regulado en el punto 2 del apartado *e)* del inciso 4 del artículo 2.405 de la reglamentación citada en el artículo 1º del precitado decreto.

Es preciso destacar que, los coeficientes y porcentajes descritos ut supra correspondientes a los artículos 6°, 7° y 8° del precitado decreto 871/07, serán incrementados a partir de del 1º de agosto de 2007, conforme lo establece el Poder Ejecutivo nacional en los artículos 10 y 11 del decreto objeto de análisis.

En el mismo orden de ideas, el Poder Ejecutivo nacional dispone a partir del 1º de junio de 2007, los incrementos para el personal civil de inteligencia de los organismos de inteligencia de las fuerzas armadas comprendido en el régimen del decreto 1.088 del 5 de mayo de 2003 de los coeficientes del haber por tipo de grupo familiar destinados a la liquidación de la compensación por vivienda oportunamente establecidos en el anexo III del decreto 1.782/06; y del porcentaje percibido por el personal en actividad correspondiente a la compensación por trabajo extraordinario prevista en el capítulo III, artículo 30, inciso *m)*, del precitado decreto 1.088/03; y el incremento del porcentaje para la liquidación de la compensación por mayor exigencia de vestuario, regulado en el capítulo III, artículo 30, inciso *l)*, del mencionado decreto.

Asimismo, mediante los artículos 15, 16 y 17 del decreto en consideración, se establece un incremento en dos etapas –a partir del 1° de junio de 2007 y su posterior aumento a partir del 1° de agosto de 2007– referido a los porcentajes destinados a la liquidación de la compensación por vivienda, aprobados por el artículo 2º del decreto 1.784/06, incorporados como agregado 1 al anexo 9 bis del apartado 6, del inciso *d)* del artículo 1.101 de la reglamentación del decreto ley 5.177/58; a la compensación para adquisición de textos y elementos de estudio del apartado 7 del inciso *d)* del artículo 1.101 de la precitada reglamentación; y del porcentaje para la liquidación de la compensación por mayor exigencia de vestuario, regulado en el punto *a)* del anexo 11 bis, correspondiente al apartado 8 del inciso *d)* del artículo 1.101 de la precitada reglamentación.

Por otra parte, el precitado decreto dispone la creación, en los casos que así corresponda, de un adicional transitorio, no remunerativo y no bonificable, cuya determinación deberá realizarse conforme a los procedimientos establecidos en sus artículos 5°, 9°, 13 y 18.

Es dable precisar 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 de la disposición en trámite a partir del 1º de junio de 2007.

En este sentido, el Poder Ejecutivo nacional deja constancia en los considerandos del precitado decreto 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 por decreto 1.110/2005), la cual en su parte pertinente establece lo siguiente:

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 871/07.

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.[28]

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*

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos en lo que respecta al dictado del decreto 871/07, los requisitos formales y sustanciales establecidos en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de conformidad con los términos

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

del artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo nacional 871 de fecha 5 de julio de 2007.

Jorge M. Capitanich.

II

Dictamen de minoría

(RECHAZO)

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– ha considerado el mensaje 269 del jefe de Gabinete de Ministros por medio del cual se comunica el dictado del decreto de necesidad y urgencia (DNU) 871/2007; y se lo remite para consideración y dictamen de esta comisión en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y por los artículos 2º, 10 y 19 de la ley 26.122.

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

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

1°) Rechazar el decreto de necesidad y urgencia 871/2007 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, 19 de julio de 2007.

Oscar R. Aguad. – Ernesto R. Sanz.

INFORME

Honorable Cámara:

1. *Intervención legal*

1.1. *La Comisión Bicameral y las Cámaras*

El Congreso Nacional, luego de doce años de producida la última reforma constitucional, ha dado cumplimiento formal a la previsión 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.

"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".

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 consideraran las Cámaras...".

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

Respecto de la intervención de la Comisión Bicameral Permanente el artículo 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,[1] respecto de lo actuado por el Poder Ejecutivo nacional, para su expreso tratamiento por el plenario de las Cámaras de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Nacional 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. En primer lugar es preciso destacar que el decreto ha sido dictado invocando el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Sentado ello, y de acuerdo a las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por nuestra Carta Magna, corresponde a esta comisión expedirse de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, CN, y los artículos 2º, 10 y 19 de la ley 26.122.

Textualmente el artículo 99 dice: "El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: […] 3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros".

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

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.

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

[1] "La comisión se limita a elevar su despacho que –como señala Bidart Campos– no resulta vinculante para el Congreso". Bidart Campos, Germán: *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, tomo VI. *La reforma constitucional de 1994*, Ediar, Buenos Aires. 1995, página 444.

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.

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

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

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

2.2. *Razones formales*

El decreto de necesidad y urgencia, remitido por el jefe de Gabinete, que constituye el objeto de este análisis, establece lo siguiente:

DNU 871/2007, publicado en el Boletín Oficial del 6 de julio de 2007, bajo el número 31191, página 12, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; incrementa los coeficientes del haber por tipo de grupo de familia; el porcentaje para la liquidación del suplemento por mayor exigencia de vestuario y la compensación para la adquisición de elementos de estudio del personal militar, personal de la policía de establecimientos navales y del personal civil de inteligencia de las fuerzas armadas. Respecto de éste último, también incrementa, el porcentaje percibido por el personal en actividad correspondiente a la compensación por trabajo extraordinario. Asimismo, establece el carácter no remunerativo y no bonificable de las compensaciones y suplementos.

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 trascrito 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".

Los requisitos formales de los decretos de necesidad y urgencia se exigen al momento de su dictado y con posterioridad a ello. La decisión debe tomarse por el presidente en acuerdo general de ministros, incluido el jefe de Gabinete. Es decir, la determinación de dictar un decreto de urgencia debe estar presidida de una consideración y debate en el seno del gabinete. La constitución no indica quórum requerido para esa reunión, pero dado el carácter excepcional de la medida el acuerdo general debe incluir a todos los ministros, quienes una vez debatido el asunto están obligados a firmar el decreto.[2]

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

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

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

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

– La comisión bicameral ha verificado que el DNU ha sido publicado en el Boletín Oficial.

2.3. *Razones sustanciales*

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

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

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

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

"La voz 'necesidad' es comprensiva de todo aquello que hace falta, lo que con arreglo al curso normal de las cosas requiere el Estado para subsistir y reali-

---

[2] Gelli, María Angélica: *Constitución de la Nación Argentina –comentada y concordada–*, "La Ley", Buenos Aires. 2001, página 299.

zar sus fines esenciales. Pero esta carencia no lo autoriza recurrir a medidas excepcionales para suplirla. Las normas, en general, no se dictan como consecuencia de una situación extrema de necesidad sino por la conveniencia que ello implica. La necesidad corre pareja con los tiempos, porque los requerimientos de hoy no son iguales a los de ayer y lejos están de las solicitudes que el futuro pueda imponer. Desde este ángulo vivimos en situación de permanente necesidad, pues la naturaleza humana revela la repetida tendencia que satisfecha una demanda bien pronto damos paso a otra y así sucesivamente."[3]

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 871/2007 remitido a la comisión bicameral permanente para su consideración, advertimos que no reúne los requisitos sustanciales exigidos por la norma reglamentaria.

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

El DNU 871/2007 expresa: "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 de la disposición en trámite a partir del 1º de junio de 2007". Agrega: "Que por similares motivos, cabe hacer, en este caso en particular, una excepción a lo dispuesto por el artículo 62 de la ley complementaria permanente de presupuesto, 11.672 (texto ordenado por decreto 1.110/05) y sus modificatorias". Por último hace referencia a: "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".

Adviértase que el artículo 62 de la ley 11.672 (texto ordenado por decreto 1.110/2005), al cual hace mención el presente decreto, ha sido modificado por el artículo 16 de la ley 26.078 (presupuesto general de la administración nacional) que dispone lo siguiente: Sustitúyese el artículo 62 de la ley 11.672, complementaria permanente de presupuesto (texto ordenado 2005) por el siguiente texto: "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'."

A mayor abundamiento resulta necesario recordar que un DNU jamás puede importar una excepción a una ley, tal como se pretende en el presente decreto; en virtud de ello debe concluirse que el DNU no pude fijar incrementos con efectos retroactivos tal como lo establece.

Como fundamento de la medida se deben descartar los criterios de mera conveniencia, ajenos a circunstancias de extremas de necesidad, puesto que la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto.

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

3. *Conclusión*

Debemos reflexionar políticamente sobre el dictado de estas normas de excepción.

El Poder Ejecutivo nacional ha sancionado decretos de necesidad y urgencia en lugar de recurrir al trámite ordinario de las leyes. Como es de público y notorio conocimiento, no ocurría ningún acontecimiento excepcional alguno para justificar el dictado de estas medidas.

A nuestro entender, tal como lo expresábamos con anterioridad, el texto del decreto en cuestión no evidencia una situación de grave riesgo social que configure un presupuesto habilitante para el dictado de este tipo de normas.

En menester recordar que las justificaciones de un decreto de necesidad y urgencia son imprescindibles para el posterior análisis de constitucionalidad

[3] Midón, Mario A. R.: *Decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional y los ordenamientos provinciales*. "La Ley". 2001. Buenos Aires, página 44.

lidad que debe realizarse sobre el mismo. Los fundamentos del DNU en análisis no evidencian que el dictado de este tipo de norma haya sido para paliar una situación de grave riesgo social.

Cada vez que el dictado de un decreto de necesidad y urgencia se aleja de las condiciones que previó la norma fundamental para que los mismos sean constitucionalmente válidos, se configura una lesión al principio de legalidad.

Esta comisión bicameral no puede convalidar esta anomalía.

La convalidación por esta comisión de los decretos sometidos a examen importa convalidar un avasallamiento a las facultades que el constituyente otorgó al Poder Legislativo.

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

La Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Rodríguez"[4] aseguró que la falta de ley reglamentaria del dictado de decretos de necesidad y urgencia no impide al presidente su emisión, pues lo contrario significaría tanto como bloquear una facultad atribuida a éste, directamente por la Constitución. Sin embargo agregó que es al propio Congreso a quien le compete arbitrar los medios para emitir su decisión –de ratificación o de rechazo– conforme a la Constitución Nacional y del modo que entienda adecuado a las circunstancias en que se expida al respecto (considerando 13 del voto de la mayoría).

El Congreso de la Nación debe rechazar este decreto.

Por ello, toda vez que el decreto de necesidad y urgencia sometido a examen no cumple con los requisitos sustanciales exigidos por la norma de aplicación, a fin de ejercer un debido control de constitucionalidad, es que esta comisión bicameral permanente no puede convalidar el dictado del mismo y en consecuencia propone su rechazo.

Oscar R. Aguad. – Ernesto R. Sanz.

III

Dictamen de minoría

(RECHAZO)

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (ley 26.122) ha considerado el decreto de necesidad y urgencia 871, del 5 de julio de 2007, mensaje 265/07 (B. O. 6-7-07); y por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, se aconseja su rechazo.

Sala de la comisión, 19 de julio de 2007.

Pablo G. Tonelli.

INFORME

Honorable Cámara:

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de someter a su consideración el presente dictamen respecto del decreto de necesidad y urgencia 871, del 5 de julio de 2007 (Boletín Oficial 6-7-07), mensaje 265/07, por el que se modifican e incrementan suplementos y compensaciones en:

1. Las fuerzas armadas de la Nación representados por "otros suplementos particulares; coeficientes del haber por tipo de grupo familiar destinados a la liquidación de la compensación por vivienda; compensación para la adquisición de textos y demás elementos de estudio; suplemento por mayor exigencia de vestuario; un adicional transitorio, no remunerativo y no bonificable".

2. Personal civil de los organismos de inteligencia de las fuerzas armadas representados por "coeficientes del haber por tipo de grupo familiar destinados a la liquidación de la compensación por vivienda; compensación por trabajo extraordinario; suplemento por mayor exigencia de vestuario; un adicional transitorio, no remunerativo y no bonificable".

3. Policía de establecimientos navales, representados por "niveles de suplementos para el personal superior y subalterno; coeficientes del haber por tipo de grupo familiar destinados a la liquidación de la compensación por vivienda; compensación para adquisición de textos y elementos de estudio; suplemento por mayor exigencia de vestuario; un adicional transitorio, no remunerativo y no bonificable".

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 2°, 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

[4] CSJN. "Rodríguez, Jorge, en: Nieva, Alejandro y otros c/Poder Ejecutivo nacional." Sentencia del 17-12-1997.

cual "el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo" (segundo párrafo).

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

Pero el principio de que el presidente no puede legislar admite, sin embargo, una excepción prevista en el siguiente párrafo del mismo artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional. Se prevé en esa norma, en efecto, que "solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de 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 7°; en igual sentido: Gregorio Badeni, *Tratado de derecho constitucional*, tomo II, página 1259, editorial La Ley, Avellaneda, 2004).

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

2. *Circunstancias justificantes*

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

De acuerdo con la previsión constitucional será por lo tanto necesario, en cada oportunidad en que esta comisión deba pronunciarse, determinar si han existido las circunstancias excepcionales y la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes que justificarían y darían sustento al decreto de necesidad y urgencia de que se trate.

Uno de los casos en los que la Corte Suprema de Justicia analizó con más cuidado esta espinosa cuestión de hecho, fue el caso "Peralta" (27-12-1990, "Fallos", 313-1513), aunque la decisión es anterior a la reforma constitucional de 1994. En esa sentencia, el alto tribunal exigió, para justificar la procedencia de un decreto de necesidad y urgencia, la existencia de una situación de grave riesgo social (considerando 24), que pusiese en peligro *la* existencia misma de la Nación y el Estado (considerando 26), y tuvo en cuenta el descalabro económico generalizado y la necesidad de asegurar la continuidad y vigencia de la unión nacional (considerandos 33 a 35). Es decir que, a criterio del tribunal, sólo una situación de muy extrema gravedad justificaría la emisión de un decreto de necesidad y urgencia.

Luego de sancionada la reforma constitucional de 1994, la Corte Suprema reiteró el mismo criterio en la sentencia dictada en el caso "Video Club Dreams" (6-6-1995, "Fallos", 318-1154). El tribunal, en efecto, anuló dos decretos de necesidad y urgencia emitidos por el Poder Ejecutivo porque, entre otras razones, "los motivos que impulsaron el dictado de los decretos no se exhiben como respuesta a una situación de grave riesgo social que hiciera necesario el dictado de medidas súbitas como las que aquí se tratan" (considerando 15).

La Corte pareció flexibilizar grandemente su criterio al resolver el caso "Rodríguez" (17-12-1997, "Fallos", 320-2851), en el cual no analizó la existencia de circunstancias justificantes pero tácitamente aceptó la explicación del jefe de Gabinete, quien alegó como circunstancia excepcional "los graves defectos que afectan a nuestro sistema aeroportuario".

Pero poco tiempo después, al resolver el caso "Verrocchi" (19-8-1999), el tribunal volvió sobre sus pasos y se mostró dispuesto a examinar si el Poder Ejecutivo había actuado para remediar una situación de hecho constitutiva de un estado de emergencia, es decir si estaba fácticamente justificada la emisión de un decreto de necesidad y urgencia. Y con toda claridad dijo la Corte en ese caso que "para que el

Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) Que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) Que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes" ("Fallos", 322-1726, considerando 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 9°, segundo párrafo).

El criterio fue reiterado al menos en tres casos posteriores. En "Risolía 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 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– el presidente de la Nación puede 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 871/07*

El decreto bajo análisis de esta comisión bicameral se dictó, como ya se ha dicho, con el propósito de incrementar distintos suplementos, compensaciones y adicionales no remunerativos y no bonificables para el personal del Servicio Penitenciario Federal, y que con mayor detalle se expone en el acápite 1 del presente informe, al cual me remito en beneficio de la brevedad.

Lo primero que debe señalarse es que, aparentemente, el jefe de Gabinete se ha limitado a enviar al Congreso sólo el texto del decreto, sin haber adjuntado todos los antecedentes del caso, como hubiera correspondido. Digo aparentemente porque no he recibido otro antecedente más que el mencionado, pero no puedo descartar que ellos hayan ingresado junto con el mensaje del jefe de Gabinete.

A lo cual debe agregarse que los referidos incrementos lo son con alcance retroactivo al 1º de junio de 2007, como se desprende de la lectura del articulado del citado decreto, fecha en la cual el Congreso se encontraba en pleno período de sesiones ordinarias (artículo 63 de la Constitución Nacional).

A partir de estos datos es muy difícil encontrar una causa súbita, urgente, imprevista e impostergable que justifique la emisión de un decreto de necesidad y urgencia.

En este punto recuerdo que, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Suprema, para que pro-

ceda la emisión de un decreto de necesidad y urgencia es preciso que "sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal" ("Verrocchi", "Fallos", 322-1726, ya citado).

Sin embargo, en el caso bajo análisis, el presidente tampoco ha intentado dar una explicación satisfactoria acerca de por qué, durante ese lapso de tiempo suficiente para un tratamiento legislativo de los aumentos salariales, fue imposible seguir el trámite previsto en la Constitución para la sanción de las leyes.

Sólo ha expresado esa imposibilidad como una petición de principio, sin fundamento alguno. Este vicio quita toda legitimidad a las medidas bajo examen, porque, tal como se lo ha reconocido en el derecho español –fuente de nuestro derecho en este punto– que "la utilización de fórmulas rituales de una marcada abstracción" en el dictado de decretos de necesidad y urgencia, impide "todo contraste con la realidad" y hace "prácticamente imposible el control constitucional" (Superior Tribunal Constitucional de España, en pleno, sentencia del 28-3-2007, sobre el RDL 5/2002).

Por otro lado, resulta 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", en este caso del personal de la Secretaría de Inteligencia de la Presidencia de la Nación, lo que va en contra de la comentada doctrina de la Corte Suprema.

En consecuencia, esta misma decisión hubiera debido ser adoptada mediante una ley en sentido formal y material dado que el decreto en cuestión dispuso que la vigencia del acuerdo tuviera carácter retroactivo, extremo expresamente prohibido por el artículo 62 de la ley 11.672, complementaria permanente del presupuesto (texto ordenado decreto 1.110/05). 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 sometido a consideración 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 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 (aunque la compulsa 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 que trata el decreto, el presidente podría haber recurrido al ejercicio de facultades delegadas (artículo 76 de la Constitución Nacional). En efecto, al momento de dictado de la norma *sub examine* se encontraba vigente un bloque normativo que facultaba al presidente a tomar las decisiones que en este dictamen se analizan, como por ejemplo, el artículo 2°, inciso *f)*, de la ley 26.135 y los artículos 8º, 9º, 10 y 11 de la ley de presupuesto 26.198 para el ejercicio 2007, que autorizaban al jefe de Gabinete de Ministros a disponer las reestructuraciones y modificaciones presupuestarias que considerara necesarias.

Es necesario, entonces, subrayar que el hecho de que el presidente de la Nación hubiera podido resolver mediante otra forma normativa lo mismo que resolvió mediante el decreto de necesidad y urgencia bajo análisis, no autoriza a concluir que estemos frente a un legítimo ejercicio de la atribución contemplada en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Todo lo contrario; tal como lo ha resuelto la Corte Suprema "no es procedente que frente a una delegación […] el Poder Ejecutivo ejerza facultades excepcionales, concebidas para ser desempeñadas en defecto de la actuación del Poder Legislativo y no en forma concurrente con él" (CSJ, "Fallos", 326-417, considerando 30). Porque una vez producida la delegación, el presidente ya no tiene obstáculos para actuar. En lo sucesivo, no puede alegar que no es posible esperar a que se complete el trámite ordinario de sanción de las leyes, ya que el hecho de la delegación resulta en sí mismo "suficiente evidencia de que no concurre la hipótesis que habilita el mecanismo establecido en el artículo 99, inciso 3" (CSJ, fallo citado).

A lo cual se suma, en primer lugar, que ninguna norma constitucional autoriza a suponer que el fin puede justificar los medios (artículo 28 de la Constitución Nacional) y, sobre todo, cuando está en juego el principio de división de poderes (artículos 1°, 44 y concordantes de la Constitución Nacional). En segundo lugar, que las autoridades de la Nación no pueden escoger a su libre arbitrio la forma del acto jurídico mediante el cual expresar su voluntad o adoptar una decisión (argumentos artículos 973, 976, 977 y concordantes del Código Civil). Y en tercer

lugar, que en el caso específico de la delegación legislativa, utilizar otra vía normativa podría erigirse como un mecanismo espurio para burlar las bases o política legislativa que el Congreso fija en toda norma de delegación (conforme artículo 76 de la Constitución Nacional), y eludir así el necesario control a cargo del propio Poder Legislativo o el Poder Judicial.

La Constitución Nacional ha establecido determinadas formas y formalidades para que las decisiones del presidente sean válidas y tengan fuerza obligatoria. Deben constituir el ejercicio de una atribución o competencia propia del jefe de la Nación (artículo 99) y requieren del refrendo y legalización de los ministros y el jefe de Gabinete (artículo 100). La falta de los requisitos prescriptos por la Constitución priva de validez y eficacia a los actos del presidente (artículo 100, citado). Es decir, que las formas deben ser respetadas y no es posible recurrir indistintamente a cualquiera de los diferentes tipos de decreto que el titular del Poder Ejecutivo puede emitir. Más aún, las formas y procedimientos empleados para la sanción y para la puesta en vigencia de las normas legales son "de la mayor importancia" por cuanto expresan "el consentimiento de los diversos órganos" de gobierno; así la falta de "cualquiera de esas formas esenciales" hace que la norma "no sea tal o sea nula" (Joaquín V. González, *Manual de la Constitución Argentina*, 489, 26ª edición, Angel Estrada y Cía., Buenos Aires, 1971).

Por último, basta pensar, aunque sea por un instante, en el desconcierto jurídico y político que se produciría si se prescindiera de las formas y se aceptara cualquier medio o instrumento como genuina expresión de voluntad de las autoridades, para desechar de inmediato semejante absurdo.

Por todas las razones expuestas, se aconseja el rechazo del decreto de necesidad y urgencia número 871/07, bajo análisis.

Pablo G. Tonelli.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 5 de julio de 2007.

A la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a esa comisión, en virtud de lo dispuesto por los artículos 99, inciso 3; y 100, inciso 13 de la Constitución Nacional y por la ley 26.122, a fin de comunicarle el dictado del decreto de necesidad y urgencia 871 del 5 de julio de 2007, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 265

Alberto A. Fernández. – Nilda C. Garré.

Buenos Aires, 5 de julio de 2007.

VISTO la ley 19.101 para el personal militar, el decreto 1.081 del 31 de diciembre de 1973, el decreto 2.769 del 30 de diciembre de 1993, el decreto 388 del 16 de marzo de 1994, el decreto 1.104 del 8 de setiembre de 2005, el decreto 92 del 25 de enero de 2006, el decreto 1.095 del 23 de agosto de 2006, la ley de inteligencia nacional 25.520, el decreto 1.088 del 5 de mayo de 2003, el decreto 1.782 del 30 de noviembre de 2006, el decreto ley 5.177 de fecha 18 de abril de 1958, por el que se aprobó el Estatuto de la Policía de Establecimientos Navales, modificado por las leyes 16.563 y 17.144, reglamentado por el decreto 2.126 de fecha 20 de julio de 1977, modificado por el decreto 1.901 del 27 de octubre de 1994 y el decreto 1.784 del 30 de noviembre de 2006; y,

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con lo dispuesto por el decreto 2.769/93 se agregaron determinados suplementos a la reglamentación del capítulo IV –Haberes– del título II - Personal militar en actividad de la ley 19.101, aprobada por decreto 1.081/73 y sus modificatorios.

Que por los artículos 1º y 4º del decreto 2.769/93 se agregaron respectivamente como apartados *d)* y *e)* del inciso 4º del artículo 2.405 del decreto 1.081/73, el "Suplemento por responsabilidad de cargo o función" y el "Suplemento por mayor exigencia de vestuario".

Que por el artículo 2º se agregó como inciso *j)* del artículo 2.408 del decreto 1.081/73, la "Compensación por vivienda" y por el artículo 3º se reemplazó el inciso *f)* del artículo precitado referido a la "Compensación para adquisición de textos y demás elementos de estudio".

Que por el decreto 1.095/06 se dispuso la actualización de los montos de los suplementos y compensaciones mencionados en los considerandos precedentes, para el personal de las fuerzas armadas.

Que a través del decreto 1.088 del 5 de mayo de 2003 se aprobó el Estatuto para el Personal de la Secretaría de Inteligencia de la Presidencia de la Nación y el Personal Civil de Inteligencia de los Organismos de Inteligencia de las Fuerzas Armadas.

Que de conformidad con lo dispuesto por el decreto 1.901/94 se incorporaron determinados suplementos y compensaciones a la reglamentación del decreto ley 5.177/58, por el que se aprobó el Estatuto de la Policía de Establecimientos Navales, modificado por las leyes 16.563 y 17.144, aprobada por el decreto 2.126/77.

Que por el artículo 1º del decreto 1.901/94, se agregó como apartado 3) del inciso *b)* Suplementos, del artículo 1.101 del decreto 2.126/77, el "Suplemento por Responsabilidad del Cargo", el cual se liquida de acuerdo con lo establecido en el apartado *c)* Ni-

veles, del anexo 3 bis de dicho artículo 1.101, sustituido por el artículo 1º del decreto 1.784/06.

Que por los artículos 2º, 3º y 4º del citado decreto 1.901/94, se incorporaron como apartados 6), 7) y 8) del inciso *d)* Compensaciones, del artículo 1.101 del decreto 2.126/ 77, la "Compensación por Vivienda", la "Compensación para Adquisición de Textos y Elementos de Estudio" y la "Compensación por Mayor Exigencia de Vestuario".

Que con el transcurso del tiempo y en atención a las características que demandan los compromisos de específicas funciones de algunos integrantes de las fuerzas armadas, del personal civil de inteligencia de los organismos de inteligencia de las fuerzas armadas y de la policía de establecimientos navales, resulta necesario disponer la actualización de dichos suplementos y compensaciones.

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 de la disposición en trámite a partir del 1º de junio de 2007.

Que por similares motivos, cabe hacer, en este caso en particular, una excepción a lo dispuesto por el artículo 62 de la ley complementaria permanente de presupuesto 11.672 (texto ordenado por decreto 1.110/05) y sus modificatorias.

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 los servicios permanentes de asesoramiento jurídico del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Economía y Producción han tomado la intervención que les compete.

Que la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público ha tomado la intervención que le corresponde.

Que el presente se dicta en ejercicio de las atribuciones emergentes del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Por ello,

El presidente de la Nación Argentina, en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1º – Sustitúyese, a partir de 1º de junio de 2007, el punto 2 del apartado *d)* del inciso 4º – Otros suplementos particulares– del artículo 2.405 de la reglamentación del capítulo IV –Haberes– del título II –Personal militar en actividad– de la ley 19.101 para el personal militar, aprobada por decreto 1.081/73 y sus modificatorios, por el siguiente texto: "2. Para la percepción de este suplemento se establecen niveles del noventa y tres con setenta y cinco centésimos por ciento (93,75 %), setenta y cinco por ciento (75 %), sesenta por ciento (60 %) y cuarenta y cinco por ciento (45 %) para el personal superior, y del sesenta por ciento (60 %), cuarenta y cinco por ciento (45 %) y treinta y siete con cincuenta centésimos por ciento (37,50 %) para el personal subalterno; en ambos casos referidos al haber mensual del grado, definido en el artículo 2.401, inciso 3, de esta reglamentación"; y a partir del 1º de agosto de 2007 por el siguiente texto: "2. Para la percepción de este suplemento se establecen niveles del ciento siete con ochenta y un centésimos por ciento (107,81 %), ochenta y seis con veinticinco centésimos por ciento (86,25 %), sesenta y nueve por ciento (69 %) y cincuenta y uno con setenta y cinco centésimos por ciento (51,75 %) para el personal superior, y del sesenta y nueve por ciento (69 %), cincuenta y uno con setenta y cinco centésimos por ciento (51,75 %) y cuarenta y tres con trece centésimos por ciento (43,13 %) para el personal subalterno; en ambos casos referidos al haber mensual del grado, definido en el artículo 2.401, inciso 3, de esta reglamentación".

Art. 2º – Increméntanse los coeficientes del haber por tipo de grupo familiar destinados a la liquidación de la compensación por vivienda oportunamente establecidos como anexo I del decreto 2.769/ 93 y sus modificatorios, agregada como inciso *j)* del artículo 2.408 de la reglamentación mencionada en el artículo precedente, en un veinticinco por ciento (25 %) a partir del 1º de junio de 2007, y en un quince por ciento (15 %) a partir del 1º de agosto de 2007.

Art. 3º – Increméntase la compensación para la adquisición de textos y demás elementos de estudio del inciso *f)* del artículo 2.408 de la reglamentación citada en el artículo 1º del presente decreto, llevando del cuarenta y cinco por ciento (45 %) al cincuenta y seis con veinticinco centésimos por ciento (56,25 %) el porcentaje de los apartados 1º y 2º de dicho inciso a partir del 1º de junio de 2007, y al sesenta y cuatro con sesenta y nueve centésimos por ciento (64,69 %) a partir del 1º de agosto de 2007.

Art. 4º – Increméntase el porcentaje para la liquidación del suplemento por mayor exigencia de vestuario, regulado en el punto 2 del apartado *e)* del inciso 4 del artículo 2.405 de la reglamentación citada en el artículo 1º del presente decreto, llevándolo del treinta por ciento (30 %) al treinta y siete con cincuenta centésimos por ciento (37,50 %) a partir del 1º de junio de 2007, y al cuarenta y tres con trece centésimos por ciento (43,13 %) a partir del 1º de agosto de 2007.

Art. 5º – Créase en los casos que así corresponda, un adicional transitorio, no remunerativo y no bonificable, cuya determinación deberá realizarse conforme al siguiente procedimiento:

a) Se determinará el salario bruto mensual correspondiente a cada uno de los integrantes del personal militar en actividad. A los fines del presente decreto se entiende por salario bruto mensual la suma del haber mensual, los suplementos generales, los suplementos particulares y compensaciones de acuerdo con lo dispuesto en la ley 19.101 y su reglamentación, las sumas fijas establecidas por el artículo 7º del decreto 92/06 y los adicionales transitorios otorgados por los decretos 1.104/ 05 y 1.095/06 con exclusión de los incrementos resultantes de los artículos anteriores;

b) A partir del 1º de junio de 2007 se determinará un importe de referencia equivalente a la resultante de aplicar el porcentaje del diez por ciento (10 %) sobre el salario bruto mensual calculado de acuerdo con lo computado en el apartado *a)*, el que deberá modificarse conforme las variaciones que se produzcan en el mencionado salario bruto mensual;

c) Se calculará la sumatoria de los incrementos que correspondan a cada integrante de dicho personal, emergentes de la aplicación de los artículos 1º a 4º del presente decreto al 1º de junio de 2007;

d) Se calculará la diferencia de los montos resultantes de las operaciones efectuadas en los apartados *b)* y *c)*;

e) Si la operación efectuada en el apartado *d)* arroja un resultado de signo positivo, el monto así determinado conformará el adicional transitorio al que se refiere el presente artículo;

f) A partir del 1º de agosto de 2007 se determinará un importe de referencia equivalente a la resultante de aplicar el porcentaje del seis con cinco por ciento (6,5 %) sobre la sumatoria del salario bruto mensual determinado en el apartado *a)* más el importe de referencia al que se refiere el apartado *b)*;

g) Se calculará la sumatoria de los incrementos que correspondan a cada integrante de dicho personal, emergentes de la aplicación de los artículos 1º a 4º del presente decreto al 1º de agosto de 2007;

h) Se calculará la diferencia de los montos resultantes de las operaciones efectuadas en los apartados *f)* y *g)*;

i) Si la operación efectuada en el apartado *h)* arroja un resultado de signo positivo, el monto así determinado conformará a partir del 1º de agosto de 2007 el adicional transitorio al que se refiere el presente artículo.

Art. 6º – Increméntase, a partir del 1º de junio de 2007 para el personal civil de inteligencia de los organismos de inteligencia de las fuerzas armadas comprendido en el régimen del decreto 1.088 del 5 de mayo de 2003, los coeficientes del haber por tipo de grupo familiar destinados a la liquidación de la compensación por vivienda oportunamente establecidos en el anexo III del decreto 1.782/06, sumándose al coeficiente un cero coma diez (0,10) para tipo I, un cero coma quince (0,15) para tipo II, un cero coma quince (0,15) para tipo III y un cero coma quince (0,15) para tipo IV, los que quedan conformados según lo dispuesto en el anexo I* del presente decreto.

Art. 7º – Increméntase, a partir del 1º de junio de 2007 para el personal civil de inteligencia de los organismos de inteligencia de las fuerzas armadas, comprendido en el régimen del decreto 1.088 del 5 de mayo de 2003, el porcentaje percibido por el personal en actividad, correspondiente a la compensación por trabajo extraordinario prevista en el capítulo III, artículo 30, inciso *m)*, del mencionado decreto, en un diez por ciento (10 %). Para el cálculo del presente deberá considerarse la compensación efectivamente liquidada correspondiente al mes de mayo de 2007.

Art. 8º – Fíjase, a partir del 1º de junio de 2007 para el personal civil de inteligencia de los organismos de inteligencia de las fuerzas armadas, comprendido en el régimen del decreto 1.088/03, el porcentaje para la liquidación de la compensación por mayor exigencia de vestuario, regulado en el capítulo III, artículo 30, inciso *l)*, del mencionado decreto; el que queda establecido en el treinta y cinco por ciento (35 %).

Art. 9º – Créase en los casos que así corresponda un adicional transitorio, no remunerativo y no bonificable, cuya determinación deberá realizarse conforme el siguiente procedimiento:

a) Se determinará el salario bruto mensual correspondiente al mes de mayo de 2007 de cada uno de los integrantes del personal civil de inteligencia de los organismos de inteligencia de las fuerzas armadas, en actividad comprendidos en el régimen del decreto 1.088/03. A los fines del presente se entiende por salario bruto la suma del haber mensual, las bonificaciones, las compensaciones liquidadas en cada grado y categoría, de acuerdo con el decreto antes mencionado, el adicional creado en los artículos 6º y 10 del decreto 1.782/06 y la suma fija, no remunerativa y no bonificable referenciada en los artículos 4º y 5º del decreto 1.782/06, el que deberá modificarse conforme las variaciones producidas en el mencionado salario bruto mensual con exclusión de los incrementos

* A disposición de los señores legisladores en el expediente original.

resultantes de los artículos 6º a 8º del presente decreto y lo dispuesto en el capítulo 2, artículo 29, inciso *a)*, salario familiar y subsidio familiar del decreto 1.088/03;

b) A partir del 1º de junio de 2007, se determinará un importe de referencia equivalente a la resultante de aplicar el porcentaje del diez por ciento (10 %) sobre el salario bruto mensual calculado de acuerdo con lo computado en el apartado *a)*, el que deberá modificarse conforme las variaciones que se produzcan en el mencionado salario bruto mensual;

c) Se calculará la sumatoria de los incrementos que correspondan a cada integrante de dicho personal, emergentes de la aplicación de los artículos 6º a 8º del presente decreto;

d) Se calculará la diferencia de los montos resultantes de la operación efectuada en los apartados *b)* y *c)*;

e) Si la operación efectuada en el apartado *d)* arroja un resultado de signo positivo, el monto así determinado conformará el adicional transitorio al que se refiere el presente artículo.

Art. 10. – Increméntase, a partir del 1º de agosto de 2007 para el personal civil de inteligencia de los organismos de inteligencia de las fuerzas armadas, comprendido en el régimen del decreto 1.088/03, los coeficientes del haber por tipo de grupo familiar destinados a la liquidación de la compensación por vivienda oportunamente establecidos en el artículo 6º del presente decreto, los que serán aplicados según cuadro y categoría, adicionándose al coeficiente un cero coma cero cinco (0,05) para tipo I, un cero coma diez (0,10) para tipo II, un cero coma diez (0,10) para tipo III y un cero coma diez (0,10) para tipo IV los que quedan conformados según lo dispuesto en el anexo II* del presente decreto.

Art. 11. – Increméntase, a partir del 1º de agosto de 2007 para el personal civil de inteligencia de los organismos de inteligencia de las fuerzas armadas, comprendido en el régimen del decreto 1.088/03, el porcentaje percibido por el personal en actividad, correspondiente a la compensación por trabajo extraordinario prevista en el capítulo III, artículo 30, inciso *m)*, del mencionado decreto, en un cinco por ciento (5 %). Para el cálculo del presente deberá considerarse la compensación efectivamente liquidada correspondiente al mes de julio de 2007.

Art. 12. – Fíjase, a partir del 1º de agosto de 2007 para el personal civil de inteligencia de los organismos de inteligencia de las fuerzas armadas, comprendido en el régimen del decreto 1.088/03, la compensación por mayor exigencia de vestuario en un treinta y siete por ciento (37 %).

Art. 13. – Créase en los casos que así corresponda un adicional transitorio, no remunerativo y no bonificable, cuya determinación deberá realizarse conforme al siguiente procedimiento:

a) Se determinará el salario bruto mensual correspondiente al mes de julio de 2007 de cada uno de los integrantes del personal civil de inteligencia de los organismos de inteligencia de las fuerzas armadas en actividad comprendido en el régimen del decreto 1.088/03. A los fines del presente se entiende por salario bruto la suma del haber mensual, las bonificaciones, las compensaciones liquidadas en cada grado y categoría, de acuerdo con el decreto antes mencionado, el adicional creado en los artículos 6º y 10 del decreto 1.782/06, la suma fija no remunerativa y no bonificable referenciada en los artículos 4º y 5º del decreto 1.782/06, y el adicional creado en el artículo 9º del presente decreto, con exclusión de los incrementos resultantes de los artículos 10 a 12 del presente decreto y lo contemplado en el capítulo 2, artículo 29, inciso *a)*, del decreto 1.088/03, el que deberá modificarse conforme las variaciones que se produzcan en el mencionado salario bruto mensual;

b) A partir del 1º de agosto de 2007, se determinará un importe de referencia equivalente a la resultante de aplicar el porcentaje del seis coma cinco por ciento (6,5 %) sobre el salario bruto mensual calculado de acuerdo con lo computado en el apartado *a)* el que deberá modificarse conforme las variaciones que se produzcan en el mencionado salario bruto mensual;

c) Se calculará la sumatoria de los incrementos que correspondan a cada integrante de dicho personal, emergentes de la aplicación de los artículos 10 a 12 del presente decreto;

d) Se calculará la diferencia de los montos resultantes de la operación efectuada en los apartados *b)* y *c)*;

e) Si la operación efectuada en el apartado *d)* arroja un resultado de signo positivo, el monto así determinado conformará el adicional transitorio al que se refiere el presente artículo.

Art. 14. – Sustitúyese, a partir de 1º de junio de 2007, el apartado *c)* Niveles, del anexo 3 bis, sustituido por el artículo 1º del decreto 1.784/06, correspondiente al apartado 3, inciso *b)*, del artículo 1.101 de la reglamentación del decreto ley 5.177/58, por el que se aprobó el Estatuto de la Policía de Establecimientos Navales, modificado por las leyes 16.563

---

* A disposición de los señores legisladores en el expediente original.

y 17.144, aprobada por el decreto 2.126/77 y sus modificatorias por lo siguiente:

"*c)* Niveles:

c) 1. Para el personal superior:

1. Setenta y cinco por ciento (75 %).
2. Sesenta por ciento (60 %).
3. Cuarenta y cinco por ciento (45 %).

c) 2. Para el personal subalterno:

1. Cuarenta y cinco por ciento (45 %).
2. Treinta y siete con cincuenta centésimos por ciento (37,50 %)".

A partir del 1º de agosto de 2007, por lo siguiente:

"*c)* Niveles:

c) 1. Para el personal superior:

1. Ochenta y seis con veinticinco centésimos por ciento (86,25 %).
2. Sesenta y nueve por ciento (69 %).
3. Cincuenta y uno con setenta y cinco centésimos por ciento (51,75 %).

c) 2. Para el personal subalterno:

1. Cincuenta y uno con setenta y cinco centésimos por ciento (51,75 %).
2. Cuarenta y tres con trece centésimos por ciento (43,13 %)".

Art. 15. – Increméntanse los "Porcentajes" destinados a la liquidación de la compensación por vivienda, aprobados por el artículo 2º del decreto 1.784/06, incorporados como agregado 1 al anexo 9 bis del apartado 6, del inciso *d)* del artículo 1.101 de la reglamentación mencionada en el artículo 14 del presente decreto, en un veinticinco por ciento (25 %) a partir del 1º de junio de 2007 y en un quince por ciento (15 %) a partir del 1º de agosto de 2007.

Art. 16. – Increméntase la compensación para adquisición de textos y elementos de estudio del apartado 7 del inciso *d)* del artículo 1.101 de la reglamentación citada en el artículo 14 del presente decreto, llevando a partir del 1º de junio de 2007 del cuarenta y cinco por ciento (45 %) al cincuenta y seis con veinticinco centésimos por ciento (56,25 %) el porcentaje de los apartados *a)* y *b)* del anexo 10 bis de dicho artículo y, al sesenta y cuatro con sesenta y nueve centésimos por ciento (64,69 %) a partir del 1º de agosto de 2007.

Art. 17. – Increméntase el porcentaje para la liquidación de la compensación por mayor exigencia de vestuario, regulado en el punto *a)* del anexo 11 bis, correspondiente al apartado 8 del inciso *d)* del artículo 1.101 de la reglamentación citada en el artículo 14 del presente decreto, llevándola del treinta por ciento (30 %) al treinta y siete con cincuenta centésimos por ciento (37,50 %) a partir del 1º de junio de 2007 y al cuarenta y tres con trece centésimos por ciento (43,13 %) a partir del 1º de agosto de 2007.

Art. 18. – Créase, en los casos que así corresponda, un adicional transitorio, no remunerativo y no bonificable, cuya determinación deberá realizarse conforme el siguiente procedimiento:

a) Se determinará el salario bruto mensual correspondiente, a cada uno de los integrantes del personal de la policía de establecimientos navales en actividad. A los fines del presente decreto se entiende por salario bruto mensual a la suma del sueldo, los suplementos, las bonificaciones y compensaciones por permanencia en la categoría, por vivienda, para adquisición de textos y elementos de estudio y por mayor exigencia de vestuario, efectivamente liquidadas al citado personal, de acuerdo con lo dispuesto en la reglamentación aludida en el artículo 14 del presente decreto, las sumas fijas establecidas por el artículo 6º del decreto 92/06 y el adicional transitorio otorgado por los artículos 5º del citado decreto y 5º del decreto 1.784/06, con exclusión de los incrementos resultantes de los artículos 14 a 17 del presente decreto;

b) A partir del 1º de junio de 2007 se determinará un importe de referencia equivalente a la resultante de aplicar el porcentaje del diez por ciento (10 %) sobre el salario bruto mensual calculado de acuerdo con lo computado en el apartado *a)*, el que deberá modificarse conforme las variaciones que se produzcan en el mencionado salario bruto mensual;

c) Se calculará la sumatoria de los incrementos que correspondan a cada integrante de dicho personal, emergentes de la aplicación de los artículos 14 a 17 del presente decreto al 1º de junio de 2007;

d) Se calculará la diferencia de los montos resultantes de las operaciones efectuadas en los apartados *b)* y *c)*;

e) Si la operación efectuada en el apartado *d)* arroja un resultado de signo positivo, el monto así determinado conformará el adicional transitorio al que se refiere el presente artículo;

f) A partir del 1º de agosto de 2007 se determinará un importe de referencia equivalente a la resultante de aplicar el porcentaje del seis con cincuenta centésimos por ciento (6,50 %) sobre la sumatoria del salario bruto mensual determinado en el apartado *a)* más el importe de referencia al que se refiere el apartado *b)*;

g) Se calculará la sumatoria de los incrementos que correspondan a cada integrante de dicho personal, emergentes de la aplicación de los artículos 14 a 17 del presente decreto al 1º de agosto de 2007;

h) Se calculará la diferencia de los montos resultantes de las operaciones efectuadas en los apartados *f)* y *g)*;

i) Si la operación efectuada en el apartado *h)* arroja un resultado de signo positivo, el monto así determinado conformará a partir del 1º de agosto de 2007 el adicional transitorio al que se refiere el presente artículo.

Art. 19. – Facúltase al ministro de Defensa, con la intervención del Ministerio de Economía y Producción en los aspectos presupuestarios, para que dicte las normas operativas que resulten necesarias para la aplicación de los artículos 5º, 9°, 13 y 18 precedentes, incluyendo las pautas para instrumentar la absorción del monto fijo creado, en consonancia con la movilidad futura de las retribuciones de cada agente beneficiario de los mismos.

Art. 20. – Ratifícase el carácter de no remunerativo y no bonificable de los suplementos particulares y compensaciones, cuyo valor se actualiza por los artículos 1º a 4º del presente decreto, como asimismo la naturaleza de cada concepto y las condiciones para su percepción, de acuerdo con lo oportunamente ordenado por los decretos 2.769/93 y 388/94, durante el tiempo que el personal beneficiario desempeñe el cargo o las funciones por las cuales le hayan sido adjudicados, así como el del adicional transitorio creado por el artículo 5º del presente decreto. No serán de aplicación las normas de enganche que extiendan los alcances del presente decreto a las fuerzas de seguridad.

Art. 21. – Ratifícase el carácter de no remunerativo y no bonificable de las compensaciones y bonificaciones, cuyo valor se actualiza por los artículos 6º a 8º y 10 a 12 del presente decreto, como asimismo la naturaleza de cada concepto y las condiciones para su percepción, de acuerdo con lo oportunamente ordenado por el decreto 1.088/03, durante el tiempo que el personal desempeñe el cargo o las funciones por las cuales les hayan sido adjudicados, así como el del adicional transitorio creado por los artículos 9º y 13.

Art. 22. – Ratifícase el carácter de no remunerativo y no bonificable del suplemento y de las compensaciones, cuyo valor se actualiza por los artículos 14 a 17 del presente decreto, como asimismo la naturaleza de cada concepto y las condiciones para su percepción, de acuerdo con lo oportunamente ordenado por el decreto 1.901/94, durante el tiempo que el personal beneficiario desempeñe el cargo o las funciones por las cuales les hayan sido adjudicados, así como el del adicional transitorio creado por el artículo 18 de la presente medida.

Art. 23. – Facúltase a la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público a dictar las normas interpretativas, aclaratorias y complementarias que resultaren pertinentes para la aplicación de la presente medida.

Art. 24. – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 25. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 871

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Alberto A. Fernández. – Aníbal D. Fernández. – Alicia M. Kirchner. – Felisa Miceli. – Ginés M. González García. – Alberto J. B. Iribarne. – Jorge E. Taiana. – Julio M. De Vido. – Nilda C. Garré. – Carlos A. Tomada. – Daniel F. Filmus.

IX

(Orden del Día Nº 2.676)

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– prevista en los artículos 99, inciso 3; y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional ha considerado el expediente referido al decreto del Poder Ejecutivo nacional 863 de fecha 5 de julio de 2007 mediante el cual se amplía la planta permanente del Servicio Penitenciario Federal, dependiente de la Subsecretaría de Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en quinientos cuarenta y dos (542) cargos para el personal de seguridad y defensa, de acuerdo al detalle obrante en las planillas anexas al presente decreto que forman parte integrante del mismo.

En virtud de los fundamentos que se exponen en el informe adjunto, y por los que oportunamente ampliará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Artículo 1º – Declarar la validez del decreto 863 de fecha 5 de julio de 2007.

Art. 2º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 1º de agosto de 2007.

Jorge M. Capitanich. – Diana B. Conti. – Jorge A. Landau. – Agustín O. Rossi. – Patricia Vaca Narvaja. – María L. Leguizamón. – María C. Perceval.

INFORME

I. *Antecedentes*

La Constitución Nacional, antes de la reforma de 1994, establecía en forma clara y terminante la doctrina de la separación de las funciones del gobierno, precisando uno de los contenidos básicos asignados a la forma republicana prevista en su artículo 1°.

La clásica doctrina de la división de los poderes, concebida por el movimiento constitucionalista como una de las técnicas más eficaces para la defensa de las libertades frente a los abusos gestados por la concentración del poder, y que fue complementada con la teoría de los controles formulada por Karl Loewenstein, revestía jerarquía constitucional y era uno de los pilares elementales sobre los cuales se estructuraba la organización gubernamental de la Nación.

Gregorio Badeni[1] señala: "…Las funciones del órgano ejecutivo han aumentado en los sistemas democrático-constitucionales como consecuencia de la ampliación de la actividad estatal. Y, si bien esa tendencia se refleja en todos los órganos gubernamentales, su proyección resulta mucho más significativa en el Poder Ejecutivo debido a que su función no se limita a la simple ejecución de las leyes, sino que se extiende, en forma global, a la gestión y administración de los asuntos públicos, y a la determinación del plan de gobierno…".

En este orden de ideas, el citado constitucionalista destaca: "…La expansión de las funciones ejecutivas no configura, necesariamente, una corruptela constitucional por cuanto ella puede ser convalidada mediante una interpretación dinámica y razonable de la Ley Fundamental…[2]

"En el ámbito de la vida social, política o económica de una nación –agrega Badeni– pueden presentarse situaciones graves de emergencia genera-doras de un estado de necesidad cuya solución impone que se adopten medidas urgentes para neutralizar sus efectos perjudiciales o reducirlos a su mínima expresión posible. Cuando esas medidas, constitucionalmente, deben revestir carácter legislativo, las demoras que a veces se producen en el trámite parlamentario pueden privarlas de eficacia temporal, y ello justificaría su sanción inmediata por el órgano ejecutivo, ya sea en forma directa o como consecuencia de una delegación congresual…".[3]

La reforma constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el marco del paradigma instaurado por los constituyentes de 1853/60 se planteaba.[4]

A partir de la reforma, la facultad que la Constitución Nacional le atribuye excepcionalmente al Poder Ejecutivo, más allá de las posturas doctrinarias ha adquirido "carta de ciudadanía constitucional, por lo que ya no tiene sentido discutir si la procedencia de esta clase de reglamentos se apoya en el ensanche, o bien, en la superación de las fuentes constitucionales. En tal sentido, su validez constitucional encuentra apoyo expreso en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución reformada".[5]

En procura de una regulación del poder atribuido al presidente de la Nación se establecieron mecanismos tendientes a resolver el uso y la instrumentación de tres decretos cuyas características han sido tipificados en nuestra Constitución Nacional: *a)* los decretos de necesidad y urgencia; *b)* los dictados en virtud de delegación legislativa; y *c)* los de promulgación parcial de las leyes.

Estos decretos han sido consagrados expresamente en los artículos 99, inciso 3; 76, 80 y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional.

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

CAPÍTULO TERCERO. *Atribuciones del Poder Ejecutivo*. Artículo 99. "El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

……

"3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuer-

[1] Badeni, Gregorio, *Reglamentación de la Comisión Bicameral Permanente*, "La Ley", 2006-D, 1.229.

[2] Badeni, Gregorio, *ob. cit.*

[3] Badeni, Gregorio, *ob. cit.*

[4] Joaquín V. González se pronunciaba a favor de la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia siempre que ellos sean sometidos a consideración del Honorable Congreso de la Nación. *Manual de la Constitución argentina*, 1890.

En una postura distinta, se ubica Linares Quintana, siguiendo el criterio ortodoxo de que lo que no está previsto en la ley no se puede hacer.

[5] Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley", 2004-A, 1144.

do 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 nacional: *a)* de necesidad y urgencia, *b)* por delegación legislativa, y *c)* de promulgación parcial de leyes.

El título II de la ley 26.122 establece el régimen jurídico y la competencia de la Comisión Bicameral Permanente y, en su artículo 5º, precisa que ella estará integrada por ocho (8) diputados y ocho (8) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras.

La resolución del presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación 1.130 de fecha 12 de octubre de 2006, ha designado a los señores diputados de la Nación, miembros de dicha comisión.

En igual sentido, el presidente de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación ha emitido los decretos 54 de fecha 13 de octubre de 2006 y 57 de fecha 25 de octubre de 2006.

En este orden de ideas, es criterio de esta comisión plantear un criterio amplio al analizar las circunstancias de carácter excepcional que operan como supuesto fáctico-jurídico-político que autoriza el empleo del instituto del decreto de necesidad y urgencia.

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho –la necesidad urgente– habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, "porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos".[6]

Es de vital importancia esta definición, ya que serán luego los órganos de control quienes deberán valorar si se han reunido los requisitos en el supuesto de hecho que autoriza al Poder Ejecutivo a hacer uso de dicha facultad.

La doctrina en general se refiere al supuesto fáctico como aquel acontecimiento o situación que determina la emergencia que ocasiona la crisis institucional que impide al Poder Ejecutivo ejercer sus facultades constitucionales de un modo más adecuado, llevando al estado de necesidad política que desemboca en la asunción de dichas facultades por parte del Poder Ejecutivo.

---

[6] Pérez Hualde, Alejandro, *Decretos de necesidad y urgencia*, Buenos Aires, Depalma, 1995.

Sin embargo, Pérez Hualde, Lagaz y Lacambara, entienden que existe aún un supuesto previo que es el de la vigencia de un sistema republicano que contemple en especial uno de los requisitos básicos, como lo es el principio de división de poderes.

En conclusión, al supuesto fáctico lo precede un supuesto institucional complejo que se compone de la existencia de un sistema con división de poderes o de funciones de distintos órganos y con un procedimiento de elaboración de leyes. Si no existen estos antecedentes, no se dará la posibilidad de existencia del decreto de necesidad y urgencia.

Superado este debate doctrinario, el dictado del Poder Ejecutivo de normas de rango legislativo so pretexto de la existencia de una situación de hecho que impide el pronunciamiento por parte del órgano al cual, según la Constitución, le corresponde actuar, no es un fenómeno novedoso para el derecho político.

Entre sus antecedentes más antiguos, se detecta la presencia de estos instrumentos en la Carta de Restauración Francesa y en la Ley Fundamental de Prusia de 1850.

Asimismo, son numerosas las constituciones europeas que han contemplado la posibilidad de existencia de aquellas situaciones extraordinarias de necesidad y urgencia, estableciéndolas en sus textos en forma expresa, tales como la Constitución de la República Española y en Sudamérica, las Constituciones de Brasil, Colombia y Perú, entre otras.

En este sentido, este es el marco fáctico en el cual la Convención Constituyente de 1994 introdujo los decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional argentina, receptados en el artículo 99, inciso 3.

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de "circunstancias excepcionales" que "hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo".[7]

Conforme la postura desarrollada por Germán Bidart Campos, la "necesidad" es algo más que conveniencia, en este caso, parece ser sinónimo de imprescindible. Se agrega "urgencia", y lo urgente es lo que no puede esperar. "Necesario" y "urgente" aluden, entonces, a un decreto que únicamente puede dictarse en circunstancias excepcionales en que, por ser imposible seguir con el procedimiento normal de sanción de las leyes, se hace imprescindible emitir sin demora alguna el decreto sustantivo.[8]

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del caso "Peralta",[9] ya que se le reconoció expresamente al presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

En el caso precitado, los actores iniciaron una acción de amparo ante el dictado del decreto 36/90 que convertía los contratos bancarios a plazo fijo en bonos de deuda pública (Plan Bonex).

Sin embargo, a pesar de su reconocimiento jurisprudencial, la Corte Suprema de Justicia impuso una serie de reglas que debe contener el dictado de este tipo decretos por parte del órgano administrador para su procedencia.

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

"…una situación de grave riesgo social que pusiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado –ésta constituirá la causa por la cual se considera válido el decreto– […] razonabilidad de las medidas dispuestas […] relación entre los medios elegidos por la norma y los fines de ésta […] examen de la proporcionalidad de las medidas y el tiempo de vigencia de ellas [...] inexistencia de otros medios alternativos adecuados para lograr los fines buscados […] convalidación del Congreso, expresa o tácita…".

Asimismo, sostuvo que "no necesariamente el dictado por parte del Poder Ejecutivo de normas como el decreto 36/90 determina su invalidez constitucional por la sola razón de su origen".

Puede reconocerse la validez constitucional de una norma como la contenida en el decreto 36/90, dictada por el Poder Ejecutivo, fundado en dos razones fundamentales: *a)* que en definitiva el Congreso Nacional, en ejercicio de poderes constitucionales propios, no adopte decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados; *b)* porque ha mediado una situación de grave riesgo social, frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas del tipo de las instrumentadas en el decreto, cuya eficacia no parece concebible por medios distintos a los arbitrados (considerando 24).

La Corte ha caracterizado al supuesto fáctico habilitante para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia como "una situación de grave riesgo social frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas" (considerando 24).

En este sentido, la Corte Suprema definió la emergencia económico-social como aquella "situación extraordinaria que gravita sobre el orden económico-social, con su carga de perturbación acumulada, en variables de escasez, pobreza, penuria o indigencia, origina un estado de necesidad que hay que ponerle fin" (considerando 43).

---

[7] Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, EDIAR, 1995, tomo VI.

[8] Bidart Campos, Germán, *Los decretos de necesidad y urgencia*. Columna de opinión, "La Ley", 27/02/01.

[9] "La Ley", 1991-C:158.

Asimismo, el alto tribunal consideró la razonabilidad de la medida atendiendo a "la circunstancia de que los medios arbitrados no parecen desmedidos en relación a la finalidad que persiguen" (considerando 48).

El Poder Judicial tiene la potestad de examinar la existencia o no del estado de necesidad y razonabilidad, ejerciendo el control de constitucionalidad sobre la materia regulada, en un caso que sea sometido a su juicio y donde se haya afectado algún derecho constitucional.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Nacional[10] controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

El criterio expuesto por la CSJN respecto de su facultad de ejercer el control de constitucionalidad con relación a los decretos de necesidad y urgencia ha sido variable.

Mientras en el caso "Peralta" convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso "Rodríguez",[11] la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quién posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

Asimismo, consideró que los legisladores que habían interpuesto la acción de amparo carecían de legitimación activa; lo mismo sostuvo respecto del Defensor del Pueblo, pero consideró que el jefe de Gabinete tenía legitimación para actuar.

En esta oportunidad, la CSJN defendió la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y de su control político en cabeza del Poder Legislativo. Sostuvo que la jueza de grado carecía de jurisdicción para intervenir en el caso por ausencia de gravamen, caso, causa o controversia, pues decidió sobre un conflicto –que por su naturaleza– es ajeno a la resolución judicial, mediando –en consecuencia– una invasión de la zona de reserva de otro poder (considerando 6°).

Sin embargo, a pesar de lo dicho precedentemente, consideró que ello no implica una convalidación del decreto (de necesidad y urgencia) 842/97 "en tanto que esa norma, como integrante del ordenamiento jurídico, es susceptible de eventuales cuestionamientos constitucionales –antes, durante o después de su tratamiento legislativo y cualquiera fuese la suerte que corriese ese trámite– siempre que, ante un 'caso concreto' –inexistente en la especie–, conforme las exigencias del artículo 116 de la Constitución Nacional, se considere en pugna con los derechos y garantías consagrados en la Ley Fundamental" (considerando 23).

Es decir, que limita la facultad de control del Poder Judicial ante la presencia de agravio concreto (examina si se cumplieron los requisitos formales de procedencia y el límite material), siendo el Congreso –depositario de la voluntad popular– a quien la Constitución Nacional le atribuye la excluyente intervención en el contralor de los DNU (considerando 17).

En este caso, la CSJN renunció expresamente a ejercer el control de constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, con base en la falta de caso y carencia de agravio concreto.

En cambio, en el caso "Verrocchi"[12] cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) 770/96 y 771/96 emitidos por el Poder Ejecutivo nacional en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

En el caso precitado, la CSJN ejerce un control de constitucionalidad amplio y analiza también la razonabilidad de la medida, al avocarse a examinar si se cumplieron las exigencias formales y materiales en el dictado de este tipo de normas, admitiendo el ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo nacional.

En este sentido, la CSJN considera que "se hace bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a exigencias materiales y formales, que constituyen una limitación y no una ampliación de la práctica seguida en el país…" (considerando 8°).

En el considerando 9° analiza las dos circunstancias habilitantes para el dictado de este tipo de normas, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y sostiene que "corresponde al Poder Judicial el control de constitucionalidad sobre las condiciones bajo las cuales se admite esa facultad excepcional, que constituyen las actuales exigencias constitucionales para su ejercicio. Es atribución de este tribunal en esta instancia evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia…".

En el considerando 11, la CSJN sostuvo que la carencia de ley que regule el trámite y alcances de la intervención del Congreso, exigía una mayor res-

---

[10] Artículo 28: "Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio".

[11] "La Ley", 1997-E:884.

[12] "Verrocchi, Ezio D. c/Administración Nacional de Aduanas", CS, 1999/08/19, "Fallos", 322:1726, "La Ley", 1999-E, 590.

ponsabilidad por parte del Poder Judicial en el ejercicio del control de constitucionalidad, por lo cual, confirma la sentencia del *a quo* que declaraba inconstitucionales los decretos 770/96 y 771/96. En el presente caso ejerció un control amplio de las circunstancias fácticas y jurídicas del dictado del decreto en cuestión.

En el caso "Risolía de Ocampo",[13] se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97, que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

El fundamento central para descalificar esta normativa fue que protegían intereses de individuos o grupos, no intereses generales de la sociedad.

De esta forma, la CSJN en el caso precitado agregaba un requisito más a la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia: la protección de intereses generales de la sociedad.

En el caso "Guida",[14] la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la administración pública.

Uno de los principales argumentos de la Corte para declarar la constitucionalidad del decreto precitado, fue su ratificación mediante la sanción de la ley 24.624.

A juicio de la CSJN, dicha ratificación importaba la intervención del Congreso en los términos que señala la Constitución y un reconocimiento de la emergencia invocada por el Poder Ejecutivo nacional.

Los ministros Nazareno, Moliné O'Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que "…la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que –en uso de facultades privativas– compete al Congreso de la Nación conforme al artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas Cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo nacional al enfrentar la crisis…" (considerando 6°).

En el caso precitado, el voto del ministro Carlos Fayt señaló que "tal como lo recordó el tribunal en la causa 'Verrocchi' ('Fallos', 322:1726), para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer válidamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 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, o 2°) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser remediada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Esta última es la situación que debe entenderse presente en el caso…" (considerando 6°).

"Que la doctrina elaborada por esta Corte en torno a la nueva previsión constitucional, no difiere en lo sustancial del recordado precedente de 'Fallos', 313:1513. Sin embargo, en este último se valoró el silencio del Poder Legislativo como una convalidación tácita con consecuencias positivas (considerando 25). Nada de ello en cambio, sería en principio posible de afirmar hoy, frente al ineludible quicio constitucional que condiciona estrictamente la existencia misma de la voluntad del Congreso en su manifestación positiva (artículo 82 de la Constitución Nacional). No obstante, de esta regulación minuciosa de una facultad que por definición se considera existente, no podría derivarse como conclusión que la ausencia de reglamentación legal del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional deje inerme a la sociedad frente a las situaciones que el propio texto constitucional ahora prevé como excepcionales y, por tanto, merecedoras de remedios del mismo carácter" (considerando 7°).

Fayt agregó que "en el caso concreto que nos ocupa, el Congreso Nacional, haciéndose cargo de su necesaria intervención en cuestiones de hondo y sensible contenido social –más allá de las implicancias presupuestarias que obviamente ostenta y que en última instancia son la razón misma de la medida– ha asumido esa intervención legitimadora, con lo que puede darse por satisfecho el recaudo constitucional antes indicado. Ello, claro está, no descarta sino refuerza el necesario control de constitucionalidad inherente al Poder Judicial de la Nación, conforme fue recordado por el tribunal en la causa 'Verrocchi' ya citada" (considerando 9°).

En este mismo orden de ideas, el citado ministro de la CSJN destacó que "en cuanto al contenido mismo de la medida cuestionada, deben entenderse reunidos los requisitos que condicionan su validez, de acuerdo a la ya conocida doctrina de la emergencia" (considerando 10).

---

[13] "Risolía de Ocampo, María José c/Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia", CS, "Fallos", 323:1934.

[14] "Guida Liliana c/Poder Ejecutivo s/empleo público", CS, "Fallos", 323:1566.

Por todo lo expuesto, se revoca el fallo de la instancia anterior y se declara la constitucionalidad del decreto.

Entre los administrativistas, Juan Carlos Cassagne define a los reglamentos como "todo acto unilateral que emite un órgano de la administración pública, creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula, por tanto, situaciones objetivas e impersonales".[15]

Los reglamentos constituyen fuentes del derecho para la administración pública, aun cuando proceden de ella misma, ya que integran el bloque de legalidad, al cual los órganos administrativos deben ajustar su cometido. Desde el punto de vista cuantitativo, constituyen la fuente de mayor importancia del derecho administrativo, habida cuenta de que no sólo son emitidos por el Poder Ejecutivo, sino también por los demás órganos y entes que actúan en su esfera.

En lo que concierne a la naturaleza de la actividad reglamentaria, la doctrina clásica consideraba que constituía una actividad administrativa, mientras que para Cassagne "la actividad reglamentaria traduce una actividad materialmente legislativa o normativa, ya que se trata del dictado de normas jurídicas de carácter general y obligatorias por parte de órganos administrativos que actúan dentro de la esfera de su competencia, traduciendo una actividad jurídica de la administración que se diferencia de la administrativa por cuanto ésta es una actividad inmediata, práctica y concreta tendiente a la satisfacción de necesidades públicas, encuadrada en el ordenamiento jurídico".[16]

Conforme la terminología utilizada por la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA), los reglamentos se denominan también actos de alcance o contenido general.

Para la LNPA el reglamento es un acto de alcance general, expresión que comprende a los meros actos de alcance general que no integran el ordenamiento jurídico.

"Sin embargo –señala Cassagne– la figura del reglamento no agota todas las situaciones que traducen la emisión de actos de alcance o contenido general en sede administrativa. Las normas generales que sólo tienen eficacia interna en la administración o que están dirigidas a los agentes públicos –instrucciones de servicio, circulares– no producen efectos jurídicos respecto a los particulares. Su principal efecto jurídico se deriva del deber de obediencia jerárquica del inferior al superior".[17]

Tal y como expresa Cassagne, la caracterización jurídica de los reglamentos surge de la circunstancia de encontrarse sujetos a un régimen jurídico peculiar que los diferencia de las leyes en sentido formal, de los actos administrativos y de las instrucciones de servicio, circulares y demás reglamentos internos.

En el orden nacional, los reglamentos pueden provenir de la administración, de la Legislatura o del Poder Judicial, ya que las normas de carácter general dictadas por el Congreso o por los organismos judiciales, sin el carácter formal de las leyes o sentencias, son también reglamentos, sujetos, en principio, al mismo régimen jurídico que los dictados por la administración.

La sustancia de un acto de alcance general de contenido normativo, que integra el ordenamiento jurídico, es la del "reglamento", con independencia del órgano o ente estatal que lo produzca, siendo indiferente desde el punto de vista jurídico la utilización de distintos términos.

Conforme la vinculación o relación de los reglamentos con las leyes, los primeros se clasifican según la doctrina en ejecutivos, autónomos, delegados y de necesidad o urgencia.[18]

Los reglamentos ejecutivos o de ejecución son los que dicta el Poder Ejecutivo en ejercicio de las facultades atribuidas por el artículo 99, inciso 2, de la Constitución Nacional, para asegurar o facilitar la aplicación o ejecución de las leyes, regulando detalles necesarios para el mejor cumplimiento de las leyes y de las finalidades que se propuso el legislador.

Por su parte, el dictado de reglamentos autónomos o independientes corresponde, en principio, al Poder Ejecutivo de acuerdo a la distribución de funciones que realiza la Constitución Nacional, la cual, en su artículo 99, inciso 1, le atribuye responsabilidad política por la administración general del país.

Marienhoff afirma que el reglamento autónomo es dictado por el Poder Ejecutivo en materias acerca de las cuales tiene competencia exclusiva de acuerdo a textos o principios constitucionales. Sostiene que, así como existe una zona de reserva de la ley que no puede ser invadida por el poder administrador, también hay un ámbito de competencias, reservado a la administración en la cual el Poder Legislativo no puede inmiscuirse, como consecuencia del principio de separación de los poderes.[19]

Con la reforma constitucional de 1994 quedó superado el debate doctrinario respecto de los reglamentos delegados,[20] al contemplar expresamente la delegación legislativa en el artículo 76.

---

[15] Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley", 2004-A, 1144.

[16] Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley", 2004-A, 1144.

[17] Cassagne, Juan Carlos, *ob. cit.*

[18] Clasificación desarrollada en Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley", 2004-A, 1144.

[19] Definición señalada en Cassagne, Juan Carlos, *ob. cit.*

[20] Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

En dicha norma constitucional, si bien genéricamente se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, seguidamente se la admite respecto de dos materias determinadas: *a)* de administración, y *b)* de emergencia pública.

Tal y como se ha expuesto ut supra, hasta la reforma constitucional de 1994 se debatía en doctrina acerca de la validez constitucional de los denominados reglamentos de necesidad y urgencia.[21]

Mientras un sector, encabezado por los administrativistas, se inclinaba por su validez constitucional y recibía el apoyo de la realidad jurisprudencial aunque dentro de ciertos límites, otra corriente doctrinaria entendía que resultaban violatorios del sistema de la Constitución de 1853/60 por considerar, sustancialmente, que afectaban el principio de la división de los poderes.[22]

Y tal como lo ha expresado Cassagne:[23] "…La concepción de la denominada doctrina de la separación de los poderes o, según prefieren algunos, de la división de los poderes, elaborada por Montesquieu (bajo la innegable influencia de Locke), ha dado lugar a numerosas y diferentes interpretaciones jurídicas que olvidan la naturaleza eminentemente política y hasta sociológica de esta teoría. Precisamente, al abordar el estudio del poder reglamentario, en cualquier ordenamiento constitucional positivo, hay que analizar primero el sistema, su realidad y los antecedentes que le han servido de fuente, pues recién después de esa labor el intérprete estará en condiciones para determinar el modo en que la Constitución ha recepcionado el principio divisorio en lo que atañe a la articulación entre la ley y el reglamento.

La teoría expuesta por Montesquieu en *El espíritu de las leyes* reposa, como es sabido, en la necesidad de instaurar un equilibrio entre los órganos que ejercen el poder estatal. Parte de reconocer que las personas que poseen poder tienden normalmente a su abuso, por lo cual considera imprescindible la institución en el Estado de un sistema de pesos y contrapesos, de modo que los poderes puedan controlarse recíprocamente y que el equilibrio resultante, permita el juego de los cuerpos intermedios de la sociedad y favorezca la libertad de los ciudadanos.[24]

Lejos de predicar la primacía del Poder Legislativo o el acantonamiento de las funciones típicas de cada poder (en sentido orgánico la concepción de Montesquieu –antes que transferir el monopolio de la actividad legislativa al Parlamento (como pretendió Rousseau)– se ocupó de la división del Poder Legislativo, asignando al Poder Ejecutivo funciones colegislativas (vgr. veto, iniciativa y convocatoria) y estableciendo un sistema bicameral, con el objeto de impedir el predominio y el abuso del órgano parlamentario. El centro de la concepción, aun cuando el principio no tuvo acogida en las Constituciones que se dictaron durante la Revolución Francesa, lo constituye, sin duda, la ubicación del Poder Judicial en el esquema divisorio, concebido como órgano imparcial para juzgar y resolver las controversias, con independencia de los otros dos poderes…".[25]

Conforme el análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan "circunstancias excepcionales" que "…hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos".[26]

Por todo lo expuesto, es criterio de esta comisión analizar en lo pertinente la existencia del supuesto fáctico-jurídico-político que habilita el dictado de

---

[21] Miguel A. Ekmekdjian (en su obra *Manual de la Constitución argentina*, Buenos Aires, Depalma, 1997) entiende que no es correcto llamar a estas normas reglamentos, puesto que son normas de sustancia legislativa y no obstante ello, son dictadas por el Poder Ejecutivo nacional, y adopta la denominación de "decretos leyes" al referirse a este tipo de instrumentos.

[22] En este orden de ideas, Ekmekdjian se encuentra ente quienes defienden la inconstitucionalidad de los llamados reglamentos de necesidad y urgencia, fundando su postura en la afectación del principio de de división de poderes, y olvidando conforme al criterio de esta comisión el verdadero ori-gen de la teoría de frenos y contrapesos elaborado por Montesquieu y adoptada por nuestra Constitución histórica 1853/60. En este sentido, y compartiendo la exposición de Cassagne "…la atribución de la potestad reglamentaria al Ejecutivo responde a los principios de equilibrio, que están en la base de la teoría de Montesquieu, permitiendo su ejercicio no sólo para reglamentar las leyes del Congreso, sino también para dictar normas generales en determinadas situaciones que derivan tanto de sus propias facultades como órgano jerárquico superior de la administración pública (ex artículo 86 inciso 1º, Constitución Nacional) como de las atribuciones vinculadas al estado de necesidad y a la eficacia de la realización de los fines constitucionales (esto último, a través de la figura de la delegación), facultades que deberá ejercer, en cualquier caso, bajo el control permanente del Congreso…" (Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley", 2004-A, 1144).

[23] Cassagne, Juan Carlos, *Sobre fundamentación y los límites de la potestad reglamentaria de necesidad y urgencia*, "La Ley", 1991-E, 1179.

[24] Cassagne, Juan Carlos, *ob. cit.*

[25] Cassagne, Juan Carlos, *ob. cit.*

[26] Cabe destacar que en Estados Unidos los citados decretos reciben la denominación de *executives orders*, las cuales son órdenes ejecutivas, una facultad propia por la ley segunda fundamental de la Constitución de los Estados Unidos que establece la capacidad del presidente para legislar sobre facultades e instituciones e incluso sobre la propia Constitución.

los instrumentos precitados por parte del Poder Ejecutivo, conforme a los requisitos establecidos expresamente por la Constitución Nacional en el artículo 99, inciso 3 –la existencia de circunstancias excepcionales que imposibiliten seguir el procedimiento legislativo ordinario y la necesidad y urgencia de suplir dicho trámite mediante un decreto–; sumado esto, a los principios sentados por la jurisprudencia elaborada a través de los diferentes fallos de la Corte Suprema de la Nación, tales como la existencia de un grave riesgo social, asegurar la continuidad y vigencia de la unidad nacional y la protección de los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos.

II. *Objeto*

Se somete a dictamen de esta comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 863 de fecha 5 de julio de 2007 mediante el cual se amplía la planta permanente del Servicio Penitenciario Federal, dependiente de la Subsecretaría de Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en quinientos cuarenta y dos (542) cargos para el personal de seguridad y defensa, de acuerdo al detalle obrante en las planillas anexas al presente decreto que forman parte integrante del mismo.

II.a. *Análisis del decreto*

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último considerando del citado decreto que se dicta en uso de las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo nacional por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

La ley 26.122, en el capítulo I del título III se refiere a los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente respecto de los decretos de necesidad y urgencia estableciendo en su artículo 10 que esta comisión debe expedirse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado.

La lectura del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: *a)* la firma del señor presidente de la Nación; *b)* la firma de los señores ministros y del señor jefe de Gabinete de Ministros –dictado en acuerdo general de ministros– y refrendado juntamente con el señor jefe de Gabinete de Ministros; y *c)* la remisión del señor jefe de Gabinete de Ministros a la Comisión Bicameral Permanente; y como requisitos sustanciales: *a)* razones de necesidad y urgencia; y *b)* en orden a la materia, puede dictar normas de contenido típicamente legislativo, siempre que no trate materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos.

El decreto 863/07 en consideración ha sido decidido en acuerdo general de ministros y refrendado por el señor presidente de la Nación, doctor Néstor Kirchner, el señor jefe de Gabinete de Ministros, doctor Alberto A. Fernández, y los señores ministros, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, párrafo 3.

Asimismo, se encuentra cumplido el último requisito formal referido a la obligación del jefe de Gabinete de Ministros de someter la medida a consideración de la comisión bicameral permanente dentro de los 10 días.

Conforme al artículo 99, inciso 3, párrafo 4, se eleva este despacho en cumplimiento del plazo establecido.

La posición adoptada por la comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece: "La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta" y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto él sea derogado formalmente por el Congreso.[27]

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 863/07.

En los considerandos del precitado decreto, el Poder Ejecutivo nacional deja constancia que, el Servicio Penitenciario Federal, dependiente de la Subsecretaría de Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, tiene por misión la ejecución de las penas privativas de libertad conforme a las leyes en vigencia, consonantes con los tratados internacionales en la materia con jerarquía constitucional, cuyo cumplimiento exige cubrir las demandas esenciales de régimen, trato y tratamiento de los internos, con el fin de procurar su adecuada reinserción social.

De este modo, para llevar a cabo tan importante misión social, resulta menester dar una pronta respuesta a la futura habilitación de nuevos establecimientos a erigirse en el marco del Plan de Infraestructura Penitenciaria 2004, aprobado por decreto 1.183/2003.

En este sentido, para satisfacer tal necesidad resulta apropiado incrementar la planta permanente del Servicio Penitenciario Federal en quinientos cuarenta y dos (542) cargos para personal de seguridad y defensa, con el objetivo de atender la mayor capacidad de alojamiento de internos derivada de la ampliación de establecimientos penitenciarios, y el

[27] Esta posición ha sido sostenida por autores como Bidart Campos, Pérez Hualde, Cassagne, entre otros, quienes han señalado que ni siquiera una ley que reglamente el trámite y alcance de la intervención del Congreso podrá prescribir que el silencio implique la aprobación tácita del decreto de necesidad y urgencia.

aumento de demandas y servicios producto de esa situación.

Asimismo, el Poder Ejecutivo nacional destaca que a pesar de los avances en materia tecnológica de la infraestructura penitenciaria, el personal continúa siendo principal protagonista en todas las actividades y asistencias diarias de la población penal.

Por todo ello, y dada la urgencia de esta medida, relacionada con la exigencia de mayores recursos humanos para administrar los nuevos espacios penitenciarios proyectados, se profundiza severamente al advertirse que los agentes que habrán de incorporarse definitivamente a la institución deben contar con estrictos controles de reclutamiento y cursos específicos de formación, con una duración estimada de seis (6) meses a tres (3) años.

En otro orden, el Poder Ejecutivo nacional deja constancia en los considerandos del precitado decreto que, la excepción prevista en el artículo 6º de la ley 26.198 referida a la aprobación por decisión administrativa del jefe de Gabinete de Ministros, de la incorporación de agentes que completen cursos de capacitación específicos correspondientes, entre otros, a las fuerzas de seguridad no resulta de aplicación en el presente caso.

Es importante destacar que, el impacto presupuestario de la medida que se propicia no resulta significativo en el presente ejercicio, por lo cual el mismo podrá ser atendido con los créditos presupuestarios vigentes correspondientes al Servicio Penitenciario Federal.

Es dable destcar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reconocido desde antiguo la existencia de situaciones que demandan una particular celeridad, como la que se configura en el caso objeto de análisis, con el fin de no frustrar su solución frente a procesos comúnmente rápidos y difícilmente controlables cuyo remedio requiere el conocimiento de datos o factores acerca de los cuales es natural que la autoridad administrativa posea una más completa información, obtenida merced a su contacto cotidiano e inmediato con la realidad económica y social del país (CSJN "Fallos", 246:345).

Asimismo, se ha señalado que inmersos en la realidad no sólo de nuestro país, sino en el resto del mundo, debe reconocerse por la índole de los problemas y el tipo de solución que cabe para ellos, difícilmente pueden ser tratados y resueltos con eficacia y rapidez por cuerpos pluripersonales (CSJN, fallo recaído en autos "Peralta, Luis contra Estado nacional" de fecha 27 de diciembre de 1990).

Las razones de necesidad y urgencia requeridas para habilitar la competencia del Poder Ejecutivo en materia legislativa han sido descriptas en los considerandos del decreto 863/07.

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.[28]

En razón a la materia regulada en el presente decreto, ella no está comprendida dentro de aquella que taxativamente prohíbe el artículo 99, inciso 3º, por no tratarse de materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos.

III. *Conclusión*

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos en lo que respecta al dictado del decreto 863/07, los requisitos formales y sustanciales establecidos en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de conformidad con los términos del articulo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo nacional 863 de fecha 5 de julio de 2007.

Jorge M. Capitanich.

II

Dictamen de minoría

(RECHAZO)

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) ha considerado el mensaje 215 del jefe de Gabinete de Ministros por medio del cual se comunica el dictado del decreto de necesidad y urgencia (DNU) 863/2007 y se lo remite para consideración y dictamen de esta comisión en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y por los artículos 2º, 10 y 19 de la ley 26.122.

Por los fundamentos que se exponen en el informe acompañado, y por los que oportunamente ampliará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

1. Rechazar el decreto de necesidad y urgencia 863/2007 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.

---

[28] Ambos presupuestos han sido delineados como básicos para la validez de los DNU en el voto de la mayoría en el caso "Peralta". Corte Suprema de Justicia ("Fallos", 313:1513) ("La Ley", 1990-D, 131).

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional (artículo 26 de la ley 26.122), juntamente con sus fundamentos.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 1º de agosto de 2007.

Ernesto R. Sanz. – Oscar R. Aguad.

INFORME

Honorable Cámara:

1. *Intervención legal*

1.1. *La Comisión Bicameral y las Cámaras*

El Congreso Nacional, luego de trece años de producida la última reforma constitucional, ha dado cumplimiento formal a la previsión del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional (CN) sobre los decretos de necesidad y urgencia (DNU), al sancionar la "ley especial" que rige el trámite y el alcance de la intervención del Congreso y conformar la Comisión Bicameral Permanente, recaudos ambos exigidos por dicha enmienda para dar validez a este tipo de normas.

La parte final de la norma dice: "…Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso".

No es frecuente que la Constitución califique de especial a una ley. Alejandro Pérez Hualde[1] 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 consideraran las Cámaras…".

El artículo 100, incisos 12 y 13, CN, lo siguiente: "… Al jefe de Gabinete de Ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde: […] 12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente. 13. Refrendar juntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente".

Respecto de la intervención de la Comisión Bicameral Permanente el artículo 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

[1] Pérez Hualde, Alejandro, *Decretos de necesidad y urgencia: su ley especial. Derecho constitucional de la reforma de 1994* –II–. Editorial Depalma, Buenos Aires. 1995, página 226 y subsiguientes.

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 Constitución Nacional 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:

1.1. *Consideraciones generales*

2.1.1. En primer lugar es preciso destacar que el decreto ha sido dictado invocando el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Sentado ello, y de acuerdo a las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por nuestra Carta Magna, corresponde expedirse a esta Comisión de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, Constitución Nacional; y los artículos 2º, 10 y 19 de la ley 26.122.

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.

Cabe mencionar que la teoría del espíritu de las leyes reposa en la necesidad de instaurar un equilibrio entre los órganos que ejercen el poder estatal. Parte de reconocer que las personas que poseen poder tienden normalmente a su abuso, razón por la cual considera imprescindible la Institución en el Estado de un sistema de pesos y contrapesos, de modo que los poderes puedan controlarse recíprocamente y que el equilibrio resultante, permita el juego de los cuerpos intermedios de la sociedad y favorezca la libertad de los ciudadanos.[3]

Textualmente el artículo 99 dice: "El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: […] 3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros".

La norma, alude a circunstancias excepcionales; a la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de leyes, y al dictado de decretos de necesidad y urgencia. Sólo en ese contexto cabe situar la habilitación del poder ejecutivo, y luego viene el seguimiento que queda a cargo del jefe de Gabinete de Ministros, de la Comisión Bicameral Permanente y del Congreso.

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 impo-

[2] "La comisión se limita a elevar su despacho que –como señala Bidart Campos– no resulta vinculante para el Congreso". Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, tomo VI. *La reforma constitucional de 1994*, Ediar, Buenos Aires. 1995, página 444.

[3] Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*. "La Ley" 2004-A, 1144, página 3.

sibilidad 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.

Sostiene Bidart Campos[4] que "fundamentalmente, el 'abecé' parece radicar en la exigencia inexorable de que resulte 'imposible' seguir el trámite regular de las leyes. Por ende, ni el apuro presidencial en tomar una medida, ni la conveniencia o la necesidad de tal medida, ni la urgencia valorada por el ejecutivo, ni la lentitud de las Cámaras, ni aun la hostilidad hacia un determinado proyecto de ley, configuran aquella imposibilidad que en circunstancias excepcionales (volvemos a leer los vocablos del texto) habilita a dictar un decreto de necesidad y urgencia.

"Tampoco recomendaciones o presiones –y muchos menos imposiciones– de sectores sociales u organismos internacionales sirven de pedestal para alzar normas presidenciales de naturaleza legislativa, so pretexto de necesidad, urgencia, o cosa semejante.

"Hay que acostumbrarse a recluir cada competencia –sobre todo las ajenas a un órgano que solamente por excepción puede asumirlas– en su rígido casillero constitucional, porque salirse de él es descarrilar las instituciones republicanas, evadir la división de poderes, y erigir el voluntarismo del Ejecutivo en un lema que no se diferencia demasiado de aquel otro monarquista y francés 'El Estado soy yo'. Hemos de responder que, en la democracia, el Estado 'somos nosotros', el pueblo, la sociedad. Y nosotros hemos aprendido y queremos que la Constitución se respete y se cumpla".

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 habitantes o la permisión constitucional, restando –lógicamente– el mesurado análisis de cada previsión contenida en el "decreto" para observar si el mentado "instrumento" legal aprueba o no el llamado "test de razonabilidad", como cualquier otro decreto ordinario del Poder Ejecutivo o ley sancionada por el Congreso.

2.1.3. Respecto del rol que debe cumplir el Congreso en el tratamiento de un decreto de necesidad y urgencia (DNU) que llegare a su seno, es de someterlo a lo que en la doctrina se ha denominado "control político" del decreto.

Midón[5] señala que "verificar si un decreto de necesidad y urgencia satisface el test de razonabilidad es una operación lógica que para el operador de la Constitución (Poder Judicial y/o Congreso) debe principiar por el examen de la necesariedad del acto, o sea la comprobación objetiva de que concurre el hecho habilitante tipificado por la Ley Fundamental. Esto es, la existencia de necesidad, más la urgencia, más los acontecimientos que impiden la deliberación del Congreso".

Habrá dos aspectos que el Congreso no podrá soslayar conforme la consagración constitucional: *a)* la necesariedad de su intervención en la consideración de la norma de excepción; y *b)* la necesidad de que debe existir una manifestación expresa (de aprobación o rechazo) ya que el artículo 82 de la Constitución Nacional y el artículo 22 de la ley 26.122 excluyen todo intento de considerar convalidado un DNU por el mero silencio.

2.1.4. Por último, diremos que la ley 26.122 (artículos 22 y 26) obliga al Congreso a resolver dentro de las alternativas de lo ordenado: aceptación o rechazo de la norma, impidiendo cualquier modificación del texto remitido.

Textualmente el artículo 23 ordena: "*Impedimento*. Artículo 23: Las Cámaras no pueden introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del Poder Ejecutivo, debiendo circunscribirse a la aceptación o rechazo de la norma mediante el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes".

Pérez Hualde[6] 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

---

[4] Bidart Campos, Germán J., *Los decretos de necesidad y urgencia*. "La Ley" 2001-A, página 1114.

[5] Midón, Mario A. R., *Decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional y los ordenamientos provinciales*. "La Ley". 2001. Buenos Aires, página 120.

[6] Pérez Hualde, Alejandro, *Decretos de necesidad y urgencia… ob. cit.*, páginas 222 y subsiguientes.

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*

Los decretos de necesidad y urgencia, remitidos por el jefe de Gabinete, que constituyen el objeto de este análisis, establecen lo siguiente:

DNU 863/2007, publicado en el Boletín Oficial el 10 de julio de 2007, bajo el número 31192, página 2, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; dispone la ampliación de la planta permanente del Servicio Penitenciario Federal, dependiente de la Subsecretaría de Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en quinientos cuarenta y dos (542) cargos para el personal de seguridad y defensa, de acuerdo al detalle obrante en las planillas anexas al presente decreto que forman parte integrante del mismo (artículo 1º).

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, C.N., dice: "…serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros".

"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, página 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, página 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."

Los requisitos formales de los decretos de necesidad y urgencia se exigen al momento de su dictado y con posterioridad a ello. La decisión debe tomarse por el presidente en acuerdo general de ministros, incluido el jefe de Gabinete. Es decir, la determinación de dictar un decreto de urgencia debe estar presidida de una consideración y debate en el seno del gabinete. La Constitución no indica quórum requerido para esa reunión, pero dado el carácter excepcional de la medida el acuerdo general debe incluir a todos los ministros, quienes una vez debatido el asunto están obligados a firmar el decreto.[7]

En tal sentido, Cayuso,[8] expresa: "…aparece como primera cuestión sustancial, no resuelta judicialmente de manera unívoca, determinar si el artículo 99, inciso 3, exige que la circunstancia excepcional reúna la característica de urgente y que, además, sea imposible seguir el trámite ordinario de sanción de la ley o, por el contrario, exige sólo que concurran una u otra. Entendemos que asignarle carácter alternativo a los presupuestos fácticos de la norma, a los efectos de la habilitación, desnaturaliza la letra y el espíritu con que ha sido reconocida la facultad al Poder Ejecutivo. Y ello es así, porque interpretar que basta que se dé una de las alternativas significa, en la práctica, flexibilizar peligrosamente el control judicial respecto de los presupuestos de validez".

El decreto de necesidad y urgencia, objeto de análisis, desde el punto de vista formal reúnen y cumplimentan a nuestro entender los requisitos exigidos por la Constitución Nacional y la ley especial para su aceptación. A saber:

– Cuenta con el acuerdo general de ministros, la refrendata de ellos y del jefe de Gabinete previstos como requisitos formales.

– Cuenta con la mayoría del cuerpo ministerial, también previsto por la doctrina como requisito formal.

– El decreto ha sido presentados 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.

---

[7] Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, "La Ley", Buenos Aires, 2001, página 299.

[8] Cayuso, Susana, *Los decretos de necesidad y urgencia. Texto constitucional vs. praxis constitucional*. "La Ley", 2005-D, página 961.

2.3. *Razones Sustanciales*

Del citado artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, surge un principio general y una excepción, la cual analizaremos a continuación:

– *Principio general:* "…El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo...".

– *Excepción:* "Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros".

La norma nos habla de "estado de necesidad". Entendemos que se refiere a 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 Campos[9] 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.[10]

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 decreto 757/2007 remitido a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración, advertimos que no reúne los requisitos sustanciales exigidos por la norma reglamentaria.

Resulta necesario destacar que los decretos en cuestión han sido dictado cuando el Congreso se encontraba en sesiones, de lo que se desprende que no existía ningún impedimento para que los temas objeto de los mismos fueran tratados por el Poder Legislativo, respetando el procedimiento previsto en la Constitución Nacional.

Asimismo, véase que de los fundamentos invocados, se advierte que se intenta justificar el uso de una facultad excepcional –dictado de decretos de necesidad y urgencia– con argumentos que no cumplimentan los requisitos para la legítima utilización de dicha facultad.

El DNU 863/2007 establece: "Que el Servicio Penitenciario Federal, dependiente de la Subsecretaría de Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, tiene por misión la ejecución de las penas privativas de libertad conforme a las leyes en vigencia, consonantes con los tratados internacionales en la materia con jerarquía constitucional, cuyo cumplimiento exige cubrir las demandas esenciales de régimen, trato y tratamiento de los internos, con el fin de procurar su adecuada reinserción social.

"Que para llevar acabo tan importante misión social, resulta menester dar una pronta respuesta a la futura habilitación de nuevos establecimientos a eregirse en el marco del plan de infraestructura penitenciaria 2004 aprobado por decreto 1.183/03.

"Que para satisfacer tal necesidad resulta apropiado incrementar la planta permanente del Servicio Penitenciario Federal en quiniestos cuarenta y dos (542) cargos para personal de seguridad y defensa, con el objetivo de atender la mayor capacidad de alojamiento de internos derivada de la ampliación de establecimientos penitenciarios, y el aumento de demandas y servicios producto de esa situación.

"Que la urgencia de esta mediada, relacionada con la exigencia de mayores recursos humanos para administrar los nuevos espacios penitenciarios proyectados, se profundiza severamente al advertirse que los agentes que los agentes que habrán de incorporarse definitivamente a la institución deben contar con estrictos controles de reclutamiento y recursos específicos de formación, con una duración estimada de seis (6) meses a tres (3) años.

---

[9] Bidart Campos, Germán, *Los decretos de necesidad… ob. cit.*, página 1114.

[10] Quiroga Lavié, Humberto, *Decretos de necesidad y urgencia en la reforma de la Constitución Nacional*, "La Ley", 1994-D, páginas 876/881.

”Que el impacto presupuestario de la mediada que se propicia no resulta significativo en el presente ejercicio, por lo cual el mismo podrá ser atendido con los créditos presupuestarios vigentes correspondientes al Servicio Penitenciario Federal”.

De los fundamentos expuestos por el DNU bajo análisis no se desprenden circunstancias excepcionales que ameriten el dictado del presente remedido de utilización restringida. Cabe recordar que el Poder Constituyente al expresar que “El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo…” (artículo 99, inciso 3, C.N.) estableció, como principio general, la prohibición al órgano Ejecutivo de legislar, y sólo permitió emitir tales normas bajo determinadas condiciones, que no se dan en el DNU bajo análisis.

Por otro lado, del propio carácter excepcional del decreto surge que, el análisis de su utilización debe realizarse con un carácter restrictivo, toda vez que una interpretación amplia lesionaría el principio de división de poderes.

En el mismo sentido, que hemos expuesto anteriormente ante esta Comisión, entendemos que el dictado de disposiciones legislativas por el Ejecutivo responde a una situación de excepcionalidad, que no se configura en este decreto, y es este el fundamento principal por el cual adoptamos una postura tan restrictiva.

Murillas[11] afirma: “es claro que aquel Ejecutivo que gobierna mediante decretos de necesidad y urgencia, lo hace en la inteligencia de no querer o poder consensuar con los distintos bloques y representantes parlamentarios, aun los del propio partido, resultándole más sencilla la faena cuando sin oposición alguna decide la suerte de sus conciudadanos. No puede concebirse la idea de que si el Congreso esta en sesiones, la imposibilidad de lograr mayorías o las voluntades necesarias para la sanción de ciertas leyes sea equiparable a las circunstancias excepcionales a que refiere el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional”.

Como fundamento de la medida se deben descartar los criterios de mera conveniencia, ajenos a circunstancias de extrema 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.

Hasta 1994, la Corte entendía que los DNU venían a paliar la crisis social y el Congreso quedaba con una situación de mayor pasividad. Tanto “Porcelli” como “Peralta” hacen referencia al papel del Congreso y lo meritúan a los efectos del análisis de la validez del DNU –conocimiento de la medida reflejado a la toma de posteriores decisiones legislativas que la suponen, falta de rechazo expreso o por la adopción de alguna ley contradictoria–.

Sin embargo, con la reglamentación y reconocimiento expreso a partir de la reforma de 1994, el constituyente impone la obligación de un pronunciamiento expreso, y con plazos brevísimos para ello.

Para algunos autores españoles,[12] 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 expuso en el seno de la Convención Constituyente el convencional Ortíz Pellegrini[13]: “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

---

[11] Murillas, Rodolfo J., *Comisión Bicameral Permanente ¿Prescindible o imprescindible? El artículo 99, inciso 3, párrafo 4º, Constitución Nacional*, “La Ley”. Sup. Act. 9/12/2004, página 4.

[12] Santaolalla Marchetti, citado por Pérez Hualde, Alejandro: *Decretos de necesidad y urgencia… ob. cit.*, página 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 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; página 2452.

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 estas normas de excepción.

El Poder Ejecutivo nacional ha sancionado decretos de necesidad y urgencia en lugar de recurrir al trámite ordinario de las leyes. Como es de público y notorio conocimiento, el Congreso se encontraba en funciones y no ocurría ningún acontecimiento excepcional alguno para justificar la adopción de esta medida.

Esta decisión hubiera requerido la sanción de una ley en sentido formal y material, tal como lo establece el artículo 6º de la ley 26.198 –presupuesto de gastos y recursos de la administración nacional para el ejercicio 2007–, que expresa los siguiente:

"No se podrán aprobar incrementos en los cargos y horas de cátedra que excedan los totales determinados en las planillas anexas al presente artículo para cada jurisdicción, organismo descentralizado e institución de la seguridad social. Exceptúase de dicha limitación a las transferencias de cargos entre jurisdicciones y/u organismos descentralizados y a los cargos correspondientes a las autoridades superiores del Poder Ejecutivo nacional. Quedan también exceptuados los cargos correspondientes a las funciones ejecutivas previstas en el decreto 993 del 27 de mayo de 1991 (texto ordenado 1995), las ampliaciones y reestructuraciones de cargos originadas en el cumplimiento de sentencias judiciales firmes y en reclamos administrativos dictaminados favorablemente, los correspondientes a la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio del Interior, en virtud de las disposiciones emanadas de la ley 26.102, de seguridad aeroportuaria, los regímenes que determinen incorporaciones de agentes que completen cursos de capacitación específicos correspondientes a las fuerzas armadas, de seguridad, del Servicio Exterior de la Nación, del Cuerpo de Guardaparques Nacionales, de la carrera del investigador científico-tecnológico y de la Comisión Nacional de Energía Atómica.

"Las excepciones previstas en el presente artículo serán aprobadas por decisión del jefe de Gabinete de Ministros".

El Ejecutivo a dictado un DNU, una vez más para saltar el bloque de legalidad, vulnerando así la limitación legal, que en este caso en particular, él mismo se impuso al enviar el proyecto de ley de presupuestos en estos términos.

La conclusión es que el Poder Ejecutivo no dictó el decreto de necesidad y urgencia apremiado por circunstancias excepcionales que justificaran la medida, sino por razones de conveniencia para resolver de manera más rápida la cuestión.

Es menester recordar que las justificaciones de un decreto de necesidad y urgencia son imprescindibles para el posterior análisis de constitucionalidad que debe realizarse sobre el mismo.

Al respecto Midón[14] señala: "motivar es dar razones, precisar las causas que inspiran un acto. La motivación es condición sine qua non, primero, para la legalidad y, luego, para la legitimidad de los actos de gobierno, pues sólo el conocimiento fehaciente de los móviles que fundan una determinación permiten realizar los principios republicanos de publicidad y responsabilidad."

En tal sentido el ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, doctor Carlos Fayt, estableció en el fallo "San Luis, en el considerando 36 de su voto "que el derecho de 'emergencia' no nace fuera de la Constitución, sino dentro de ella; se distingue por el acento puesto, según las circunstancias lo permitan y aconsejen en el interés de individuos o grupos de individuos, o en el interés de la sociedad toda."

Por ello, resulta de suma importancia tener en cuenta que se esta haciendo uso de una atribución excepcional por lo cual ha de realizarse sobre dichos decretos un control restrictivo de dicha facultad, para que no se configure un abuso de la potestad legislativa.

Por otro lado, cabe destacar las palabras del actual Presidente de la Corte Suprema de la Nación al decir que: "…Las legislaciones de excepción tienen un plazo para que se produzca su propia extinción, pero su prórroga y su reiteración han inutilizado los mecanismos de autodestrucción y han alimentado los que permiten su conservación. De tal modo la excepción se ha convertido en regla y los remedios normales han sido sustituidos por la anormalidad de los remedios. Esta fundamentación de la regla de derecho debilita el compromiso de los individuos con las leyes […], ya que la emergencia permanente destruye todo cálculo de riesgos y restringe e funcionamiento económico.

"Que el derecho es experiencia y ella nos enseña de modo concluyente que la emergencia reiterada ha generado más emergencia e inseguridad y que es necesario volver a la normalidad.

"Que la Constitución y la ley deben actuar como mecanismo de compromiso elaborados por el cuerpo político con el fin de protegerse a sí mismo contra previsible tendencia humana precipitadas…".[15]

Esta Comisión Bicameral no puede convalidar esta anomalía.

---

[14] Midón, Mario A. R., *Decretos de necesidad y urgencia… ob. cit.*, página 118.

[15] M. 2771. XLI. - Massa, Juan Agustín c/Poder Ejecutivo nacional - Decreto 1.570/01 y otro s/amparo ley 16.986 - CSJN 27-12-2006 (*Ampliación de fundamentos*) del señor doctor Ricardo Luis Lorenzetti.

La convalidación por esta comisión de los decretos sometidos a examen importa convalidar un avasallamiento a las facultades que el constituyente otorgó al Poder Legislativo.

Recordemos que nos encontramos frente a un acto complejo que requiere de la voluntad de dos órganos: el Poder Ejecutivo que lo dicta y el Poder Legislativo que tiene a su cargo el examen y control del decreto. A este último, como órgano de contralor, le compete pronunciarse sobre la concurrencia de los extremos que habilitan el ejercicio de esta facultad excepcional del Poder Ejecutivo: mérito, oportunidad y conveniencia de su contenido, y es quien ratificará o no la normativa dictada.

Bidart Campos[16] establecía que "de estar el Congreso en funciones y presentarse una situación súbita que demande la sanción de una ley, el Parlamento tendrá que reunirse y actuar en consecuencia. De estar en receso deberá ser convocado por el Poder Ejecutivo a extraordinarias, tal como la Constitución argentina lo prevé". Ninguna de estas circunstancias se presentaban al momento del dictado del decreto sometido a consideración.

Para repeler una situación de peligro como la que crea todo estado de necesidad, hay generalmente una vasta gama de alternativas. Al momento de elegir la que se juzga apropiada ella debe ser lo suficientemente idónea para conseguir el fin buscado y a la vez adecuadamente racional para repeler los daños con que amenaza la emergencia.[17]

La situación excepcional invocada para el dictado de los DNU no es un presupuesto habilitante a los fines indicados en el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional.

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 estos decretos.

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.[18]

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 fallo[19] 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".

Por ello, toda vez que los decretos de necesidad y urgencia sometidos a examen no cumplen los requisitos sustanciales exigidos por la norma de aplicación, a fin de ejercer un debido control de constitucionalidad, es que ésta Comisión Bicameral Permanente no puede convalidar el dictado de los mismos y en consecuencia propone su rechazo.

Ernesto R. Sanz. – Oscar R. Aguad.

III

Dictamen de minoría

(RECHAZO)

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– ha considerado el decreto de necesidad y urgencia 863 del 5 de julio de 2007, mensaje 260 (Boletín Oficial 10-7-07), por medio del cual se incrementa la planta permanente de personal del Servicio Penitenciario Federal en 542 cargos, con el objetivo de atender la mayor capacidad de alojamiento de internos derivada de la ampliación de establecimientos penitenciarios, y el aumento de demandas y servicios producto de esa situación.

Por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, se aconseja el rechazo del citado decreto.

Sala de la comisión, 1º de agosto de 2007.

Pablo G. Tonelli.

---

[16] Bidart Campos, Germán, *Tratado fundamental de derecho constitucional argentino*. Tomo II. Ediar. Buenos Aires. 1989, página 85.

[17] Midón, Mario A. R., *Decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional y los ordenamientos provinciales*. Editorial "La Ley", Buenos Aires, 2001, página 49.

[18] Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución… ob. cit.*, páginas 55 y 131.

[19] CSJN. "Fallos" 1:32. "Criminal c/Ríos, Ramón y otros", sentencia de 1963.

INFORME

Honorable Cámara:

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de someter a su consideración el presente dictamen respecto del decreto de necesidad y urgencia 863 del 5 de julio de 2007, mensaje 260 (Boletín Oficial 10-7-07), por medio del cual se incrementa la planta permanente de personal del Servicio Penitenciario Federal en 542 cargos, con el objetivo de atender la mayor capacidad de alojamiento de internos derivada de la ampliación de establecimientos penitenciarios, y el aumento de demandas y servicios producto de esa situación.

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 1°, 44 y concordantes). Teoría o doctrina la de división de poderes, que es la "más conforme a la naturaleza de las cosas", la "más propia para el cumplimiento de los fines de todo gobierno", y "la mejor manera de defender y garantir contra las tentativas de la tiranía los derechos y libertades de los hombres" a juicio de Joaquín V. González (*Manual de la Constitución Argentina*, página 310, 26ª edición, Angel Estrada y Cía., Buenos Aires, 1971), e indispensable a juicio de la Corte Suprema de Justicia, que muy poco después de instalada expresó que "si la división de poderes no está plenamente asegurada, la forma republicana de gobierno es una ficción" (caso "Ramón Ríos y otros", 1863, "Fallos" 1:32).

Pero el principio de que el presidente no puede legislar admite, sin embargo, una excepción prevista en el siguiente párrafo del mismo artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional. Se prevé en esa norma, en efecto, que "solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de 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 7°; en igual sentido: Gregorio Badeni, *Tratado de derecho constitucional*, tomo II, página 1259, editorial "La Ley", Avellaneda, 2004).

No hay que perder de vista, además, que se trata del ejercicio, por parte del Poder Ejecutivo, de una atribución que no le es propia sino que, muy por el contrario, es privativa de otro poder. Por lo tanto, si el criterio no fuera restrictivo se correría el riesgo de alterar y afectar gravemente el equilibrio de los poderes, confiriendo atribuciones exorbitantes al presidente de la Nación y poniendo en riesgo las libertades individuales.

2. *Circunstancias justificantes*

Como quedó dicho antes, para que la excepcional atribución del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones con contenido legislativo pueda ser legítimamente ejercida es necesario que existan "circunstancias excepcionales" que requieran pronto remedio y que sea "imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes".

De acuerdo con la previsión constitucional será por lo tanto necesario, en cada oportunidad en que esta comisión deba pronunciarse, determinar si han existido las circunstancias excepcionales y la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes que justificarían y darían sustento al decreto de necesidad y urgencia de que se trate.

Uno de los casos en los que la Corte Suprema de Justicia analizó con más cuidado esta espinosa cuestión de hecho, fue el caso "Peralta" (27-12-1990, "Fallos" 313-1513), aunque la decisión es anterior a la reforma constitucional de 1994. En esa sentencia, el alto tribunal exigió, para justificar la procedencia de un decreto de necesidad y urgencia, la existencia de una situación de grave riesgo social (considerando 24), que pusiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado (considerando 26), y tuvo en cuenta el descalabro económico generalizado y la necesidad de asegurar la continuidad y vigencia de la unión nacional (considerandos 33 a

35). Es decir que, a criterio del tribunal, sólo una situación de muy extrema gravedad justificaría la emisión de un decreto de necesidad y urgencia.

Luego de sancionada la reforma constitucional de 1994, la Corte Suprema reiteró el mismo criterio en la sentencia dictada en el caso "Video Club Dreams" (6-6-1995, "Fallos" 318-1154). El tribunal, en efecto, anuló dos decretos de necesidad y urgencia emitidos por el Poder Ejecutivo porque, entre otras razones, "los motivos que impulsaron el dictado de los decretos no se exhiben como respuesta a una situación de grave riesgo social que hiciera necesario el dictado de medidas súbitas como las que aquí se tratan" (considerando 15).

La Corte pareció flexibilizar grandemente su criterio al resolver el caso "Rodríguez" (17-12-1997, "Fallos" 320-2851), en el cual no analizó la existencia de circunstancias justificantes pero tácitamente aceptó la explicación del jefe de gabinete, quien alegó como circunstancia excepcional "los graves defectos que afectan a nuestro sistema aeroportuario".

Pero poco tiempo después, al resolver el caso "Verrocchi" (19-8-1999), el tribunal volvió sobre sus pasos y se mostró dispuesto a examinar si el Poder Ejecutivo había actuado para remediar una situación de hecho constitutiva de un estado de emergencia, es decir si estaba fácticamente justificada la emisión de un decreto de necesidad y urgencia. Y con toda claridad dijo la Corte en ese caso que "para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) Que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes" ("Fallos" 322-1726, considerando 9°).

Para que no quedaran dudas, agregó el tribunal que al analizar "el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia" corresponde "descartar criterios de mera conveniencia ajenos a circunstancias extremas de necesidad, puesto que la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto" (considerando 9°, segundo párrafo).

El criterio fue reiterado al menos en tres casos posteriores. En "Risolía 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 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 863/07*

El decreto de necesidad y urgencia 863 del 5 de julio de 2007, mensaje 260 (Boletín Oficial 10-7-07), se dicta para incrementar la planta permanente de personal del Servicio Penitenciario Federal en 542 cargos, con el objetivo de atender la mayor capacidad de alojamiento de internos derivada de la ampliación de establecimientos penitenciarios, y el aumento de demandas y servicios, tal como ya fue detallado en el inicio del presente informe, adonde me remito.

Lo primero que debe señalarse es que, aparentemente, el jefe de Gabinete se ha limitado a enviar al Congreso sólo el texto del decreto, sin haber adjuntado todos los antecedentes del caso, como hubiera correspondido. Digo aparentemente porque no he recibido otro antecedente más que el mencionado, pero no puedo descartar que ellos hayan ingresado junto con el mensaje del jefe de Gabinete. Esta circunstancia perjudica sensiblemente la labor de esta comisión, ya que, además, la publicación del mencionado decreto en el sitio de internet del Ministerio de Economía ("Infoleg") no incluye la publicidad de las planillas, como habitualmente sucede. Esto se hace ostensiblemente manifiesto en el caso del decreto 863/07 que hace referencia a la información que se detalla en la planilla anexa, razón por la cual de la sola lectura del artículo no se puede advertir qué parte del presupuesto nacional se está modificando.

De todas maneras surge del texto del decreto, que fue dictado en julio de 2007 sin que mediara ningún obstáculo que impidiera el tratamiento de la iniciativa ante mencionada por parte del Poder Legislativo.

Resulta curioso preguntarse por qué tal medida no fue incorporada oportunamente en el proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal 2007 enviado por el Poder Ejecutivo.

A partir de ese dato, es muy difícil encontrar una causa súbita, urgente, imprevista e impostergable que hubiera justificado la emisión del decreto 863/07, porque el Congreso se hallaba en pleno período de sesiones ordinarias (artículo 63 de la Constitución Nacional).

En este punto recuerdo que, de acuerdo con la interpretación de la Corte Suprema, para que proceda la emisión de un decreto de necesidad y urgencia es preciso que "sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal" ("Verrocchi", "Fallos" 322-1726, ya citado).

Sin embargo, en el caso bajo análisis, el presidente tampoco ha intentado una explicación satisfactoria acerca de por qué es imposible seguir el trámite previsto en la Constitución para la sanción de las leyes. Sólo ha expresado esa imposibilidad como una petición de principio, sin fundamento alguno. Este vicio quita toda legitimidad a las medidas bajo examen, porque, tal como se lo ha reconocido en el derecho español –fuente de nuestro derecho en este punto– que "la utilización de fórmulas rituales de una marcada abstracción" en el dictado de decretos de necesidad y urgencia, impide "todo contraste con la realidad" y hace "prácticamente imposible el control constitucional" (Superior Tribunal Constitucional de España, en pleno, sentencia del 28-3-2007, sobre el RDL 5/2002).

La decisión debería haber sido adoptada mediante una ley, en sentido formal y material, dado que se trató de modificaciones de la ley 26.198, de presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2007 (artículo 75, inciso 8, de la Constitución Nacional).

5. *Conclusión*

La conclusión, luego del precedente análisis, es que el Poder Ejecutivo dictó el decreto de necesidad y urgencia bajo análisis sin que estuvieran reunidas las condiciones sustanciales para ello y que, muy por el contrario, lo hizo por razones de mera conveniencia, que es justamente lo que no debe hacer (CSJ, "Fallos" 322-1726, considerando 9°).

Sí se encuentran cumplidos, en cambio, los recaudos formales previstos en la Constitución Nacional, por cuanto 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 por el artículo 99, inciso 3, párrafo tercero, de la Constitución Nacional. Pero el cumplimiento de estos recaudos formales es insuficiente para dotar de validez al decreto bajo análisis, dada la falta de cumplimiento de los recaudos sustanciales.

Por la materia que trata el decreto, el presidente podría haber recurrido al ejercicio de facultades delegadas (artículo 76 de la Constitución Nacional). En efecto, al momento del dictado de la norma *sub examine* se encontraba vigente un bloque normativo que facultaba al presidente a tomar las decisiones que en este dictamen se analizan, como por ejemplo, el artículo 2°, inciso *f)*, de la ley 26.135 y los artículos 8º, 9º, 10 y 11 de la ley 26.198, de presupuesto para la administración pública nacional para el ejercicio 2007, que autoriza al jefe de Gabinete de Ministros a disponer las reestructuraciones y modificaciones presupuestarias que considerare necesarias.

En tal sentido, creo necesario subrayar que el hecho de que presidente de la Nación hubiera podido resolver mediante otra forma normativa lo mismo que

resolvió mediante el decreto de necesidad y urgencia bajo análisis, no autoriza a concluir que estemos frente a un legítimo ejercicio de la atribución contemplada en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Todo lo contrario; tal como lo ha resuelto la Corte Suprema "no es procedente que frente a una delegación (…) el Poder Ejecutivo ejerza facultades excepcionales, concebidas para ser desempeñadas en defecto de la actuación del Poder Legislativo y no en forma concurrente con él" (CSJ, "Fallos" 326-417, considerando 30). Porque una vez producida la delegación, el presidente ya no tiene obstáculos para actuar. En lo sucesivo, no puede alegar que no es posible esperar a que se complete el trámite ordinario de sanción de las leyes, ya que el hecho de la delegación resulta en sí mismo "suficiente evidencia de que no concurre la hipótesis que habilita el mecanismo establecido en el artículo 99, inciso 3" (CSJ, fallo citado).

A lo cual se suma, en primer lugar, que ninguna norma constitucional autoriza a suponer que el fin puede justificar los medios (artículo 28 de la Constitución Nacional) y, sobre todo, cuando está en juego el principio de división de poderes (artículos 1°, 44 y concordantes de la Constitución Nacional). En segundo lugar, que las autoridades de la Nación no pueden escoger a su libre arbitrio la forma del acto jurídico mediante el cual expresar su voluntad o adoptar una decisión (argumentos artículos 973, 976, 977 y concordantes del Código Civil). Y, en tercer lugar, que en el caso específico de la delegación legislativa, utilizar otra vía normativa podría erigirse como un mecanismo espurio para burlar las bases o política legislativa que el Congreso fija en toda norma de delegación (conforme artículo 76 de la Constitución Nacional), y eludir así el necesario control a cargo del propio Poder Legislativo o el Poder Judicial.

La Constitución Nacional ha establecido determinadas formas y formalidades para que las decisiones del presidente sean válidas y tengan fuerza obligatoria. Deben constituir el ejercicio de una atribución o competencia propia del jefe de la Nación (artículo 99) y requieren del refrendo y legalización de los ministros y el jefe de Gabinete (artículo 100). La falta de los requisitos prescriptos por la Constitución priva de validez y eficacia a los actos del presidente (artículo 100, citado). Es decir, que las formas deben ser respetadas y no es posible recurrir indistintamente a cualquiera de los diferentes tipos de decreto que el titular del Poder Ejecutivo puede emitir. Más aún, las formas y procedimientos empleados para la sanción y para la puesta en vigencia de las normas legales son "de la mayor importancia" por cuanto expresan "el consentimiento de los diversos órganos" de gobierno; así la falta de "cualquiera de esas formas esenciales" hace que la norma "no sea tal o sea nula" (Joaquín V. González, *Manual de la Constitución Argentina*, 489, 26ª edición, Angel Estrada y Cía., Buenos Aires, 1971).

Por último, basta pensar, aunque sea por un instante, en el desconcierto jurídico y político que se produciría si se prescindiera de las formas y se aceptara cualquier medio o instrumento como genuina expresión de voluntad de las autoridades, para desechar de inmediato semejante absurdo.

Por todas las razones expuestas, se aconseja el rechazo del decreto de necesidad y urgencia número 863/07 bajo análisis.

Pablo G. Tonelli.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 5 de julio de 2007.

Tengo el agrado de dirigirme a esa Comisión, en virtud de lo dispuesto por los artículos 99, inciso 3; y 100, inciso 12 de la Constitución Nacional y por la ley 26.122, a fin de comunicarle el dictado del decreto de necesidad y urgencia 863 del 5 de julio de 2007, que en copia se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 260

Alberto A. Fernández. – Alberto J. B. Iribarne.

Buenos Aires, 5 de julio de 2007.

VISTO el expediente 20.099/2007 del registro de la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal dependiente de la Subsecretaría de Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2007, aprobado por la ley 26.198 y distribuido por la decisión administrativa 1 de fecha 15 de enero de 2007; y

CONSIDERANDO:

Que el Servicio Penitenciario Federal, dependiente de la Subsecretaría de Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, tiene por misión la ejecución de las penas privativas de libertad conforme a las leyes en vigencia, consonantes con los tratados internacionales en la materia con jerarquía constitucional, cuyo cumplimiento exige cubrir las demandas esenciales de régimen, trato y tratamiento de los internos, con el fin de procurar su adecuada reinserción social.

Que para llevar a cabo tan importante misión social resulta menester dar una pronta respuesta a la futura habilitación de nuevos establecimientos a erigirse en el marco del Plan de Infraestructura Penitenciaria 2004 aprobado por decreto 1.183/03.

Que para satisfacer tal necesidad resulta apropiado incrementar la planta permanente del Servicio

Penitenciario Federal en quinientos cuarenta y dos (542) cargos para personal de seguridad y defensa, con el objetivo de atender la mayor capacidad de alojamiento de internos derivada de la ampliación de establecimientos penitenciarios y el aumento de demandas y servicios producto de esa situación.

Que, a pesar de los avances en materia tecnológica de la infraestructura penitenciaria, el personal continúa siendo principal protagonista en todas las actividades y asistencias diarias de la población penal.

Que la urgencia de esta medida, relacionada con la exigencia de mayores recursos humanos para administrar los nuevos espacios penitenciarios proyectados, se profundiza severamente al advertirse que los agentes que habrán de incorporarse definitivamente a la institución deben contar con estrictos controles de reclutamiento y cursos específicos de formación, con una duración estimada de seis (6) meses a tres (3) años.

Que la excepción prevista en el artículo 6º de la ley 26.198, referida a la aprobación por decisión administrativa del jefe de Gabinete de Ministros de la incorporación de agentes que completen cursos de capacitación específicos correspondientes, entre otros, a las fuerzas de seguridad, no resulta de aplicación en el presente caso.

Que el impacto presupuestario de la medida que se propicia no resulta significativo en el presente ejercicio, por lo cual el mismo podrá ser atendido con los créditos presupuestarios vigentes correspondientes al Servicio Penitenciario Federal.

Que la situación anteriormente descrita determina la necesidad de dictar el acto proyectado, configurando 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 Justicia y Derechos Humanos ha tomado la intervención que le compete, expidiéndose favorablemente.

Que el presente se dicta en uso de las facultades conferidas por el articulo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Por ello,

El presidente de la Nación Argentina, en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1º – Amplíase la planta permanente del Servicio Penitenciario Federal, dependiente de la Subsecretaría de Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en quinientos cuarenta y dos (542) cargos para el personal de seguridad y defensa, de acuerdo al detalle obrante en las planillas anexas* al presente artículo que forman parte integrante del mismo.

Art. 2º – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación en cumplimiento del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Art. 3º – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 863

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.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – En consideración los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo recaídos en los proyectos de resolución contenidos en los órdenes del día, números 2.197, 2.391, 2.444, 2.590, 2.669, 2.670, 2.671, 2.672 y 2.676.

La Presidencia informa que los señores diputados anotados en la lista de oradores –diputados Conti, Aguad, Tonelli y Landau– van a insertar sus discursos en el Diario de Sesiones.

Tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

Sra. Rodríguez. – Señora presidenta: simplemente deseo adelantar que vamos a votar negativamente estos dictámenes, salvo el vinculado con la promulgación parcial, respecto del que nos vamos a abstener.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Se dejará constancia, señora diputada.

Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Tonelli. – Señora presidenta: solicito que se divida la votación, porque nuestro bloque va a votar negativamente todos los dictámenes, salvo el contenido en el Orden del Día N° 2.677. De este modo se podrá dejar constancia de los votos obtenidos en cada caso.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – La Presidencia recuerda a los señores diputados que estamos tratando dictámenes recaídos en proyectos de resolución, por lo que la votación se hará a mano alzada.

Se van a votar los dictámenes de mayoría recaídos en los proyectos de resolución sobre declaración de validez de los decretos del Poder Ejecutivo contenidos en los órdenes del día,

* A disposición de los señores legisladores en el expediente original.

números 2.197, 2.391, 2.444, 2.590, 2.669, 2.670, 2.671, 2.672 y 2.676.

–Resulta afirmativa.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Quedan sancionados los respectivos proyectos de resolución.[1]

Se harán las comunicaciones pertinentes.

19

DECLARACION DE VALIDEZ DEL DECRETO 983/07

(Orden del Día Nº 2.677)

Dictamen de comisión

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional ha considerado el expediente referido al decreto del Poder Ejecutivo nacional 983 de fecha 25 de julio de 2007 referido al proyecto de ley registrado bajo el número 26.270 de Promoción del Desarrollo y Producción de la Biotecnología Moderna, sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 4 de julio de 2007, mediante el cual se observa en el último párrafo de los artículos 6° y 7° del citado proyecto la expresión: "…y durarán diez (10) años contados a partir de la fecha de aprobación del proyecto"; y en el último párrafo del artículo 9° la expresión: "…que sean aplicados en un ejercicio fiscal…".

En virtud de los fundamentos que se exponen en el informe adjunto, y por los que oportunamente ampliará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 983 de fecha 25 de julio de 2007.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 1° de agosto de 2007.

Jorge M. Capitanich. – Diana B. Conti. – Oscar R. Aguad. – Gustavo E. Ferri. – Jorge A. Landau. – Agustín O. Rossi. – Patricia Vaca Narvaja. – María L. Leguizamón. – María C. Perceval. – Ernesto R. Sanz.

En disidencia de fundamentos:

Pablo G. Tonelli.

INFORME

Honorable Cámara:

I. *Antecedentes*

La Constitución Nacional, antes de la reforma de 1994, establecía en forma clara y terminante la doctrina de la separación de las funciones del gobierno, precisando uno de los contenidos básicos asignados a la forma republicana prevista en su artículo 1°.

La clásica doctrina de la división de los poderes, concebida por el movimiento constitucionalista como una de las técnicas más eficaces para la defensa de las libertades frente a los abusos gestados por la concentración del poder, y que fue complementada con la teoría de los controles formulada por Karl Loewenstein, revestía jerarquía constitucional y era uno de los pilares elementales sobre los cuales se estructuraba la organización gubernamental de la Nación.

Gregorio Badeni[1] señala: "…Las funciones del órgano ejecutivo han aumentado en los sistemas democrático-constitucionales como consecuencia de la ampliación de la actividad estatal. Y, si bien esa tendencia se refleja en todos los órganos gubernamentales, su proyección resulta mucho más significativa en el Poder Ejecutivo debido a que su función no se limita a la simple ejecución de las leyes, sino que se extiende, en forma global, a la gestión y administración de los asuntos públicos, y a la determinación del plan de gobierno…".

En este orden de ideas, el citado constitucionalista destaca: "…La expansión de las funciones ejecutivas no configura, necesariamente, una corruptela constitucional por cuanto ella puede ser convalidada mediante una interpretación dinámica y razonable de la Ley Fundamental…".[2]

"En el ámbito de la vida social, política o económica de una Nación –agrega Badeni– pueden presentarse situaciones graves de emergencia generadoras de un estado de necesidad cuya solución impone que se adopten medidas urgentes para neutralizar sus efectos perjudiciales o reducirlos a su mínima expresión posible. Cuando esas medidas, constitucionalmente, deben revestir carácter legislativo, las demoras que a veces se producen en el trámite parlamentario pueden privarlas de eficacia

[1] Véase el texto de las sanciones en el apéndice (Pág. 271.)

[1] Badeni, Gregorio, *Reglamentación de la Comisión Bicameral Permanente*, "La Ley", 2006-D, 1229.

[2] Badeni, Gregorio, ob. cit.

temporal, y ello justificaría su sanción inmediata por el órgano ejecutivo, ya sea en forma directa o como consecuencia de una delegación congresual…"[3]

La reforma constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el marco del paradigma instaurado por los constituyentes de 1853/60 se planteaba.[4]

A partir de la reforma, la facultad que la Constitución Nacional le atribuye excepcionalmente al Poder Ejecutivo, más allá de las posturas doctrinarias ha adquirido "carta de ciudadanía constitucional, por lo que ya no tiene sentido discutir si la procedencia de esta clase de reglamentos se apoya en el ensanche, o bien, en la superación de las fuentes constitucionales. En tal sentido, su validez constitucional encuentra apoyo expreso en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución reformada".[5]

En procura de una regulación del poder atribuido al presidente de la Nación se establecieron mecanismos tendientes a resolver el uso y la instrumentación de tres decretos cuyas características han sido tipificadas en nuestra Constitución Nacional: *a)* los decretos de necesidad y urgencia; *b)* los dictados en virtud de delegación legislativa, y *c)* los de promulgación parcial de las leyes.

Estos decretos han sido consagrados expresamente en los artículos 99, inciso 3, 76, 80; y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional.

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

CAPÍTULO TERCERO. *Atribuciones del Poder Ejecutivo*. Artículo 99. "El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

…….

"3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, 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.

---

[3] Badeni, Gregorio, *ob. cit.*

[4] Joaquín V. González se pronunciaba a favor de la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia siempre que ellos sean sometidos a consideración del Honorable Congreso de la Nación. *Manual de la Constitución Argentina*,1890.

En una postura distinta, se ubica Linares Quintana, siguiendo el criterio ortodoxo de que lo que no está previsto en la ley no se puede hacer.

[5] Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley", 2000-A, 1144.

Sin embargo ella no ha previsto el trámite ni los alcances de la intervención del Congreso sino que lo ha dejado subordinado a una ley especial.

La ley 26.122 sancionada el 20 de julio de 2006 regula el trámite y los alcances de la intervención del Congreso respecto de los decretos que dicta el Poder Ejecutivo nacional: *a)* de necesidad y urgencia, *b)* por delegación legislativa y *c)* de promulgación parcial de leyes.

El título II de la ley 26.122 establece el régimen jurídico y la competencia de la Comisión Bicameral Permanente y, en su artículo 5º, precisa que ella estará integrada por ocho (8) diputados y ocho (8) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras.

La resolución del presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación 1.130 de fecha 12 de octubre de 2006, ha designado a los señores diputados de la Nación, miembros de dicha comisión.

En igual sentido, el presidente de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación ha emitido los decretos 54 de fecha 13 de octubre de 2006 y 57 de fecha 25 de octubre de 2006.

La jurisprudencia argentina, a través de la Corte Suprema de Justicia tuvo ocasión de expedirse antes de la reforma constitucional operada en 1994, elaborando una correcta doctrina acerca de la viabilidad del veto parcial y los requisitos que deben cumplirse para declarar la constitucionalidad de la promulgación parcial.

La primera sentencia data de 1947, en el caso "Giulitta, Orencio A. y otros c/Gobierno Nacional"[6] y en ella el argumento de la parte actora sobre el cual se pronunció la Corte fue el siguiente: cuando se veta parcialmente una ley y se promulga la parte no vetada, queda en vigencia toda la ley, porque se ha omitido devolver al Congreso el texto íntegro de la ley parcialmente observada. Al decidir la impugnación, el alto tribunal no acogió este criterio, y estimó que lo cuestionado era exclusivamente la facultad de vetar parcialmente, y no el "efecto" producido por el veto parcial.

Y limitando su sentencia a ese aspecto, sostuvo que el veto parcial era legítimo y constitucional a tenor del entonces artículo 72, y que ejercido por el Poder Ejecutivo, suspende la aplicación de la ley por lo menos en relación a la parte vetada, o sea, impide el efecto de la promulgación tácita.

Expresamente, añadió la Corte que no tenía, en esa oportunidad y en esa causa, por qué pronunciarse sobre la posibilidad constitucional de promulgar fragmentariamente la parte no vetada de la ley.

En cambio, al expedirse la Corte Suprema en el caso "Colella c/Fevre[7] y Basset S.A.", del año 1967, sobre inconstitucionalidad de promulgación parcial,[8] se impugnó dicha promulgación por ser contraria al artículo 72 de la Constitución Nacional, actual artículo 83 de la Constitución luego de la reforma operada en 1994.

En dicha oportunidad, la CSJN resolvió la invalidez constitucional de una promulgación parcial sosteniendo "que el proyecto sancionado por el Congreso Nacional constituía un todo inescindible, de modo que las normas no promulgadas no pueden separarse del texto total sin detrimento de la unidad de éste. El Poder Ejecutivo al actuar de esta forma asumió la calidad de legislador".

Los principios sentados por la jurisprudencia elaborada por la Corte Suprema de Justicia de la Nacional fueron incorporados al texto constitucional, determinando la incorporación del instituto de promulgación parcial.

Con el actual artículo 80 de la Constitución Nacional tal y como ha quedado redactado a partir de la reforma constitucional de 1994, se ha consagrado el principio general de que las partes de la ley que no son objeto de observación por el Poder Ejecutivo sólo pueden promulgarse si tienen autonomía normativa y si su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Honorable Congreso de la Nación.

Esta era la pauta que sentó la Corte Suprema en el caso "Colella c/Fevre y Basset S.A." de 1967.

Vigente ya la reforma constitucional, dio por aplicable el mismo criterio en la hipótesis del artículo 80 de la Constitución Nacional al fallar en la causa "Bustos, Julio O. c/Servicios Especiales San Antonio S.A." del 20 de agosto de 1996.

Asimismo, luego de operada la reforma constitucional del año 1994, en "Servicio Nacional de Parques Nacionales c/ Franzini, Carlos"[9] la CSJN, examinó y declaró la inconstitucionalidad de una norma que imponía al deudor el pago con bonos. Así y según lo expresado por la misma Corte se convalidó la promulgación parcial.[10]

Con posterioridad, en el caso "Guillén, Alejandro c/Estrella de Mar y otros s/Laboral"[11] la CSJN, de conformidad a lo dictaminado por el Procurador General de la Nación, convalidó la promulgación par-

---

[6] "Giulitta c/Nación Argentina", "Fallos", 189:156, del 28 de marzo de1941.

[7] En aquella ocasión, el Poder Ejecutivo promulgó parcialmente la ley 16.881.

[8] "Colella c/S.A.Fevre y Basset", "Fallos", 268:352 (1967).

[9] "Fallos", 318:445 (1995).

[10] Se discutía la constitucionalidad de una norma que autorizaba al Estado a pagar con bonos la indemnización por expropiaciones. El proyecto de esa ley de Consolidación de Deudas del Estado –ley 23.982– había sido sancionado por el Congreso, excluyendo expresamente a las expropiaciones del pago con bonos estatales. El Poder Ejecutivo vetó, entre otras, esa disposición y promulgó el resto de la norma, con lo cual las expropiaciones no quedaban exceptuadas del régimen general de ley.

[11] "Fallos", 319:2844 (1996).

cial de la ley 24.522. Doctrina que mantuvo en precedentes posteriores.[12]

En síntesis, la doctrina judicial de la Corte reconoció siempre la validez constitucional del veto y la promulgación parciales, a condición de que las normas promulgadas pudieran separarse del texto total sin afectar la unidad de éste.

Conforme el actual texto constitucional, de la lectura del artículo 80 surge la necesidad de interpretar en forma armónica e integral el texto constitucional y determinar si la parte no vetada que se promulga parcialmente tiene o no autonomía normativa, y si altera o no el espíritu y la unidad de la ley.

"No hay duda de que en el momento en que el Poder Ejecutivo veta una parte de la ley y promulga el resto, es él quien adopta la decisión según su criterio, y esto nos lleva a reconocer objetivamente que el criterio para hacerlo pertenece al órgano al cual la Constitución Nacional le discierne la competencia de vetar y de promulgar."[13]

II. *Objeto*

Se somete a dictamen de la comisión el decreto del Poder Ejecutivo nacional 983 de fecha 25 de julio de 2007 referido al proyecto de ley registrado bajo el número 26.270 de Promoción del Desarrollo y Producción de la Biotecnología Moderna, sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 4 de julio de 2007, mediante el cual se observa en el último párrafo de los artículos 6° y 7° del citado proyecto la expresión: "...y durarán diez (10) años contados a partir de la fecha de aprobación del proyecto."; y en el último párrafo de su artículo 9° la expresión: "...que sean aplicados en un ejercicio fiscal...".

II.a. *Análisis del decreto*

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último considerando del citado decreto que él se dicta en uso de las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo nacional por el artículo 80 de la Constitución Nacional.

La ley 26.122, en el capítulo III de Título III se refiere a los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente respecto de los decretos de promulgación parcial de leyes estableciendo en su artículo 14 que esta comisión debe expedirse expresamente acerca de la validez o invalidez del decreto de promulgación parcial respecto de la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado.

El artículo 80 de la Constitución Nacional establece que, para el caso de los decretos de promulgación parcial de leyes, será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.

La lectura del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: *a)* la firma del señor presidente de la Nación, *b)* la firma de los señores ministros y del señor jefe de Gabinete de Ministros, dictado en acuerdo general de ministros y refrendado juntamente con el señor jefe de Gabinete de Ministros y *c)* la remisión del señor jefe de Gabinete de Ministros a la Comisión Bicameral Permanente.

Respecto de los requisitos sustanciales, el mencionado artículo 14 de la ley 26.122 en su parte pertinente establece:

"El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la procedencia formal y sustancial del decreto. En este último caso debe indicar si las partes promulgadas parcialmente tienen autonomía normativa y si la aprobación parcial no altera el espíritu o la unidad del proyecto sancionado originalmente por el Congreso".

El decreto 983/07 en consideración ha sido decidido en acuerdo general de ministros y refrendados por el señor presidente de la Nación, doctor Néstor Kirchner, el señor jefe de Gabinete de Ministros, doctor Alberto A. Fernández y los señores ministros, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, párrafo 3.

Asimismo, se encuentra cumplido el último requisito formal referido a la obligación del jefe de Gabinete de Ministros de someter la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente dentro de los 10 días.

Conforme al artículo 99, inciso 3, párrafo 4, se eleva nuestro despacho en cumplimiento del plazo establecido.

La posición adoptada por la comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece: "La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta".

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado del decreto 983/07.

Las medidas propuestas por el Poder Ejecutivo no alteran el espíritu ni la unidad del proyecto de ley 26.270 sancionado por el Honorable Congreso de la Nación, referido a la Promoción del Desarrollo y la Producción de la Biotecnología Moderna en todo el territorio nacional, puesto que dichas medidas son adoptadas con el fin de otorgarle mayor claridad y precisión a la instrumentación del beneficio previsto en su artículo 9°, de manera tal que se pueda cumplir con los objetivos que inspiraron la creación del régimen y se posibilite la ejecución efectiva de los proyectos involucrados.

---

[12] "Famyl S.A. c/Estado nacional s/acción de amparo", C.S. 29 de agosto de 2000.

[13] Postura doctrinaria sostenida por el constitucionalista Germán J. Bidart Campos.

En este orden de ideas, los capítulos II y III del citado proyecto de ley, establecen los beneficios tributarios de los cuales gozarán los titulares de los proyectos de investigación y/o desarrollo y de producción de bienes y/o servicios, respectivamente.

Conforme se dispone en los artículos 6° y 7° del proyecto de ley sancionado, determinados beneficios a que se harán acreedores los titulares de los proyectos mencionados precedentemente se instrumentarán mediante la utilización de bonos de crédito fiscal, previendo ambos artículos en su último párrafo que dichos bonos tendrán una duración de diez (10) años contados a partir de la fecha de aprobación del proyecto.

Por otra parte, mediante el artículo 9° de la norma sancionada se regulan disposiciones aplicables a los referidos bonos de crédito fiscal estableciéndose que los "...que emita la autoridad de aplicación que sean aplicados en un ejercicio fiscal, podrán imputarse a ejercicios fiscales posteriores, hasta un plazo máximo de diez (10) años, contados a partir de la emisión de los mismos".

En atención a los requerimientos indicados, el Poder Ejecutivo nacional señala en los considerandos del precitado decreto que, se estiman incompatibles las previsiones relativas a la duración de los bonos de crédito fiscal, a que aluden los artículos 6° y 7°, con las establecidas en el artículo 9° del proyecto de ley 26.270.

Consecuentemente, el Poder Ejecutivo nacional considera que, resulta necesario observar en el último párrafo de los artículos 6° y 7° del proyecto la expresión: "...y durarán diez (10) años contados a partir de la fecha de aprobación del proyecto.". Asimismo, considera necesario observar en el último párrafo de su artículo 9° la expresión: "...que sean aplicados en un ejercicio fiscal...".

De este modo, los precitados artículos quedarán redactados de la siguiente forma:

"Ley 26.270 - Artículo 6° – Los titulares de los proyectos de investigación y/o desarrollo, aprobados en el marco de la presente ley gozarán de los siguientes beneficios:

"*a)* Amortización acelerada en el impuesto a las ganancias por los bienes de capital, equipos especiales, partes o elementos componentes de dichos bienes, nuevos, adquiridos con destino al proyecto promovido.

"Dichas amortizaciones serán practicadas a partir del período fiscal de habilitación del bien, de acuerdo con las normas previstas en el artículo 84 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 1997 y sus modificaciones, en las condiciones que fije la reglamentación.

"*b)* Devolución anticipada del impuesto al valor agregado correspondiente a la adquisición de los bienes a los que alude el inciso *a)*, que hubieran sido facturados a los titulares del proyecto. Será acreditado contra otros impuestos a cargo de la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción o, en su defecto, será devuelto, en ambos casos, en el plazo estipulado en el acto de aprobación del proyecto y en las condiciones y con las garantías que al respecto establezca la reglamentación.

"Dicha acreditación o devolución procederá en la medida en que el importe de las mismas no haya debido ser absorbido por los respectivos débitos fiscales originados por el desarrollo de la actividad.

"*c)* Conversión en bonos de crédito fiscal del cincuenta por ciento (50 %) del monto de las contribuciones a la seguridad social que hayan efectivamente pagado con destino a los sistemas y subsistemas de seguridad social previstos en las leyes 19.032 (Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados), 24.013 (Ley de Empleo) y 24.241 (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones), sobre la nómina salarial afectada al proyecto.

"*d)* Los bienes señalados en el inciso *a)*, no integrarán la base de imposición del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, establecido por la ley 25.063, o el que en el futuro lo complemente, modifique o sustituya, a partir de la aprobación del proyecto por parte de la autoridad de aplicación y durante el período que ésta establezca.

"*e)* Conversión en bono de crédito fiscal del cincuenta por ciento (50 %) de los gastos destinados a las contrataciones de servicios de investigación y desarrollo con instituciones pertinentes del sistema público nacional de ciencia, tecnología e innovación.

"Los bonos de crédito fiscal a los que se refiere este artículo son de carácter intransferible.

"Artículo 7° – Los titulares de los proyectos de producción de bienes y/o servicios aprobados en el marco de la presente ley gozarán de los siguientes beneficios:

"*a)* Amortización acelerada en el impuesto a las ganancias por los bienes de capital, equipos especiales, partes o elementos componentes de dichos bienes, nuevos, adquiridos con destino al proyecto promovido.

"Dichas amortizaciones serán practicadas a partir del período fiscal de habilitación del bien, de acuerdo con las normas previstas en el artículo 84 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 1997 y sus modificaciones, en las condiciones que fije la reglamentación.

"*b)* Devolución anticipada del impuesto al valor agregado correspondiente a la adquisición de los bienes a los que alude el inciso *a)*, que hubieran sido facturados a los titulares del proyecto. Será acreditado contra otros impuestos a cargo de la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad

autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción o, en su defecto, será devuelto en ambos casos, en el plazo estipulado en el acto de aprobación del proyecto en las condiciones y con las garantías que al respecto establezca la reglamentación. Dicha acreditación o devolución procederá en la medida en que el importe de las mismas no haya debido ser absorbido por los respectivos débitos fiscales originados por el desarrollo de la actividad.

"*c)* Conversión en bonos de crédito fiscal del cincuenta por ciento (50 %) del monto de las contribuciones a la seguridad social que hayan efectivamente pagado con destino a los sistemas y subsistemas de seguridad social previstos en las leyes 19.032 (Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados), 24.013 (Ley de Empleo), y 24.241 (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones), sobre la nómina salarial afectada al proyecto.

"*d)* Los bienes señalados en el inciso *a)*, no integrarán la base de imposición del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, establecido por la ley 25.063 o el que en el futuro lo complemente, modifique o sustituya, a partir de la aprobación del proyecto por parte de la autoridad de aplicación y durante el período que ésta establezca.

"Los bonos de crédito fiscal a los que se refiere este artículo son de carácter intransferible.

"Artículo 9° – Los bonos de crédito fiscal establecidos en los artículos 6° y 7° de la presente ley no serán considerados a efectos de establecer la base imponible correspondiente al impuesto a las ganancias.

"Los beneficiarios podrán utilizar dichos bonos de crédito fiscal para la cancelación de los tributos nacionales y sus anticipos, percepciones y retenciones, en caso de proceder.

"Los bonos de crédito fiscal no podrán utilizarse para cancelar deudas anteriores a la efectiva aprobación del proyecto en los términos de la presente ley y, en ningún caso, eventuales saldos fiscales a su favor harán lugar a reintegros o devoluciones por parte del Estado.

"Los bonos de crédito fiscal que emita la auto ridad de aplicación, podrán imputarse a ejercicios fiscales posteriores, hasta un plazo máximo de diez (10) años, contado a partir de la emisión de los mismos."

Por todo lo expuesto anteriormente, surge de forma clara e inequívoca que las observaciones parciales expresadas por el Poder Ejecutivo nacional no alteran la autonomía normativa ni la inteligencia, el sentido, ni la unidad del proyecto de ley 26.270, de promoción del desarrollo y producción de la biotecnología moderna, sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 4 de julio de 2007.

Conforme a las razones citadas precedentemente, sumadas a la finalidad de alcanzar los objetivos que inspiraron la creación del citado régimen, y así posibilitar la ejecución efectiva de los proyectos involucrados, corresponde declarar la validez del decreto en cuestión que observa las precitadas normas.

El espíritu legislativo no ha variado atento a que, en definitiva, el Congreso Nacional en ejercicio de atribuciones constitucionales propias no ha adoptado decisiones diferentes en los puntos de política involucrados.

III. *Conclusión*

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos en lo que respecta al dictado del decreto 983/07 los requisitos formales y sustanciales establecidos en los artículos 99, inciso 3, y 80, de la Constitución Nacional y de conformidad con los términos del artículo 14 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez del decreto 983 de fecha 25 de julio de 2007.

Jorge M. Capitanich.

DISIDENCIA DE FUNDAMENTOS DEL SEÑOR DIPUTADO PABLO TONELLI

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –ley 26.122– ha considerado el decreto 983, del 25 de julio de 2007 (B.O. 27/7/2007), mediante el cual el Poder Ejecutivo dispuso observar ciertos artículos del proyecto de ley registrado bajo el número 26.270 y, salvo esas observaciones, promulgarlo parcialmente.

Por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, se aconseja su aprobación.

Pablo G. Tonelli.

INFORME

Honorable Cámara:

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de someter a su consideración el presente dictamen respecto del decreto 983, del 25 de julio de 2007 (B.O. 27/7/2007), mediante el cual el Poder Ejecutivo dispuso observar ciertos artículos del proyecto de ley registrado bajo el número 26.270 y, con esas salvedades, promulgarlo parcialmente.

El titular del Poder Ejecutivo dictó el decreto bajo análisis en uso de la atribución que le confiere el artículo 80 de la Constitución Nacional (como se expresó en los considerandos del decreto); por lo que no cabe duda de que se trata de un decreto de promulgación parcial de una ley y que, como tal, debe ser objeto de consideración y dictamen por parte de esta comisión (artículos 2°, 14 y concordantes, ley 26.122).

1. *Punto de partida: la división de poderes*

Para el análisis del decreto en cuestión es necesario partir de una correcta caracterización del sistema de división de poderes, el cual es inherente al carácter de República que la Constitución le asignó a nuestra Nación, y que fuera definido como "principio fundamental de nuestro sistema político" ("Fallos", 1:32) por cuanto "previene los abusos gestados por la concentración del poder" ("Fallos", 322:1726).

De acuerdo con este sistema, la Constitución ha perseguido "debilitar el poder repartiéndolo entre distintos titulares" ("Fallos", 313:1638), de modo tal que la actividad estatal sea realizada por distintos órganos a los que se confía el cumplimiento de una función objetiva y específica, tales como las de ejecutar, legislar y juzgar.

Pero la división de poderes "no ha sido concebida para que cada uno de los departamentos actúe aisladamente" ("Fallos", 313:1638). Por el contrario, el propio texto constitucional establece que debe existir entre los distintos poderes "una natural interrelación funcional que asegure una necesaria coordinación" ("Fallos", 313:1513). Tanto es así que nuestra norma fundamental prevé expresamente que el Poder Ejecutivo participe del proceso de formación y sanción de las leyes. Tal como lo han reconocido la jurisprudencia y la doctrina, se acostumbra a atribuirle al presidente de la Nación y por este motivo, el título de "colegislador" ("Fallos", 323: 2257; Joaquín V. González, *Manual de la Constitución Argentina*, ed. "La Ley", 2001, pág. 515, número 544).

De entre las muchas facultades que la Constitución pone en cabeza del Poder Ejecutivo a los efectos de participar en el trámite de sanción de las leyes se destacan las de presentar proyectos e iniciativas (artículo 77), prorrogar las sesiones ordinarias y convocar a extraordinarias (artículo 99, inciso 9), participar en los debates por medio del jefe de Gabinete (artículo 100, inciso 9) y una vez aprobados los proyectos, promulgar la ley y publicarla (artículos 78 y 99, inciso 3).

Esta última facultad es quizás la más trascendente, toda vez que luego de logrado el acuerdo de voluntades de ambas Cámaras del Congreso, el presidente se encuentra autorizado a examinar el proyecto sancionado y decidir su veto o promulgación. En el primer caso, el presidente se opone a la sanción de la ley, observa el proyecto y lo devuelve a la Cámara de origen para su nuevo tratamiento. En el segundo caso, la voluntad presidencial concurre con la voluntad del Congreso y el proyecto sancionado se publica y alcanza fuerza de ley.

Tal como se desprende de los artículos 78, 80, 83 y 99, inciso 3, de la Constitución, la facultad presidencial de observar una ley no está sujeta a requisito de procedencia alguno, y por lo tanto es de naturaleza privativa y discrecional. Basta con ejercer esa facultad dentro de los diez días útiles previstos por el artículo 80 para impedir que el proyecto sancionado por el Congreso se incorpore al ordenamiento jurídico argentino. La decisión presidencial en este punto puede estar apoyada tanto en consideraciones jurídicas como en razones de oportunidad, mérito o conveniencia, por lo que está exenta de control por parte de los restantes poderes y no puede ser cuestionada constitucionalmente.

2. *El veto parcial y la promulgación parcial*

Ahora bien, el presidente puede observar el proyecto de ley en forma total o parcial. En aquellos casos en los que la observación es sólo parcial, se ha presentado históricamente la dificultad constitucional de establecer si, al mismo tiempo, era legítimo que se proceda a la promulgación de la parte no observada.

La dificultad proviene del hecho de que la promulgación parcial transforma una atribución presidencial de contenido meramente negativo –como lo es el impedir la entrada en vigencia de la ley–, en otra de contenido positivo, en cuanto la norma entra en vigencia sólo en los aspectos que interesan al presidente y con un efecto que puede resultar por completo ajeno a la voluntad del Congreso. Se produce entonces un incremento del poder presidencial al tiempo que "resulta disminuida, en la misma medida, la atribución legisferante del Congreso" (María A. Gelli, *Constitución de la Nación Argentina*, ed. "La Ley", 2005, pág. 768), poniéndose en serio riesgo el delicado equilibrio de la división de poderes.

La Constitución de 1853/60 se refería únicamente a la facultad presidencial de observar un proyecto "en todo o en parte", mas nada decía respecto de la viabilidad de la promulgación parcial. En estos casos, la única previsión era la de que debía seguirse el procedimiento de devolución del proyecto a la Cámara de origen para su nueva discusión y eventual confirmación o modificación (antiguo artículo 72, actual artículo 83).

El ejercicio de la facultad de veto parcial –y simultánea promulgación parcial– motivó una impugnación judicial que fue objeto de tratamiento por parte de la Corte Suprema en el caso "Orencio A. Giulitta v. Gobierno nacional" ("Fallos", 189:156). En aquella oportunidad, el argumento de la parte actora fue que cuando se veta parcialmente una ley y se promulga la parte no vetada, queda en vigencia todo el proyecto, porque se ha omitido devolver al Congreso el texto íntegro de la ley parcialmente observada. El alto tribunal no acogió este criterio y resolvió que el veto parcial era legítimo y constitucional a tenor del artículo 72 de la Constitución Nacional (hoy artículo 83) y que una vez ejercido, suspende la aplicación de la ley por lo menos en relación con

la parte vetada. La Corte añadió expresamente que no tenía, en esa oportunidad, por qué pronunciarse sobre la posibilidad constitucional de promulgar parcialmente la parte no vetada. De modo tal que la sentencia recaída en el caso "Giulitta" acuerda amplitud en el ejercicio del veto parcial, pero no puede invocarse como un precedente que expresamente apruebe la constitucionalidad de la promulgación parcial de una ley (conf. María A. Gelli, *ob. cit.*, página 770; y Germán J. Bidart Campos, *Manual de la Constitución reformada*, ed. Ediar, 1998, tomo III, pág. 264).

La cuestión no fue nuevamente abordada por la Corte Suprema sino hasta 1967, al resolver el caso "Ciriaco Colella v. Fevre y Basset" ("Fallos", 268: 352). En esta nueva oportunidad, el tribunal comenzó afirmando que se trataba de un caso justiciable, ya que la Corte se encuentra habilitada para entender en aquellos casos en donde se demostrase "la falta de concurrencia de los requisitos mínimos e indispensables que condicionan la creación de la ley".

Luego, comprobó que, en el caso, el presidente había promulgado únicamente cuatro de los sesenta y dos artículos de la ley 16.881 y estableció como principio general de interpretación que "las disposiciones que componen una ley están vinculadas entre sí" y que la exclusión de una parte de sus normas capitales implica una invasión del Poder Ejecutivo sobre las facultades del Poder Legislativo. A partir de esta afirmación, concluyó que el proyecto sancionado por el Congreso constituía un "todo inescindible" y que las normas no promulgadas "no han podido separarse del texto total sin detrimento de la unidad de éste". En consecuencia, juzgó que la promulgación parcial analizada era "constitucionalmente inválida y por tanto, faltando promulgación la pretendida ley no es tal".

De lo dicho resulta, pues, que hasta la reforma constitucional de 1994 la Corte Suprema no se había pronunciado expresamente sobre la validez constitucional de la promulgación parcial, aunque los argumentos expuestos para fundamentar sus decisiones podían avalar implícitamente ese procedimiento como una consecuencia razonable del veto parcial, y siempre que no fuera desvirtuada la manifestación de voluntad del Congreso.

3. *La promulgación parcial en la reforma constitucional de 1994*

Luego de la reforna constitucional de 1994, el constituyente recogió los distintos principios esbozados por la Corte en los citados casos "Giulitta" y "Colella", en los que –al menos implícitamente– se dejó abierta la posibilidad eventual de promulgar parcialmente una ley. Fue así que se incorporó la actual redacción del artículo 80, que dice: "Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia".

Como se aprecia, el artículo comienza por reafirmar el principio general que rige en la materia, según el cual la regla es que los proyectos desechados parcialmente no pueden ser aprobados en la parte restante. Premisa ésta que resulta consistente con la tradicional interpretación de la división de poderes y el espíritu con que fue llevada a cabo la reforma de 1994, cuyo producto debe leerse "interpretando de la manera más restrictiva posible las facultades presidenciales" (convencional Raúl R. Alfonsín, Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, 21ª reunión, 3ª sesión ordinaria, 1° de agosto de 1994, página 2682 e inserción de página 2729) toda vez que ella se realizó con miras a lograr "la atenuación del sistema presidencialista" ("Fallos", 322:1726).

A continuación, el artículo establece la excepción al principio general. A diferencia de la facultad de veto –que es, como dijimos, privativa y discrecional– la promulgación parcial de un proyecto de ley está sujeta a un procedimiento especial de control ulterior y a la concurrencia de una serie de requisitos formales.

Desde el punto de vista del procedimiento, el artículo 80 establece que los decretos de promulgación parcial de leyes estarán sometidos "al procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia" en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional. Vale decir que todo decreto que disponga la promulgación parcial de un proyecto de ley deberá ser decidido y refrendado en acuerdo general de ministros con presencia del jefe de Gabinete, quien deberá someter la medida personalmente y dentro de los diez días a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.

Atendiendo a los requisitos sustanciales, la norma establece que es necesario que la parte promulgada: *a)* tenga "autonomía normativa"; y, *b)* no altere "el espíritu ni la unidad del proyecto" sancionado por el Congreso. A fin de dilucidar correctamente el alcance de estos conceptos, es necesario recurrir a los fallos dictados por la Corte Suprema con posterioridad a la entrada en vigencia de la nueva norma.

El primero de esta serie de casos es "Servicio Nacional de Parques Nacionales v. Carlos Franzini" ("Fallos", 318:445). Tratándose de un juicio por expropiación iniciado con anterioridad a la reforma, no resultaba aplicable la nueva redacción del artículo 80. No obstante, la Corte convalidó el decreto allí cuestionado, y reiteró expresamente como criterio general de interpretación el establecido en el ya ci-

tado caso “Colella”, (“Fallos”, 268:352), al decir que resultaba necesario establecer en cada caso si “las normas observadas han podido escindirse del texto total sancionado por el Congreso, sin detrimento de aquél”. Agregó, además, que este tradicional test de autonomía normativa implicaba verificar si el decreto de promulgación parcial dejó “inalterado el objeto central de la ley”.

En el caso “Julio O. Bustos” (“Fallos”, 319:1479) la Corte tuvo la primera oportunidad de aplicar el recientemente reformado artículo 80 de la Constitución. Afirmó en el caso que el nuevo texto no hacía más que recoger la doctrina del caso “Collela”, la cual seguía siendo de aplicación. No obstante, agregó elementos de análisis más profundos que los aplicados hasta ese momento y consideró que era necesario verificar si el proyecto sancionado había dejado “incólume el objetivo de la ley” y si las observaciones del Poder Ejecutivo habían “quebrado la unidad temática” o la “estructura fundamental de la norma”. El requisito constitucional de “autonomía normativa” mereció también un tratamiento específico, al considerar que éste se encontraba satisfecho en tanto la norma bajo análisis fuera “perfectamente escindible del cuerpo legal sin mengua de las restantes disposiciones que lo integran” y si “pudo ser sancionada como ley independiente”.

Por último, merece una especial mención el caso “Famyl S.A.” (“Fallos”, 323:2257). En un bien fundado dictamen –que la Corte hizo suyo (consid. 11 y 12)– la procuradora reiteró la vigencia y aplicabilidad de los principios jurisprudenciales establecidos en los casos recientemente reseñados. Con cita de calificada doctrina se refirió a los requisitos para la promulgación parcial de leyes y agregó que ésta resulta procedente siempre y cuando no se afecte “el sistema general de la ley” o el veto parcial recaiga sobre “cláusulas inconexas o de significación secundaria”. Agregó, además, que el juicio acerca de la “unidad de proyecto” debía tener en cuenta el hecho de que el proyecto de ley sancionado por el Congreso abarcaba una multiplicidad de objetivos, por lo cual había que circunscribir el análisis a las normas que tenían relación con la materia afectada por el decreto.

A su turno, la Corte se remitió, como dijimos, al dictamen de la procuración y resolvió que la promulgación parcial *sub examine* no se ajustaba a las prescripciones del artículo 80 de la Constitución Nacional. A los efectos de establecer la unidad existente entre las normas del proyecto vetado, hizo expresa consideración del “trámite parlamentario”, al cual le dio especial importancia como fuente de interpretación. En consecuencia, declaró que la promulgación parcial instrumentada por el artículo 7° del decreto 1.517/98 era constitucionalmente inválida y por lo tanto la ley debía reputarse inexistente.

Esta doctrina es la actualmente vigente y contiene las premisas bajo las cuales debe realizarse el análisis de los decretos de promulgación parcial de leyes requerido por el artículo 80, de la Constitución Nacional, y por los artículos 1°, 2°, 14 y concordantes de la ley 26.122.

4. *Primera conclusión*

Lo hasta aquí expuesto permite sintetizar una primera conclusión acerca de en qué situaciones o bajo qué circunstancias –de acuerdo con la doctrina de la Corte Suprema de Justicia– puede el presidente de la Nación dictar decretos de promulgación parcial de leyes.

Lo primero a tener en cuenta, o la premisa a partir de la cual debe comenzar el análisis, es que no se trata de una facultad que requiera la concurrencia de circunstancias excepcionales o de determinadas características para que el presidente pueda ejercerla. A diferencia de la atribución de emitir decretos con contenido legislativo (o decretos de necesidad y urgencia) que exige la existencia de “circunstancias excepcionales”, como prevé el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, la facultad para observar las leyes y para promulgar parcialmente la par-te no vetada, es una facultad ordinaria que el titular del Poder Ejecutivo ejerce a su solo arbitrio.

Ahora bien, el carácter absolutamente discrecional de la decisión presidencial de promulgar parcialmente una ley, no lo exime de cumplir ciertos recaudos de procedimiento y de sustancia para asegurar la validez de la promulgación parcial.

En ese sentido, es necesario verificar, en cada caso, el cumplimiento de los requisitos procedimentales y si las partes promulgadas parcialmente tienen autonomía normativa y la aprobación parcial no altera el espíritu o la unidad de proyecto sancionado originalmente. Con este último propósito habrá que verificar si el proyecto aprobado por el Congreso “constituía o no un todo inescindible, de manera que las normas observadas no hubieran podido separarse del texto total sin detrimento de éste” lo cual se hará patente toda vez que se afecte de algún modo “el objetivo de la ley”, “la unidad temática” o la “estructura fundamental de la norma”.

El análisis deberá recaer tanto sobre la parte de la ley promulgada, a fin de establecer si ésta “pudo ser sancionada como ley independiente” así como sobre la parte de la ley observada, a los efectos de verificar si el veto parcial efectivamente recayó sobre “cláusulas inconexas o de significación secundaria”.

En toda hipótesis, será de especial significación la consulta de los “antecedentes del trámite parlamentario”.

Por lo tanto, en cada caso en que deba determinarse si un decreto de promulgación parcial de leyes ha sido emitido de conformidad con la previ-

sión constitucional, o no, será necesario verificar la concurrencia de los referidos requisitos.

5. *El decreto 983/07*

El decreto 983/07 ha sido dictado con el ya mencionado propósito de promulgar parcialmente el proyecto de ley registrado bajo el número 26.270, mediante el cual se promueve el desarrollo y la producción de la biotecnología moderna en todo el territorio nacional.

Los capítulos II y III del proyecto de ley 26.270 establecen los beneficios tributarios de que gozarán los titulares de los proyectos de investigación y/o desarrollo y de producción de bienes y/o servicios, respectivamente.

En dicho marco, los artículos 6° y 7° del proyecto de ley sancionado, prevén determinados beneficios a que se harán acreedores los titulares de los proyectos mencionados precedentemente se instrumentarán mediante la utilización de bonos de crédito fiscal, previendo ambos artículos en su último párrafo que dichos bonos "tendrán una duración de diez (10) años contados a partir de la fecha de aprobación del proyecto".

Asimismo, el artículo 9° establece que los referidos bonos de crédito fiscal "...que emita la autoridad de aplicación que sean aplicados en un ejercicio fiscal, podrán imputarse a ejercicios fiscales posteriores, hasta un plazo máximo de diez (10) años, contados a partir de la emisión de los mismos".

El decreto 983/07 ha observado parcialmente los artículos 6° y 7° en cuanto dicen que "los bonos de crédito fiscal durarán 10 años", y el artículo 9° en cuanto establece que éstos "sean aplicados a un ejercicio fiscal", con el fin de evitar la incompatibilidades con la duración de los mencionados bonos, dejando a salvo el plazo de diez años previsto en la ley respecto a la imputabilidad a ejercicios fiscales posteriores.

De tal manera, se trata de una observación meramente técnica que sólo afecta cláusulas de significación secundaria, lo cual deja incólume el objetivo de la ley, su unidad temática y estructura fundamental; guardando la parte promulgada suficiente autonomía normativa.

6. *Conclusión*

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos en lo que respecta al dictado del decreto 983/07, los requisitos formales y sustanciales establecidos en los artículos 99, inciso 3, y 80 de la Constitución Nacional y de conformidad con los términos del artículo 14 de la ley 26.122, se aconseja declarar expresamente la validez del decreto 983, del 25 de julio de 2007.

Pablo G. Tonelli.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 25 de julio de 2007.

A la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a esa comisión en virtud de lo dispuesto por el artículo 100, inciso 13 de la Constitución Nacional y por la ley 26.122, a fin de remitir copia autenticada del decreto de promulgación parcial del proyecto de ley registrado bajo el 26.270.

Mensaje 321.

Alberto A. Fernández. – Miguel G. Peirano.

Buenos Aires, 25 de julio de 2007.

VISTO el expediente S01:0252772/2007 del registro del Ministerio de Economía y Producción y el proyecto de ley registrado bajo el 26.270, sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 4 de julio de 2007, y

CONSIDERANDO:

Que por el proyecto de ley citado en el visto se promueve el desarrollo y la producción de la biotecnología moderna en todo el territorio nacional.

Que mediante los capítulos II y III del proyecto de ley 26.270 se establecen los beneficios tributarios de que gozarán los titulares de los proyectos de investigación y/o desarrollo y de producción de bienes y/o servicios, respectivamente.

Que, conforme se dispone en los artículos 6° y 7° del proyecto de ley sancionado, determinados beneficios a que se harán acreedores los titulares de los proyectos mencionados precedentemente se instrumentarán mediante la utilización de bonos de crédito fiscal, previendo ambos artículos en su último párrafo que dichos bonos tendrán una duración de diez (10) años contados a partir de la fecha de aprobación del proyecto.

Que, por otra parte, mediante el artículo 9° de la norma sancionada se regulan disposiciones aplicables a los referidos bonos de crédito fiscal estableciéndose que los "que emita la autoridad de aplicación que sean aplicados en un ejercicio fiscal, podrán imputarse a ejercicios fiscales posteriores, hasta un plazo máximo de diez (10) años, contados a partir de la emisión de los mismos".

Que la instrumentación de un beneficio de carácter promocional, en lo que a las condiciones y plazos para su goce se refiere, requiere de la normativa de aplicación, claridad y precisión en sus términos, de manera tal que se pueda cumplir, con los objetivos que inspiraron la creación del régimen y se posibilite la ejecución efectiva de los proyectos involucrados.

Que, en atención a los requerimientos indicados, se estiman incompatibles las previsiones relativas a la duración de los bonos de crédito fiscal, a que aluden los artículos 6° y 7°, con las establecidas en el artículo 9° del proyecto de ley 26.270.

Que, en base a lo expuesto, resulta necesario observar en el último párrafo de los artículos 6° y 7° del proyecto la expresión: "...y durarán diez (10) años contados a partir de la fecha de aprobación del proyecto". Así como también es necesario observar del último párrafo de su artículo 9° la expresión: "...que sean aplicados en un ejercicio fiscal".

Que la medida que se propone no altera el espíritu ni la unidad del proyecto de ley sancionado por el Honorable Congreso de la Nación.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía y Hacienda ha tomado la intervención que le compete.

Que el Poder Ejecutivo nacional se encuentra facultado para dictar el presente decreto en virtud de lo dispuesto por el artículo 80 de la Constitución Nacional.

Por ello,

El presidente de la Nacion Argentina, en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1° – Obsérvase en el último párrafo del artículo 6° del proyecto de ley registrado bajo el número 26.270 la expresión: "...y durarán diez (10) años contados a partir de la fecha de aprobación del proyecto".

Art. 2° – Obsérvase en el último párrafo del artículo 7° del proyecto de ley registrado bajo el número 26.270 la expresión: "...y durarán diez (10) años contados a partir de la fecha de aprobación del proyecto".

Art. 3° – Obsérvase en el último párrafo del artículo 9° del proyecto de ley registrado bajo el número 26.270 la expresión: "...que sean aplicados en un ejercicio fiscal...".

Art. 4° – Con las salvedades establecidas en los artículos precedentes, cúmplase, promúlguese, y téngase por ley de la Nación el proyecto de ley registrado bajo el número 26.270.

Art. 5° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 6° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 983.

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Alberto A. Fernández. – Aníbal D. Fernández. – Miguel G. Peirano. – Ginés M. González García. – Alicia M. Kirchner. – Alberto J. B. Iribarne. – Nilda C. Garré.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – En consideración.

Se va a votar.

–Resulta afirmativa.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Queda sancionado el proyecto de resolución.[1]

Se harán las comunicaciones pertinentes.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – La Presidencia requiere el asentimiento de la Honorable Cámara para autorizar las inserciones solicitadas por los señores diputados.

–Asentimiento.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Se procederá en consecuencia.[2]

No habiendo más asuntos que tratar, queda levantada la sesión.

–Es la hora 22 y 26.

HORACIO M. GONZÁLEZ MONASTERIO.
Director del Cuerpo de Taquígrafos.

[1] Véase el texto de la sanción en el Apéndice. (Pág. 271.)

[2] Véase el texto de las inserciones en el Apéndice. (Página 271.)

20

APENDICE

A. SANCIONES DE LA HONORABLE CAMARA

1. **Proyectos de ley sancionados definitivamente**

1

Artículo 1° – Apruébase la Cuenta de Inversión presentada por el Poder Ejecutivo, correspondiente al Ejercicio 1999.

Art. 2° – Apruébase la Cuenta de Inversión presentada por el Poder Ejecutivo, correspondiente al Ejercicio 2000.

Art. 3° – Apruébase la Cuenta de Inversión presentada por el Poder Ejecutivo, correspondiente al Ejercicio 2001.

Art. 4° – Apruébase la Cuenta de Inversión presentada por el Poder Ejecutivo, correspondiente al Ejercicio 2002.

Art. 5° – Apruébase la Cuenta de Inversión presentada por el Poder Ejecutivo, correspondiente al Ejercicio 2003.

Art. 6º – Apruébase la Cuenta de Inversión presentada por el Poder Ejecutivo, correspondiente al Ejercicio 2004.

Art. 7° – Lo estatuido en los artículos 1° al 6° de la presente, no perjudicará la iniciación ni la prosecución de los procedimientos dirigidos a la efectivización de las responsabilidades que emerjan de los hechos y actos o en los realizados por los funcionarios públicos durante el período comprendidos en las cuentas de inversión que se aprueban por la presente, ni al cumplimiento de las decisiones que de las mismas se originen.

Art. 8° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Ley 26.328

Dada en la sala de sesiones del Congreso argentino, en Buenos Aires, a los veintiocho días del mes de noviembre del año dos mil siete.

2

Artículo 1° – Modifícase la ley 25.626 mediante la incorporación de los siguientes artículos:

Artículo 2°: Exceptúase de la prohibición establecida en el artículo anterior la importación de neumáticos remoldeados que clasifiquen por las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur (N.C.M.) 4012.11.00, 4012.12.00, 4012.13.00 y 4012.19.00, con los límites y bajo las condiciones que se expresan a continuación.

A los efectos de lo previsto en este artículo, se entiende por neumático remoldeado a los neumáticos reconstruidos por sustitución de su banda de rodamiento, de sus hombros y de toda la superficie de sus costados (recauchutaje de talón a talón), según la norma conjunta IRAM 113.323 – MERCOSUR NM 225.

Artículo 3°: La importación de neumáticos (llantas neumáticas) remoldeados –N.C.M. 4012.11.00, 4012.12.00, 4012.13.00 y 4012.19.00– de cualquier origen sólo podrá autorizarse en cantidades iguales o inferiores al número de neumáticos (llantas neumáticas) usados –N.C.M. 4012.20.00–, del mismo tipo, que hayan sido exportados a ese destino desde la República Argentina, en forma previa a que se autorice tal importación.

Artículo 4°: El Poder Ejecutivo nacional reglamentará las formalidades y procedimientos para autorizar la importación de neumáticos remoldeados de cualquier origen, previa verificación de la compensación con el número y el tipo de neumáticos usados exportados desde la República Argentina a ese mismo destino.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Ley 26.329

Dada en la sala de sesiones del Congreso argentino, en Buenos Aires, a los veintiocho días del mes de noviembre del año dos mil siete.

3

Artículo 1° – Créase la universidad nacional de Río Negro, para el desarrollo de actividades universitarias exclusivamente en la provincia de Río Negro, la que estará sujeta al régimen jurídico aplicable a las universidades nacionales.

La oferta académica se compatibilizará con la que actualmente tienen las universidades nacionales del Comahue y de Cuyo (Instituto Balseiro) tanto a nivel geográfico como disciplinario.

Art. 2° – El Poder Ejecutivo quedará facultado para gestionar y aceptar del gobierno de la provincia de Río Negro, de las municipalidades comprendidas en su ámbito regional y/o de instituciones públicas y privadas, la cesión de bienes muebles e inmuebles que constituirán el patrimonio de la Universidad Nacional de Río Negro.

Art. 3° – El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología dispondrá la designación de un rector-organizador que tendrá las atribuciones conferidas por el artículo 49 de la ley N° 24.521 y que durará en su cargo hasta tanto se elijan las autoridades que establezca el futuro estatuto de la Universidad Nacional de Río Negro. El rector-organizador será asistido por una comisión asesora del proyecto del gobierno provincial y un representante del gobierno provincial y de Tecnología de la Nación.

Art. 4° – El proyecto institucional preverá el desarrollo de actividades de docencia, investigación y extensión universitaria que respondan a las necesidades económicas, científicas, tecnológicas, culturales, ambientales y de planificación de las regiones del territorio provincial.

Art. 5° – Los gastos que demande la implementación de la presente ley serán atendidos con la partida específica del crédito para las universidades nacionales que determine el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología hasta la inclusión de la Universidad Nacional de Río Negro, en la ley de presupuesto y otros recursos que ingresen por cualquier título.

Art. 6° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Ley 26.330

Dada en la sala de sesiones del Congreso argentino, en Buenos Aires, a los veintiocho días del mes de noviembre del año dos mil siete.

2. **Proyectos de ley que pasan en revisión al Senado**

1

MODIFICACION ARTICULO 11 DECRETO LEY 1.285/58 - MODIFICADO POR LEY 24.050

Artículo 1° – Modifícase el artículo 11 del decreto ley 1.285/58 modificado por ley 24.050, el que quedará redactado de la siguiente manera:

> Artículo 11: Los jueces de primera instancia, de la Cámara Nacional de Casación Penal, de las cámaras nacionales, de apelaciones y de los tribunales orales, concurrirán a sus despachos todos los días hábiles, durante las horas que funcione el tribunal.
>
> Los jueces de la Corte Suprema lo harán los días y horas que fijen para los acuerdos y audiencias.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dios guarde al señor presidente.

2

Artículo 1° – Transfiérese a título gratuito a la Municipalidad del departamento capital, de la provincia de La Rioja, la fracción noroeste del inmueble propiedad del Estado nacional designado catastralmente como Circunscripción I, Sección E, Manzana 82, Parcela a, Padrón N° 1-21696; inscripto en el Registro General de la Propiedad del Inmueble bajo el Dominio N° 1109, F° 2675/6, Año 1976 y cuya superficie total es de 645.665 m^2. La fracción noroeste que se transfiere está ubicada en la intersección de la calle Santa Rosa y la calle Los Tilos; extendiéndose 108 metros, 47 decímetros sobre la calle Santa Rosa, 150 metros sobre la calle Los Tilos, 108 metros, 47 decímetros sobre el lado este y 150 metros sobre el lado sur, siendo estos dos últimos lados linderos con el resto del inmueble.

Art. 2° – La transferencia que se dispone en la presente ley se efectúa con el cargo de que la beneficiaria destine el inmueble al funcionamiento de la Asociación Civil Atlético Racing Club, con personería jurídica acordada mediante resolución ministerial 42.630 del 30 de noviembre de 1954.

Art. 3° – En caso de que la Asociación Civil Atlético Racing Club pierda su personería, la beneficiaria deberá darle al inmueble otro destino de utilidad pública.

Art. 4° – Los gastos que se produzcan con motivo de la transferencia dispuesta, incluyendo los de mensura y deslinde, serán a exclusivo cargo de la beneficiaria.

Art. 5° – La escritura traslativa de dominio se perfeccionará por ante la Escribanía General de Gobierno de la Nación, debiendo dejarse constancia en la misma del cargo dispuesto en los artículos 2° y 3° de la presente ley.

Art. 6° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dios guarde al señor presidente.

3

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Transfiérese a título gratuito a la Municipalidad del departamento capital de la provincia de La Rioja, la fracción suroeste del inmueble propiedad del Estado nacional designado catastralmente como Circunscripción I, Sección E, Manzana 82, Parcela a, Padrón N° 1-21696; inscripto en el Registro General de la Propiedad del Inmueble bajo el Dominio N° 1109, F° 2675/6, Año 1976 y cuya superficie total es de 645.665 m^2. La fracción sudoeste que se transfiere está ubicada en la intersección de la calle Santa Rosa y la calle Carlos Gardel; extendiéndose 440 metros sobre la calle Santa Rosa, 141 metros, 40 decímetros sobre la calle Carlos Gardel, 440 metros sobre el lado este y 140 metros sobre el lado norte, siendo estos dos últimos lados linderos con el resto del inmueble.

Art. 2° – La transferencia que se dispone en la presente ley se efectúa con el cargo de que la beneficiaria destine el inmueble al funcionamiento de la entidad Club Atlético Américo Tesorieri, con personería jurídica acordada mediante resolución ministerial 31.631 del 23 de julio de 1949.

Art. 3° – En caso de que la entidad Club Atlético Américo Tesorieri pierda su personería, la beneficiaria deberá darle al inmueble otro destino de utilidad pública.

Art. 4° – Los gastos que se produzcan con motivo de la transferencia dispuesta, incluyendo los de mensura y deslinde, serán a exclusivo cargo de la beneficiaria.

Art. 5° – La escritura traslativa de dominio se perfeccionará por ante la Escribanía General de Gobierno de la Nación, debiendo dejarse constancia en la misma del cargo dispuesto en los artículos 2° y 3° de la presente ley.

Art. 6° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dios guarde al señor presidente.

4

El Senado y Cámara de Diputados,...

PREVENCION, TRATAMIENTO, INCLUSION SOCIAL DE PERSONAS AFECTADAS POR MAL DE ALZHEIMER U OTRAS DEMENCIAS O TRASTORNOS COGNITIVOS, ASI COMO LA ASISTENCIA A FAMILIARES DIRECTOS Y CONVIVIENTES

CAPÍTULO I

Objeto. Creación.

Artículo 1° – *Objeto.* La presente ley tiene como objeto la prevención, tratamiento e inclusión fami-

liar y social de personas afectadas por el mal de Alzheimer u otras demencias o trastornos cognitivos, así como la asistencia a los familiares directos y convivientes.

Art. 2° – Créase en el ámbito del Ministerio de Salud de la Nación, el Programa Nacional de Prevención y Asistencia de la Enfermedad de Mal de Alzheimer u otras demencias o trastornos cognitivos.

CAPÍTULO II

Actividades

Art. 3° – El programa creado por el artículo 2°, entre sus funciones específicas debe, como mínimo:

1. Desarrollar campañas de difusión y concientización social sobre la Enfermedad del mal de Alzheimer u otras Demencias o Trastornos Cognitivos, sus manifestaciones y principales consecuencias para el enfermo y sus familiares directos y convivientes.

2. Producir información, y divulgarla, sobre acciones para la prevención y diagnóstico temprano de dicha enfermedad, así como de los avances médico-científicos en su tratamiento, destinados a la actualización constante de los profesionales de la salud.

3. Impulsar las actividades de investigación científica, epidemiológica y clínica para el avance innovativo en métodos de diagnóstico y tratamiento para la enfermedad del mal de Alzheimer u otras demencias o trastornos cognitivos.

Art. 4° – El Ministerio de Salud de la Nación implementará el desarrollo de campañas tendientes a difundir las acciones de prevención, síntomas, y tratamientos efectivos disponibles para la enfermedad del Mal de Alzheimer u otras demencias o trastornos cognitivos, a los efectos de orientar a las familias en el reconocimiento de esta enfermedad, para la asistencia oportuna al enfermo.

Art. 5° – El Ministerio de Salud de la Nación elaborará cartillas informativas sobre los avances de la ciencia, tratamientos, cursos y carreras disponibles a nivel nacional, y los logros que el programa obtenga en su accionar a lo largo del país a fin de poder contar con la elaboración de estadísticas que registren la realidad de nuestro país en esta temática y fomentar la expansión de estas actividades. Estará también a cargo de la actualización constante de los profesionales de la salud.

Art. 6° – El Ministerio de Salud de la Nación, como autoridad de aplicación, determinará cuáles son las prestaciones médicas, psicológicas y farmacológicas, incluyendo recursos de apoyo domiciliarios destinados a cubrir la detección temprana, el diagnóstico y el tratamiento efectivo de la enfermedad de mal de Alzheimer y otras demencias o trastornos cognitivos, los que deberán ser incluidos en el PMO.

Art. 7° – El programa creado por la presente ley, impulsará cursos de especialización a través de convenios con universidades, centros asistenciales de salud, profesorados, institutos colegiados que estén en relación con esta temática, asociaciones dedicadas a esta enfermedad, a fin de contar con personal médico y asistencial capacitado en esta patología.

Art. 8° – El programa creado por la presente ley, contemplará la implementación en el marco de los centros asistenciales de salud de todo el país, terapias de apoyo y acompañamiento a familiares directos y convivientes de enfermos de mal de Alzheimer u otras demencias o trastornos cognitivos, y divulgando los alcances médicos científicos y terapéuticos efectivos para el tratamiento de la enfermedad.

Art. 9° – El programa creado por la presente ley, en coordinación con los recursos humanos disponibles en las jurisdicciones que hayan adherido, impulsará el desarrollo de actividades del tipo deportivas, recreativas y otras destinadas a fomentar el fortalecimiento de lazos familiares y sociales, con el objetivo de cuidar la calidad de vida de los enfermos de mal de Alzheimer u otras demencias o trastornos cognitivos y de sus familiares directos y convivientes.

Art. 10. – El Ministerio de Salud de la Nación y las jurisdicciones que hayan adherido evaluarán la posibilidad de promover la creación de protocolos de control y verificación de los hogares geriátricos habilitados para el cuidado de pacientes con la enfermedad de mal de Alzheimer u otras demencias o trastornos cognitivos en las jurisdicciones donde el mismo no exista.

Dichos protocolos incluirán como mínimo:

– Controles de higiene y cuidado personal de los enfermos.

– Control del suministro de medicación adecuada a las necesidades de cada paciente.

– Condiciones socio-sanitarias de la institución.

Art. 11. – El Ministerio de Salud de la Nación, en coordinación con las jurisdicciones que hayan adherido, destinará centros de día especializados en la atención y cuidados de estos pacientes, con el objetivo de fomentar el más adecuado desempeño en su vida cotidiana, mediante la implementación de actividades tendientes a alcanzar el máximo desarrollo de acuerdo a sus posibilidades como parte del tratamiento de la enfermedad de mal de Álzheimer u otras demencias, tendiendo a que la internación sea la alternativa de última instancia.

Art. 12. – Facúltase al Poder Ejecutivo a efectuar las previsiones necesarias en el presupuesto nacional a fin de cumplimentar las acciones indicadas en los artículos precedentes.

Art. 13. – Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la presente ley.

Art. 14. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dios guarde al señor presidente.

5

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Son sujetos de la presente ley todos aquellos funcionarios que se hubieren desempeñado como presidente de la Nación, ministros, secretarios y subsecretarios de Estado, en organismos centralizados y en entidades descentralizadas de la administración pública nacional durante el llamado Proceso de Reorganización Nacional, comprendido entre los años 1976 y 1983.

Art. 2° – A los efectos de esta ley, decláranse extinguidos los beneficios obtenidos en reconocimiento de los cargos y/o funciones descriptos en el artículo anterior y que hayan sido otorgados al amparo de regímenes o leyes especiales.

Art. 3° – Lo dispuesto en la presente ley no impide la invocación de servicios de las personas alcanzadas en el artículo 1°, los cuales se computarán para el eventual acceso a un beneficio previsional del régimen público ordiario.

Art. 4° – La presente ley entrará en vigencia a los 90 días de su publicación y dentro de dicho plazo el Poder Ejecutivo dictará su reglamentación.

Art. 5º – Derógase toda otra norma que se oponga a la presente.

Art. 6° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dios guarde al señor presidente.

6

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – La presente ley tiene por objeto promover la forestación en las áreas que sean adecuadas de las rutas nacionales.

Art. 2° – La Dirección Nacional de Vialidad será la autoridad de aplicación de la presente ley, y serán sus funciones:

a) Coordinar con los organismos nacionales, provinciales y municipales correspondientes, la inclusión y cumplimiento de los fines perseguidos por la presente ley, en los contratos de concesión de los corredores viales nacionales;

b) Crear y mantener actualizado un plan de ordenamiento forestal que establezca un cronograma de forestación y plan de preservación;

c) Determinar la selección de especies vegetales que se proyecta introducir en cada zona de camino, de acuerdo con criterios ecológicos, funcionales, económicos y de disponibilidad en el mercado, priorizando las autóctonas y nativas.

Art. 3° – Las obras de mejoras de la red vial nacional deben incluir plan de forestación en los términos establecidos por la presente ley.

Art. 4° – El jefe de Gabinete de Ministros afectará el crédito presupuestario de las partidas que estime, a los efectos del cumplimiento de la presente ley.

Art. 5° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dios guarde al señor presidente.

7

El Senado y Cámara de Diputados,...

BETA TALASEMIA
Y TALASEMIA MAYOR

Artículo 1° – Inclúyase en la guía para la práctica del cuidado preconcepcional y del control prenatal perteneciente al Programa de Salud Perinatal, del Plan Materno Infantil del Ministerio de Salud de la Nación, en el apartado “El cuidado preconcepcional”, la realización de los estudios que correspondan para la detección de portadores del rasgo talasémico.

Art. 2° – La autoridad competente definirá los estudios para la detección de dicha anemia.

Art. 3° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dios guarde al señor presidente.

8

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1º – Créase en el ámbito de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (Sedronar), el Registro Nacional de Organismos que prestan asistencia en materia de drogadependencia, sean éstos públicos o privados, en adelante RENOA.

Art. 2° – A los efectos de la presente ley se consideran organismos públicos a los centros que funcionan en hospitales generales o psiquiátricos, centros de salud mental periféricos, unidades asistenciales sanitarias periféricas con asistencia en salud mental, centros específicos de prevención y asistencia, servicios de atención en crisis (SAC) y todo otro que, dependiendo directamente del Estado nacional, provincial o municipal, lleve a cabo la asistencia, tratamiento propiamente dicho y reinserción social; así como también toda otra medida psicoterapéutica, ya sea ambulatoria o residencial, destinada a mejorar las condiciones psicofisicas y sociales de las personas usuarias de sustancias psicoactivas.

A los efectos de la presente ley se consideran organismos privados, a las personas jurídicas legalmente constituidas y habilitadas por los órganos competentes cuyo objeto social contemple la asistencia, tratamiento propiamente dicho y reinserción social; como también toda otra medida psicoterapéutica, ya sea en forma ambulatoria o residencial, destinada a mejorar las condiciones psicofisicas y sociales de las personas usuarias de sustancias psicoactivas.

Art. 3° – Serán funciones del RENOA:

1. Llevar en forma actualizada el listado de organismos públicos y privados que prestan servicios de asistencia en materia de drogadependencia;

2. Establecer los requisitos y documentación pertinente para la inscripción en el RENOA de organismos públicos y privados;

3. Controlar el cumplimiento de los requisitos y documentación establecidos en el inciso anterior;

4. El RENOA informará a los ministerios jurisdiccionales respectivos, sobre las infracciones a la presente ley.

Art. 4° – Todos los organismos públicos y privados que presten servicios en el área de drogadependencia, deben inscribirse en el RENOA, mencionado en el artículo 1° de la presente ley, a fin de ser incluidos en un listado oficial.

A partir de la habilitación otorgada por la autoridad sanitaria jurisdiccional, los organismos citados en el artículo 2°, dispondrán de un plazo máximo de ciento ochenta días (180) para efectivizar su inscripción.

Art. 5° – Las infracciones a lo dispuesto en la presente ley, serán pasibles de las sanciones establecidas en los artículos 125 al 128 inclusive de la ley 17.132 y el decreto 341/92, sin perjuicio de la aplicación de las normas vigentes que pudieren corresponder.

El producido de las multas será destinado a las acciones de asistencia que establezca cada jurisdicción.

Art. 6° – Comuníquese al Poder Ejecutivo

Dios guarde al señor presidente.

9

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Créase una aduana con asiento en la ciudad de General Deheza, departamento de Juárez Celman, provincia de Córdoba.

Art. 2° – Facúltase a la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción, a fijar o modificar la competencia territorial de la citada aduana, teniendo en consideración para ello razones de mejor control, racionalización o eficiencia del servicio o de tráfico internacional.

Art. 3° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dios guarde al señor presidente.

10

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Sustitúyese el artículo 1° de la ley 25.765 por el siguiente:

Artículo 1°: Créase el Fondo Permanente de Recompensas que funcionará en jurisdicción del Ministerio del Interior, destinado a abonar una compensación dineraria a aquellas personas que, sin haber intervenido en la comisión del delito, brinden datos útiles para lograr la libertad de la víctima o la aprehensión de quienes hubiesen tomado parte en la ejecución de los delitos de privación ilegal de la libertad calificada (artículo 142 bis del Código Penal), secuestro extorsivo (artículo 170 del Código Penal), sustracción de menores (artículo 146 del Código Penal), violación (artículo 119 y subsiguientes del Código Penal), homicidio (artículo 79 y artículo 80 del Código Penal), delitos tipificados en los artículos 5°, 6° y 7° de la ley 23.737, robo a entidades bancarias o en el encubrimiento de éstos (artículo 277 del Código Penal) y además, todos aquellos delitos que, por su gravedad y/o complejidad, justifiquen la recompensa ante el suministro de información.

La recompensa prevista podrá otorgarse a requerimiento del fiscal y/o autoridad interviniente.

El Poder Ejecutivo nacional incluirá anualmente en el proyecto de ley de presupuesto de la administración nacional, la partida pertinente para el funcionamiento de dicho fondo.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dios guarde al señor presidente.

3. **Resoluciones**[1]

1

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 444 de fecha 26 de abril de 2007.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dios guarde al señor presidente.

---

[1] Bajo este apartado se publican exclusivamente las resoluciones sancionadas por la Honorable Cámara. El texto de los pedidos de informes remitidos al Poder Ejecutivo conforme al artículo 204 del reglamento puede verse en la publicación Gaceta Legislativa.

2

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 456 de fecha 27 de abril de 2007.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dios guarde al señor presidente.

3

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 509 de fecha 15 de mayo de 2007.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dios guarde al señor presidente.

4

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 757 de fecha 19 de abril de 2007.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dios guarde al señor presidente.

5

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 861 de fecha 26 de julio de 2007.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dios guarde al señor presidente.

6

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 899 de fecha 12 de julio de 2007.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dios guarde al señor presidente.

7

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 872 de fecha 26 de julio de 2007.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dios guarde al señor presidente.

8

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 871 de fecha 5 de julio de 2007.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dios guarde al señor presidente.

9

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 863 de fecha 5 de julio de 2007.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dios guarde al señor presidente.

10

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 983 de fecha 25 de julio de 2007.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dios guarde al señor presidente.

B. **INSERCIONES**

1

INSERCION SOLICITADA
POR LA SEÑORA DIPUTADA AUGSBURGER

Fundamentos del apoyo de la señora diputada al proyecto de ley en revisión por el que se crea la Universidad Nacional de Río Negro

Los socialistas hemos sido históricamente promotores y defensores de una universidad pública, nacional, de mayorías, gratuita y cogobernada y, por lo tanto, hemos mantenido generalmente una postura favorable a la creación de nuevas universidades. De todos modos, siempre hemos creído en la necesidad de avanzar en políticas de desarrollo universitario que dieran contexto y permitieran justificar la necesidad, el sentido y la viabilidad de las nuevas universidades. Tenemos la plena convicción de que resulta necesaria la ampliación del rol del Estado en la educación superior pero creernos necesario advertir que estamos discutiendo la creación de una nueva universidad sin haber avanzado aún en la sanción de una nueva ley de educación superior que dote de nuevos sentidos a la política universitaria argentina.

En los últimos años se ha producido una expansión notable del número de universidades públicas y privadas en la Argentina. La forma que ha asumido esta expansión refleja tanto el carácter creciente de la demanda por el acceso a la universidad como las dificultades existentes para promover un desarrollo del sistema universitario que sea capaz de dar respuesta a las necesidades de la población en el marco de pautas planificadas en el mediano y largo plazo pero respetuosas de la autonomía, y con un compromiso estatal efectivo, verificado a través de la provisión del financiamiento necesario.

El proceso que precedió a la sanción por parte del Senado del proyecto de ley en discusión es, en muchos sentidos, ilustrativo de las tensiones inherentes al estilo de desarrollo de nuestro sistema universitario. Este estilo de desarrollo está caracterizado por la superposición de lógicas políticas, administrativas y académicas, que en ocasiones dan lugar a sólidas iniciativas pero a veces parecen sólo la consecuencia de la movilización de intereses políticos locales que poco tienen que ver con una mirada de mediano y largo plazo sobre el sistema de educación superior que estamos construyendo.

Hemos considerado con atención el estudio de factibilidad presentado para la creación de la universidad y, en particular, las consideraciones del CIN en el aval que ha dado al proyecto. En los aspectos más sólidamente fundamentados de estos documentos basaros nuestro apoyo a la sanción de este proyecto de ley, en relación con el cual, justo es decirlo, hemos tenido y aún tenemos algunos reparos.

El estudio de factibilidad que sustenta la creación de esta universidad señala la existencia de cinco tipos de problemas de la oferta universitaria actualmente disponible en la región: de pertinencia en la oferta actual de carreras universitarias en la provincia, de articulación e integración, de equidad en el acceso a los estudios, de abordajes disciplinarios y de gobernabilidad.

De los argumentos presentados se destacan aquellos problemas relacionados con la pertinencia de la oferta de carreras en las diferentes zonas en relación con las características del desarrollo productivo local, las consideraciones sobre la cobertura geográfica y, en relación con este punto, la equidad en el acceso a los estudios.

Algunos aspectos parecen menos sólidamente fundados –no señalan nada que no sea característica estructural del sistema universitario argentino en su conjunto– o en algunos casos no parecen claramente relacionados con la propuesta –como es el caso de los indicadores de rezago educativo y de calidad de la educación básica–.

De todos modos, en su conjunto, el documento permite sustentar adecuadamente la necesidad de la creación de la universidad que este proyecto de ley propone.

El punto más ambicioso del documento, de todos modos, es la propuesta de desarrollo institucional. Esta propuesta señala la aspiración de lograr para el sexto año de funcionamiento de la universidad que en cada una de las cinco regiones en las que organiza la geografía rionegrina (costa, meseta, andina, valle y noroeste) funcione al menos una unidad para cada uno de los seis tipos institucionales en torno a los cuales pretende organizar su vida académica:

– Escuelas profesionales responsables de carreras de ciclo largo y posgrados de perfil profesional.

– Institutos de ciencias responsables de carreras de perfil básico y posgrados de perfil académico.

– Institutos de enseñanza superior para la formación y actualización de docentes de todos los niveles.

– Institutos tecnológicos para la formación y actualización de técnicos profesionales en el ámbito laboral.

– Centros de formación laboral orientados a las economías regionales, y

– Centros de cultura.

Este punto ambicioso es también, en algún sentido, problemático ya que el plazo señalado es relativamente breve y en algunas de las zonas –especialmente en la meseta– puede ponerse en duda la disponibilidad de recursos en materia de infraestructura y equipamiento y de personal docente apropiado para las actividades de enseñanza y, mucho más aún, para el desarrollo de la investigación.

Cabe preguntarse, entonces, por los compromisos efectivamente asumidos en relación con el desarrollo universitario por el Estado nacional: es necesario un adecuado financiamiento que no suponga pérdida de recursos –a valores actualizados– por parte de las universidades nacionales preexistentes, para que el proyecto de desarrollo institucional no quede en una declaración de buenas intenciones y la Universidad Nacional de Río Negro nazca arrastrando las debilidades que el mismo estudio de factibilidad deja entrever. Es positiva, y constituye un aval a este proyecto, la pauta presupuestaria establecida para 2008 para las universidades públicas pero queda aún pendiente la constitución de un fondo de desarrollo universitario que permita hacer sustentable en el mediano y largo plazo la expansión y consolidación del sistema.

El Comité Ejecutivo del CIN emitió opinión favorable sobre la creación de la Universidad Nacional de Río Negro en un documento que, luego de reseñar los principios generales restrictivos que el CIN sostiene sobre la creación de nuevas universidades, analiza positivamente las características del estudio de factibilidad presentado para el nuevo proyecto. Para ello recupera especialmente los argumentos del estudio de factibilidad que se relacionan con las ne-

cesidades socioeconómicas de la provincia –el problema de la formación para el desarrollo de determinados sectores productivos– y los relacionados con el problema del acceso por parte de los estudiantes y la hipótesis de la demanda latente que acompaña al proyecto (especialmente el hecho de que el 85 % de los estudiantes de la Universidad Nacional del Comahue en el territorio rionegrino se ubican en una franja del alto valle de apenas 50 km de extensión mientras que en el resto de las sedes de la Universidad Nacional del Comahue la cantidad de estudiantes es mucho menor).

El dictamen del CIN, por otro lado, evalúa de manera muy general otros aspectos del proyecto como la disponibilidad de recursos humanos y de infraestructura y equipamiento. Creemos que será necesario un fuerte compromiso político y financiero del Estado nacional para construir las condiciones institucionales que hagan viable el pleno despliegue de los objetivos de la universidad.

En este punto cabe hacer una consideración; las limitaciones que el estudio de factibilidad hace visibles no pueden ser consideradas excluyentes: la historia de una parte importante del desarrollo de nuestro sistema universitario es la historia del avance sobre esa clase de limitaciones y la política universitaria no puede construirse simplemente a partir de un cálculo de posibilidades ya que debe, principalmente, apostar a la construcción del futuro.

Antes de concluir quisiera señalar que nos debemos un debate profundo sobre el rumbo que debe tomar el sistema universitario argentino y las pautas sobre las cuales se puede construir un sistema sólido. Las discusiones que rodean la creación de cada universidad suelen hacer de cada caso un universo demasiado específico que limita nuestra reflexión sobre el conjunto. Nunca discutimos sobre cuál es el tamaño que deberían tener nuestras universidades; cómo garantizamos que dispongan de condiciones de infraestructura, equipamiento o fondos bibliográficos adecuadas; cuáles son las regulaciones mínimas indispensables que debe seguir la creación de sedes para que las mismas sean "reconocibles" como parte de una universidad; cómo mejorar las condiciones de desempeño profesional de docentes e investigadores; o como se fortalecen y desarrollan los circuitos académicos de difusión y validación de los conocimientos producidos.

Hablamos anteriormente de la necesidad de apostar a la construcción del futuro. Construir el futuro supone, en este caso, garantizar las condiciones para que más y más jóvenes accedan a una formación universitaria de calidad, fuertemente comprometida con la producción y difusión de conocimientos y atenta a las necesidades del desarrollo nacional y local. Esperamos que la creación de la Universidad Nacional de Río Negro sea un paso positivo en ese sentido.

2

INSERCION SOLICITADA
POR LA SEÑORA DIPUTADA FERRA DE BARTOL

Fundamentos del apoyo de la señora diputada al proyecto de ley en revisión por el que se crea la Universidad Nacional de Río Negro

El proyecto de ley que crea la Universidad Nacional de Río Negro cuenta con media sanción de Senadores, del día 27 de junio, y ha sido considerado por la Comisión de Educación de esta Honorable Camara de Diputados, promoviendo algunas dudas sobre la pertinencia de su instalación en la provincia, por cuanto existen unidades académicas de ese nivel pertenecientes a la Universidad Nacional del Comahue y de la Universidad Nacional de Cuyo, como efectivamente sucede. El artículo 1° resguarda esa reserva, cuando se explicita que "la oferta académica se compatibilizará con las que actualmente tienen" ambas casas de altos estudios "tanto a nivel geográfico como disciplinario". Traduce esta afirmación el grado de responsabilidad y prudencia política –y académica– que acompañó esta iniciativa desde que el senador Pichetto presentara el proyecto en el año 2004.

La gestión que ameritó su consideración en las distintas instancias refleja un alto grado de madurez que yo deseo destacar, porque he leído atentamente los debates, pronunciamientos y exposiciones de quien preside la comisión, senadora nacional Amanda Isidori, del senador Pedro Salvatori y del licenciado Juan Carlos del Bello, que no dejan lugar a dudas sobre esta afirmación del Consejo Interuniversitario Nacional.

Aun cuando el proyecto con media sanción hable de "actividades universitarias exclusivamente" en la provincia de Río Negro, ellas adquieren realmente significado cuando el artículo 4° determina que el "proyecto institucional (...) responderá a las necesidades económicas, científicas, tecnológicas, culturales, ambientales y de planificación de las regiones del territorio provincial". Esta relación directa con el espacio de 203.013 km^2 en el que se encuentra instalada Río Negro –que es geográficamente una de las provincias más extensas, que comparte en su paisaje perfiles diferenciados de las regiones andinas y de litoral marítimo–atlántico, de valles y mesetas– requiere una atención y respuesta al desafio de transformación que involucre a todos los jóvenes con vocación de protagonismo, que hoy se encuentran limitados por varios motivos: entre ellos la carencia de una oferta académica que in-teractúe fuertemente con la realidad provincial y sectorial y los costos de accesibilidad y permanencia de los alumnos en las unidades académicas que actualmente funcionan.

Esa circunstancia conlleva al alejamiento de esta nueva visión a la que aspiramos para la educación superior en este país y que ha quedado visible con la

decisión política reciente de jerarquizar las actividades de ciencia y tecnología con la creación del ministerio, anunciada por la que en pocos días más será nuestra presidenta, Cristina Fernández de Kirchner.

No se trata de declamaciones demagógicas. Simplemente basta recorrer la literatura reciente. Mario Albornoz, del Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior, al referirse al conjunto de Latinoamérica, afirmó que para solucionar el subdesarrollo es necesario que las pautas culturales "de los investigadores estén orientadas hacia la percepción de los problemas de las sociedades a las que pertenecen"; "...la ciencia y la tecnología deben ser puestas (...) al servicio del aumento de la capacidad productiva y la eliminación de la pobreza en los países de la región".

Hay quienes hablan de la necesidad insoslayable de un "triángulo de interacciones entre el gobierno, el sector productivo y las instituciones académicas y científicas". El artículo 3° del proyecto que analizarnos lo tiene en cuenta acabadamente al decir que el rector organizador estará asistido por una comisión asesora con un representante del gobierno provincial y uno del Ministerio de Educación, ciencia y tecnología. Será por lo tanto un proyecto institucional local articulado con un proyecto nacional en el que las provincias se confundan en este abrazo de argentinidad que se avizora en el futuro de nuestro país, que será el resultado de la suma de las partes de la voluntad política de los niveles de integración, para resultar creíbles en un contexto continental e internacional. Denominada en principio y en su conjunto como "segunda revolución académica" es de esperar que la nueva ley de educación superior lo refleje en las disposiciones que contenga.

La creación de esa universidad no hace otra cosa que potenciar lo que expresa la ley 26.206 de educación nacional, tal como lo afirma en el capítulo II de Fines y Objetivos, al decir en el inciso b que se debe "Garantizar una educación integral que desarrolle todas las dimensiones de las personas y habilite tanto para el desempeño social y laboral, como para el acceso a estudios superiores". El Comité Ejecutivo del C.I.N., por resolución 415 del 21 de junio, emitió el informe previo en un todo de acuerdo con el artículo 48 de la ley 24.521, adreferéndum del Plenario del C.I.N.

Este ratificó, el 9 de octubre, reunido en la ciudad de Río Cuarto, la resolución 415, dejando constancia del informe de la Comisión de Asuntos Académicos y reiterando que deberá tenerse en cuenta la asignación presupuestaria respectiva.

Acredita el dictamen aludido la totalidad del anexo que acompaña la ratificación, de la cual transcribo un fragmento: "La denominación Universidad Nacional de Río Negro es clara e inequívoca, no afecta la de ninguna universidad nacional o privada preexistente y responde a la tradición nacional de identificación con el territorio donde la institución se localiza". Se expresa que se adecua a las disposiciones del artículo 27 de la L.E.S. respecto de desarrollar distintas áreas del saber.

La sede central deberá ser resuelta en el proyecto institucional. Avanza en los aspectos cuantitativos y cualitativos que avalan la creación por que, por ejemplo, de los 22.000 alumnos actuales de la Universidad Nacional del Comahue sólo 3.000 pertenecen a las delegaciones de Viedma y San Carlos de Bariloche.

Respecto del presupuesto se afirma que "la ausencia de un análisis presupuestario", si bien constituye una debilidad, queda claro que la factibilidad económica financiera del proyecto será definida a posteriori, en la etapa de organización institucional.

Compatibilizado con la situación presupuestaria destinada a universidades, conocemos que para el año 2008 se ha producido un incremento del 33 % sobre el año 2007, lo que eleva el monto a 5.652 millones de pesos, más 108.862.295 en créditos a distribuir.

Colegas diputados: hago votos para que nuestra decisión sea decirle sí a esta voluntad rionegrina de fortalecer su identidad mediante un proyecto que involucre con sentido ético esta propuesta de crecimiento para la comunidad de la hermana provincia de Río Negro.

3

INSERCION SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA GUTIERREZ

Fundamentos del apoyo de la señora diputada al dictamen de las comisiones de Transportes y de Agricultura y Ganadería en el proyecto de ley del que es coautora por el que se promueve la forestación en rutas nacionales

Desde comienzos del siglo XX hasta nuestros días, la Argentina perdió dos tercios de la superficie de sus bosques nativos originales. En los últimos años, la deforestación superó las 200.000 hectáreas anuales.

Este hecho constituye uno de los más graves problemas ambientales de nuestro país. Los bosques nativos son parte fundamental del patrimonio natural de los argentinos. Su pérdida, frecuentemente irrecuperable, nos empobrece.

Corresponde a gobernantes y a miembros de la sociedad civil, tomar las riendas necesarias a fin de contar con una amplia política ambiental concreta y eficaz. La problemática ambiental ha dejado de ser un campo de supuestos, de especulaciones y reservado sólo a expertos. Hoy es un pilar de toda política de Estado; la transversabilidad ambiental es un fenómeno que abarca todos los sectores de la sociedad, y frente al aumento de problemas ambientales que se vienen presentado, resulta menester la toma de decisiones a fin de tomar conciencia, y bregar a favor de lo que establece expresamente el artículo 41 de la Constitución Nacional.

Si bien la deforestación es un hecho sobre el cual estamos trabajando, la reforestación debe actuar en paralelo. Con este proyecto pretendo extender la cobertura e importancia de la misma a las rutas nacionales que surcan el territorio de nuestro país.

La adecuada gestión del ambiente y el uso de los recursos naturales será una exigencia del comercio internacional; esto es una oportunidad para la Argentina. Si somos capaces de actuar rápidamente en la formulación y aplicación de políticas ambientales consistentes, seguramente obtendremos ventajas comerciales a futuro.

El objetivo de este proyecto es promover el desarrollo de forestaciones viables en las zonas de camino de las distintas rutas que conforman la red de la Dirección Nacional de Vialidad, de forma que actúen como sumideros para la absorción de gases nocivos, contribuyendo a mitigar el impacto negativo que generan los vehículos (ruido, polución, contaminación visual, etc.) y proteger la biodiversidad de las especies, capturando CO_2 (dióxido de carbono) del ambiente, en un marco que genere trabajo, esparcimiento y con un tratamiento paisajístico equilibrado del entorno.

Otros aspectos que se contemplan en este proyecto son:

– Articulación de infraestructuras viales, que por sus funciones concentran fuentes (mayormente móviles) de contaminación atmosférica, con áreas territoriales adyacentes dedicadas a actividades productivas y de mejoramiento ambiental con capacidad de captación de CO_2.

– Puesta en valor de espacios territoriales vacantes o subutilizados, con efectos socioambientales favorables por su impacto positivo sobre el paisaje, la calidad ambiental, la incorporación de valor agregado productivo, la creación de empleo y otros.

– Se produce una gran mejora en el aspecto ambiental de las rutas, dado que se contribuye a mitigar el impacto ambiental (ruido, polución, contaminación visual) que producen los vehículos que transitan en las rutas, mediante la forestación y parquización de las áreas verdes que pertenecen a las mismas, beneficiando a los usuarios como a las comunidades próximas a ellas.

– Se contribuye enormemente a la seguridad vial del tránsito: se evita la monotonía de las grandes extensiones que produce frecuentemente el adormecimiento del que conduce.

– Recrea el paisaje, estimulando al que conduce, creando un marco estético agradable.

– Finalmente aumentar la sensibilidad en los niños en su postura frente al árbol, generar un vínculo entre ellos y el árbol, concientizarlos sobre los beneficios que nos brindan, asegurar el respeto y los cuidados necesarios para sostener ese vínculo y fomentar su participación como forestadores activos.

En definitiva, una cortina forestal a la vera de los caminos permite embellecer el recorrido, aislar del ruido que producen los vehículos a las localidades que puedan asentarse en las cercanías del camino, frenar el impacto erosivo de las aguas en un día de lluvia, y brindar sombra y reparo a los turistas que puedan detenerse.

La dirección de Vialidad Nacional, protectora y encargada del funcionamiento de las rutas de nuestro país, cuenta con un excelente plan de gestión ambiental para la realización de sus distintas actividades. Y por ello, dado el prestigio institucional de un organismo como es Vialidad Nacional, y una tarea tan urgente e imperiosa como es una reforestación a nivel nacional, es que me propuse realizar este proyecto.

Para llevar a cabo los objetivos buscados por la ley, la cooperación y coordinación de las jurisdicciones será una herramienta necesaria. A fin de no realizar un exceso en la forestación, o la introducción de especies exóticas en determinados ecosistemas, es que la ley establecerá plazos y etapas para realizar la forestación, y fundamentalmente un ordenamiento forestal del territorio, con el fin único de que áreas son las más aptas para realizar la forestación, y si es posible priorizar la forestación con especies autóctonas y nativas.

Otro de las metas a futuro que presenta este proyecto es la posibilidad de ser incluido como Un Mecanismo de Desarrollo Limpio- MDL. Los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) son una de las herramientas del Protocolo de Kyoto (PK) para combatir el calentamiento global y en esta opción se encuadra el mercado de carbono, donde lo que se comercializa–entre países subdesarrollados y desarrollados– es el servicio que ofrecen los árboles, nativos o exóticos, al retener dióxido de carbono, gas que junto a otros acumulados en la atmósfera provocan el cambio climático. Creemos que este proyecto, una vez puesto en marcha y articulado, y dada la magnitud que tiene, puede perfectamente ser considerado como candidato a ser un MDL.

Resulta de importancia estratégica la incorporación de la Argentina como potencial país anfitrión de los proyectos de reducción o secuestro de carbono en los diferentes mercados internacionales de carbono.

Esta ley también estimulará la creación de un vehículo a través del cual puedan fluir importantes inversiones de los países industrializados hacia aquellos en desarrollo, mediante proyectos implementados para mitigar el cambio climático y contribuir a la generación de puestos de trabajo, ya que los emprendimientos forestales son de empleo masivo de mano de obra no calificada, tanto en el período de implantación como en el de conservación, que es permanente.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares la aprobación de la presente ley.

4

INSERCION SOLICITADA
POR LA SEÑORA DIPUTADA GUTIERREZ

Fundamentos del apoyo de la señora diputada al dictamen de las comisiones de Acción Social y Salud Pública, de Legislación General y de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley de la señora diputada Romero y otros por el que se incorporan al Programa Médico Obligatorio las prestaciones correspondientes al tratamiento del mal de Alzheimer y otras demencias y trastornos cognitivos

Demencia: se refiere a la pérdida significativa de las funciones mentales, asociada a cambios psicológicos y de pérdida del comportamiento, respecto de las capacidades previas del sujeto.

La enfermedad de Alzheimer es una demencia progresiva y degenerativa del sistema nervioso central, los estudios epidemiológicos la registran como la más frecuente de las demencias.

La prevalencia de esta enfermedad en la población de más de 65 años es del 5 al 10 % (1 a 2 de cada 10 pacientes) y esta cifra aumenta hasta el 50% en los mayores de 85 años (1 de cada 2 pacientes).Si consideramos que la expectativa de vida ha aumentado en forma considerable en estos últimos tiempos se calcula que de aproximadamente 12 millones de afectados en todo el mundo la cifra aumentará en los próximos 25 años a cerca de 22 millones. El crecimiento demográfico de la población de adultos mayores es un hecho debido al aumento de la cada vez mayor expectativa de vida; se estima que para el 2020 la población de adultos mayores de 65 años alcanzará el 20-25 % de la población total; la Argentina en la actualidad tiene aproximadamente 500.000 enfermos de Alzheimer; si consideramos la proyección realizada por el INDEC al 2007 respecto al número de habitantes en base al censo 2001 se calcula que la Argentina tiene 40 millones de argentinos; con estas cifras podemos presumir que el 1, 25 % de la población argentina presenta mal de Alzheimer.

Con estas cifras alarmantes me propuse trabajar en este proyecto buscando a través de las diferentes instituciones que atienden esta temática los problemas más urgentes.

Identificando a través de un diagnóstico de situación los puntos más importantes a considerar en un proyecto de ley que fuera lo más abarcativo posible, surgió en primer lugar que ésta es una realidad que aumenta con la longevidad, como mencioné anteriormente.

El segundo punto a considerar es que cuando se hace el diagnóstico de mal de Alzheimer la mayoría de las veces se realiza en las etapas tardías de la enfermedad; el paciente llega a la consulta muy deteriorado, en un estado general malo y la herramientas terapéuticas que se podrían haber usado en una etapa temprana ya no son útiles, la familia llega angustiada, estresada y desesperada. Una familia destruida, una persona con una salud muy endeble y un paciente sumamente costoso desde todo punto de vista: terapéutico, social, económico y psicológico, hechos que son prevenibles con un diagnóstico temprano.

Otro de los puntos fundamentales es la problemática familiar, queda claro que ésta es una enfermedad que no afecta sólo al enfermo, éste está inmerso en un grupo familiar que también enferma y en una comunidad que también es afectada por un integrante de la misma; al principio el desconocimiento y la incomprensión de los que rodean al paciente de mal de Alzheimer puede traducirse en enojo, ira, vergüenza, luego en incomprensión, pena y culpa y finalmente, por la falta de contención, en impotencia y soledad.

El estrés físico y emocional de la familia del enfermo de Alzheimer es muy grande; por ello es importante la información temprana para que de esta manera se puedan planificar cuidados futuros, compartir los problemas con otras familias, reconocer sus limitaciones y sentirse acompañada en el proceso de esta enfermedad.

El cuarto punto a tener en cuenta es que el tratamiento de estos enfermos no es reconocido por la mayoría de las obras sociales con lo cual se profundiza aun más la problemática familiar y el correcto cuidado de estos enfermos.

Y, finalmente, el último punto es la situación de los geriátricos que albergan en todo el territorio nacional a estos enfermos, sólo a título de recordatorio de los casi mil geriátricos existentes en la Capital Federal sólo el 60 por ciento está habilitado ya que la mayoría se declara como hogares o casas de familia que a lo sumo pueden alojar hasta 4 abuelos aunque sabemos que clandestinamente alojan a más, convirtiéndose en geriátricos no habilitados; de este 60 % habilitado sabemos que no hay diferenciación entre las personas que no tienen con las que tiene la enfermedad; todos están en el mismo sector pero sabemos que los pacientes con Alzheimer requieren ciertas medidas físicas y de precauciones especiales, de ahí la necesidad para determinar si éstos están preparados para recibir pacientes con esta enfermedad que algunas veces se convierten en depósitos de abuelos que son dopados para que no generen situaciones de peligro para ellos y para los demás abuelos.

Es por ello que el objeto de la presente ley tiene dos pilares fundamentales; por un lado el paciente de mal de Alzheimer y por otro lado los familiares directos y convivientes; en ambos pilares consideré medidas de prevención, tratamiento e inclusión social creándose en el ámbito del Ministerio de la Nación el Programa Nacional de la Enfermedad del mal de Alzheimer.

Dentro de la prevención es fundamental no sólo la difusión a través de campañas destinadas a la población en general, ya que son los familiares el primer eslabón de esta cadena detectando los primeros síntomas, sino también la difusión académica científica que permita elaborar estadísticas, informar a los profesionales sobre los avances de la ciencia, tratamientos y carreras disponibles a nivel nacional así como también la formulación de convenios con centros de salud universidades, etcétera, a fin de contar con personal médico y asistencial capacitado en esta patología.

Con respecto al tratamiento específico la incorporación en el Plan Médico Obligatorio (PMO) de esta enfermedad resulta fundamental no solamente para la asistencia médica, psicológica y farmacológica del enfermo sino también de su entorno familiar y finalmente la inclusión social y familiar a través del desarrollo de actividades deportivas, recreativas y otras destinadas a fomentar el fortalecimiento de lazos familiares y sociales; ya nadie duda de los efectos cualitativos benéficos de la intervención no farmacológica bajo la modalidad de estimulación o entrenamiento intelectual que científicamente comprobado prolongan la aparición de los síntomas de esta enfermedad.

Alguien me dijo una tarde en Santa Cruz (esa Santa Cruz que, según algunos, yo no conozco); doctora, no olvide nunca a los que no pueden recordar.

Señor presidente: quizás muchos de nosotros no recordemos que el día de hoy avanzamos en una ley tan importante para nuestros adultos mayores pero pensemos que quizás es una ley para nosotros mismos.

5

INSERCION SOLICITADA
POR LA SEÑORA DIPUTADA GENEM

Fundamentos del apoyo de la señora diputada al dictamen de la Comisión de Acción Social y Salud Pública en el proyecto de ley del que es coautora por el que se incorpora al Programa Médico Obligatorio la cobertura integral y gratuita para la prevención, detección y tratamiento de las personas que padecen anemia beta talasemia y talasemia mayor

La talasemia es un trastorno hereditario que afecta la producción de hemoglobina normal, que es la proteína de los glóbulos rojos que transporta oxígeno a los tejidos. Una de cada 300 personas es portadora del gen que provoca la enfermedad, que se manifiesta en diversas formas de anemia, cuya gravedad depende del número de genes que resulten afectados. La beta talasemia es causada por ciertas mutaciones en la cadena beta de la molécula de hemoglobina. La forma de alteración determina el tipo de beta talasemia que sufre una persona.

Talasemia (del griego *thalassa* que significa mar) es una enfermedad hereditaria en la que se produce un defecto en la síntesis de la hemoglobina. El nombre es debido a que esta enfermedad fue prime-ramente descrita en poblaciones costeras del Mediterráneo; por ello también es conocida como "anemia del Mediterráneo". Hoy, por las migraciones y por causas genéticas hereditarias, la talasemia se ha extendido por una amplia región europea.

En nuestro país existe un gran número de descendientes europeos, oriundos de las zonas endémicas, sobre todo españoles e italianos, razón por la cual el número de personas portadoras del rasgo talasémico es importante. La mayoría de estas personas desconocen su situación y las posibles consecuencias que pueden traerle para su salud y su planificación familiar.

Las talasemias son más difíciles de diagnosticar que otros trastornos de la hemoglobina. El análisis de una gota de sangre por electroforesis puede ser útil pero no concluyente. Por lo tanto, el diagnóstico se basa habitualmente en patrones hereditarios y en análisis especiales de hemoglobina. Por lo general, las personas que padecen talasemia no requieren tratamiento alguno, pero aquellas con variantes graves pueden requerir un trasplante de médula ósea.

Los huesos largos tienden a debilitarse y fracturarse con gran facilidad. Los niños que padecen talasemia pueden crecer con más lentitud y llegar a la pubertad más tarde de lo normal. Como la absorción del hierro puede aumentar y se requieren transfusiones de sangre frecuentes (las cuales suministran más hierro), es posible que se acumulen cantidades excesivas de hierro y se depositen en la musculatura del corazón, causando insuficiencia cardiaca.

Quienes padecen de beta talasemia mayor, también llamada anemia de Cooley, en la que los dos genes padecen alteraciones, necesitan frecuentes transfusiones de sangre y viven amenazados de muerte. Durante los primeros años de vida, los pacientes que la sufren pueden verse pálidos, ser irritables, volverse inapetentes y padecer infecciones recurrentes. Sin tratamiento, aumenta el tamaño del hígado, del bazo y del corazón, y los huesos se vuelven frágiles. Algunos pacientes jóvenes sufren insuficiencia cardiaca.

La talasemia menor está presente desde el nacimiento, permanece igual toda la vida, y puede transmitirse de padres a hijos. Esto significa que es hereditaria. Por lo tanto, es muy importante saber si somos o no portadores porque 2 personas con talasemia menor pueden tener hijos con talasemia mayor, una enfermedad grave

Cuando una persona con beta-talasemia menor (1 gen talasémico y 1 gen normal) se casa con una persona no talasémica (2 genes normales) en pro-

medio el 50 % de sus hijos será portador de beta-talasemia y el otro 50 % será normal.

En cambio, si ambos son portadores de beta-talasemia, las posibilidades de herencia en cada embarazo son las siguientes:

1. Hijos absolutamente normales (los 2 genes sanos) el 25 %.

2. Hijos portadores de beta-talasemia (1 gen sano y 1 gen talasémico) el 50°/0.

3. Hijos con beta-talasemia mayor (2 genes talasémicos) el 25 %.

Quienes sufren beta talasemia tienen el 50 por ciento de probabilidades de transmitir el gen a sus hijos, quienes nacerían con la misma enfermedad. La talasemia mayor, en cambio, se hereda vía un gen recesivo, lo que implica que las dos copias del gen, una heredada de cada uno de los dos padres, ambos portadores talasémicos, son necesarias para producir esta enfermedad.

Teniendo en nuestro país los medios necesarios para poder detectar si somos o no portadores talasémicos, considero de suma importancia que la población tome conciencia de esta enfermedad para que, de esta manera, pueda tomar sus decisiones y hacer su planificación familiar, teniendo pleno conocimiento de su situación.

Por todo lo expuesto, pido a mis colegas me acompañen en el presente proyecto.

6

INSERCION SOLICITADA
POR EL SEÑOR DIPUTADO LANDAU

Fundamentos del voto favorable del señor diputado a la declaración de validez de los decretos de necesidad y urgencia realizada por la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122)

En esta sesión la Cámara de Diputados de la Nación analizará los decretos de necesidad y urgencia que fueron validados por la mayoría, en reuniones de la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo –ley 26.122–.

He clasificado los decretos para su ágil tratamiento de acuerdo a la materia sobre la que versan; ellos son:

1. Homologaciones de actas acuerdos de comisiones negociadoras de convenios colectivos de aplicación retroactiva al momento de su dictado:

– Decreto 444/07 para el personal del organismo regulador nacional de aeropuertos (ORSNA).

– Decreto 757/07 para personal del Instituto Nacional de Tecnología Industrial –INTI–, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria –INTA–, Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria –SENASA–, personal de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), personal del Cuerpo de Guardaparques Nacionales, personal civil y docente civil de las Fuerzas Armadas, personal del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, personal profesional de Establecimientos Hospitalarios y Asistenciales e Institutos de Investigación y Producción dependientes del Ministerio de Salud y de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales.

2. Modificaciones de remuneraciones por compensaciones o suplementos especiales:

– Decreto 456/07 que incrementa las remuneraciones del personal integrante de las carreras de investigador científico y tecnológico y del personal de apoyo a la investigación y desarrollo en el marco del Programa de Jerarquización de la Actividad Científica y Tecnológica.

– Decreto 861/07 que actualiza suplementos y compensaciones correspondientes al personal de las Fuerzas de Seguridad de la Nación.

– Decreto 871/07 que actualiza suplementos y compensaciones del personal de las Fuerzas Armadas.

– Decreto 872/07 que actualiza suplementos particulares correspondientes al personal del Servicio Penitenciario Federal.

– Decreto 899/07 actualiza las remuneraciones del Personal Civil de Inteligencia de la Secretaría de Inteligencia de la Presidencia de la Nación.

3. El decreto 863/07 que amplió la Planta Permanente del Servicio Penitenciario Federal, dependiente de la Subsecretaría de Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en quinientos cuarenta y dos (542), cargos para el Personal de Seguridad y Defensa

4. El decreto 509/07 mediante el cual se modifica la Nomenclatura Común del Mercosur y su correspondiente Arancel Externo Común.

Y finalmente el decreto 983/07 que observa parcialmente la ley 26.270, de Desarrollo y Producción de la Biotecnología Moderna, y que fue tratado por la Comisión Bicameral ya que la ley 26.122 hace referencia a los decretos de promulgación parcial de leyes, estableciendo en su artículo 14 que dicha comisión debe expedirse expresamente acerca de la validez o invalidez del decreto de promulgación parcial. Este fue validado por mayoría tanto en la adecuación a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado.

Los decretos mencionados han cumplido los requisitos formales y, como quedó expresado en los dictámenes de mayoría de la Comisión Bicameral Permanente, en ningún caso se ha advertido lesión constitucional alguna, por lo que expreso el voto favorable del bloque que me acompaña aprobando la validez de los mismos.

Imprenta del Congreso de la Nación