



REPUBLICA ARGENTINA

DIARIO DE SESIONES

CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION

4ª REUNION – Continuación de la 1ª SESION
ORDINARIA – ABRIL 9 DE 2008

PERIODO 126º

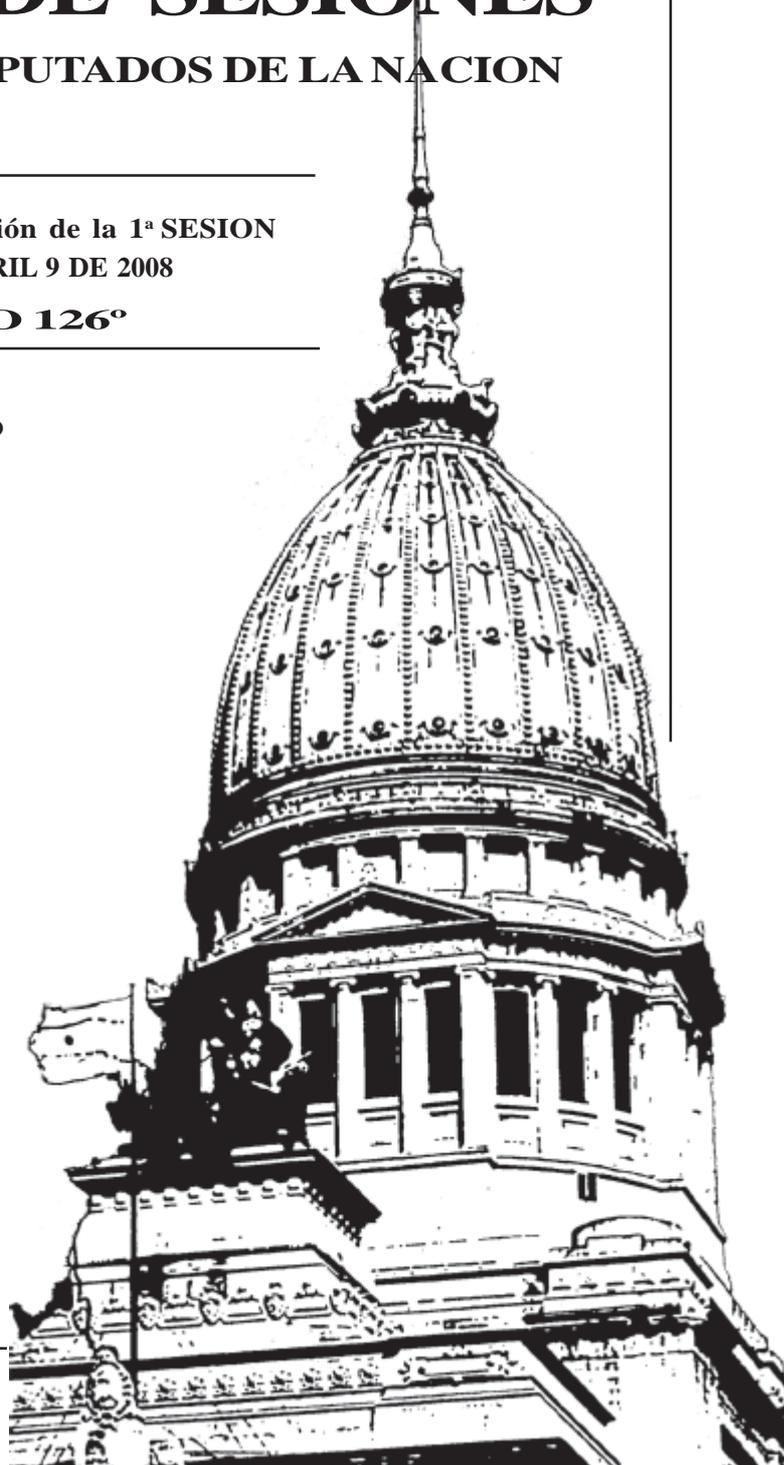
Presidencia del señor diputado
Eduardo A. Fellner

Secretarios:

Doctor **Enrique R. Hidalgo**,
doctor **Ricardo J. Vázquez**
y don **Jorge A. Ocampos**

Prosecretarios:

Doña **Marta A. Luchetta**,
doctor **Andrés D. Eleit**
e ingeniero **Eduardo Santín**



DIPUTADOS PRESENTES:

ACOSTA, María Julia
 ACUÑA KUNZ, Juan Erwin Bolívar
 ACUÑA, Hugo Rodolfo
 AGOSTO, Walter Alberto
 AGUAD, Oscar Raúl
 AGUIRRE DE SORIA, Hilda Clelia
 ALBARRACÍN, Jorge Luis
 ALBRISI, César Alfredo
 ALCUAZ, Horacio Alfredo
 ALFARO, Germán Enrique
 ÁLVAREZ, Juan José
 ÁLVARO, Héctor Jorge
 AMENTA, Marcelo Eduardo
 ARBO, José Ameghino
 ARDID, Mario Rolando
 ARETA, María Josefa
 ARGÜELLO, Octavio
 ARIAGA, Julio Esteban
 AUGSBURGER, Silvia
 AZCOITI, Pedro José
 BALADRÓN, Manuel Justo
 BALDATA, Griselda Ángela
 BARRIONUEVO, José Luis
 BARRIOS, Miguel Ángel
 BASTEIRO, Sergio Ariel
 BAYONZO, Liliana Amelía
 BEDANO, Nora Esther
 BELOUS, Nélica
 BENAS, Verónica Claudia
 BERNAZZA, Claudia Alicia
 BERRAUTE, Ana
 BERTOL, Paula María
 BERTONE, Rosana Andrea
 BEVERAGGI, Margarita Beatriz
 BIANCHI SILVESTRE, Marcela A.
 BIANCHI, Ivana María
 BIANCO, Lía Fabiola
 BIDEGAIN, Gloria
 BISUTTI, Delia Beatriz
 BONASSO, Miguel Luis
 BRILLO, José Ricardo
 BRUE, Daniel Agustín
 BULLRICH, Patricia
 BURZACO, Eugenio
 CALCHAQUI, Mariel
 CALZA, Nelio Higinio
 CAMAÑO, Dante Alberto
 CAMAÑO, Graciela
 CANELA, Susana Mercedes
 CANTERO GUTIÉRREZ, Alberto
 CARCA, Elisa Beatriz
 CARLOTTO, Remo Gerardo
 CARMONA, María Araceli
 CASELLES, Graciela María
 CEJAS, Jorge Alberto
 CÉSAR, Nora Noemí
 CHIQUICHANO, Rosa Laudelina
 CIGOGNA, Luis Francisco Jorge
 COLLANTES, Genaro Aurelio
 COMELLI, Alicia Marcela
 CONTI, Diana Beatriz
 CÓRDOBA, José Manuel
 CÓRDOBA, Stella Maris
 CORTINA, Roy
 COSCIA, Jorge Edmundo
 CREMER de BUSTI, María Cristina
 CUCCOVILLO, Ricardo Oscar
 CUEVAS, Hugo Oscar
 DAHER, Zulema Beatriz
 DALLA FONTANA, Ariel Raúl Armando
 DAMILANO GRIVARELLO, Viviana M.
 DATO, Alfredo Carlos
 De la ROSA, María Graciela
 DE MARCHI, Omar Bruno
 DE NARVÁEZ, Francisco
 DEL CAMPILLO, Héctor Eduardo
 DELICH, Francisco José
 DEPETRI, Edgardo Fernando
 Di TULLIO, Juliana
 DÍAZ BANCALARI, José María
 DÍAZ ROIG, Juan Carlos
 DÍAZ, Susana Eladia
 DIEZ, María Inés
 DONDA PÉREZ, Victoria Analía
 DOVENA, Miguel Dante
 ERRO, Norberto Pedro
 FABRIS, Luciano Rafael
 FADEL, Patricia Susana
 FEIN, Mónica Hayde
 FELLNER, Eduardo Alfredo
 FERNÁNDEZ BASUALDO, Luis María
 FERNÁNDEZ, Marcelo Omar
 FERRÁ de BARTOL, Margarita
 FERRO, Francisco José
 FIOL, Paulina Esther
 FLORES, Héctor
 GALANTINI, Eduardo Leonel
 GALVALISI, Luis Alberto
 GARCÍA DE MORENO, Eva
 GARCÍA HAMILTON, José Ignacio
 GARCÍA MENDEZ, Emilio Arturo
 GARCÍA, Irma Adriana
 GARCÍA, María Teresa
 GARCÍA, Susana Rosa
 GARDELLA, Patricia Susana
 GENEM, Amanda Susana
 GEREZ, Elda Ramona
 GIANNETTASIO, Graciela María
 GIL LOZANO, Claudia Fernanda
 GINZBURG, Nora Raquel
 GIOJA, Juan Carlos
 GIUBERGIA, Miguel Ángel
 GIUDICI, Silvana Myriam
 GONZÁLEZ, Juan Dante
 GONZÁLEZ, María América
 GONZÁLEZ, Nancy Susana
 GORBACZ, Leonardo Ariel
 GRIBAUDO, Christian Alejandro
 GULLO, Juan Carlos Dante
 GUTIÉRREZ, Graciela Beatriz
 HALAK, Beatriz Susana
 HERRERA, Griselda Noemí
 HERRERA, José Alberto
 HOTTON, Cynthia Liliana
 IBARRA, Vilma Lidia
 IGLESIAS, Fernando Adolfo
 ILARREGUI, Luis Alberto
 IRRAZÁBAL, Juan Manuel
 ITURRIETA, Miguel Ángel
 KATZ, Daniel
 KENNY, Eduardo Enrique Federico
 KORENFELD, Beatriz Liliana
 KRONEBERGER, Daniel Ricardo
 KUNKEL, Carlos Miguel
 LANCETA, Rubén Orfel
 LANDAU, Jorge Alberto
 LEDESMA, Julio Rubén
 LEGUIZAMÓN, María Laura
 LENZ, María Beatriz
 LEVERBERG, Stella Maris
 LINARES, María Virginia
 LLANOS, Edith Olga
 LLERA, Timoteo
 LÓPEZ ARIAS, Marcelo Eduardo
 LÓPEZ, Ernesto Segundo
 LÓPEZ, Rafael Ángel
 LORENZO BOROCOTÓ, Eduardo
 LOZANO, Claudio Raúl
 LUNA de MARCOS, Ana Zulema
 LUSQUÍÑOS, Luis Bernardo
 MACALUSE, Eduardo Gabriel
 MARCONATO, Gustavo Ángel
 MARINO, Adriana del Carmen
 MARTIARENA, Mario Humberto
 MARTIN, María Elena
 MARTÍNEZ GARBINO, Emilio Raúl
 MARTÍNEZ ODDONE, Heriberto Agustín
 MASSEI, Oscar Ermelindo
 MERCHÁN, Paula Cecilia
 MERLO, Mario Raúl
 MOISÉS, María Carolina
 MONTERO, Laura Gisela
 MONTOYA, Jorge Luciano
 MORÁN, Juan Carlos
 MORANDINI, Norma Elena
 MORANTE, Antonio Arnaldo María
 MOREJÓN, Manuel Amor
 MORENO, Carlos Julio
 MORGADO, Claudio Marcelo
 MORINI, Pedro Juan
 NAÍM, Lidia Lucía
 NIEVA, Alejandro Mario
 OBIGLIO, Julián Martín
 OLIVA, Cristian Rodolfo
 OSORIO, Marta Lucía
 PAIS, Juan Mario
 PAREDES URQUIZA, Alberto Nicolás
 PAROLI, Raúl Omar
 PASINI, Ariel Osvaldo Eloy
 PASTORIZA, Mirta Ameliana
 PERALTA, Fabián Francisco
 PEREYRA, Guillermo Antonio
 PÉREZ, Adrián
 PÉREZ, Jorge Raúl
 PERIÉ, Hugo Rubén
 PETIT, María de los Ángeles
 PINEDO, Federico
 PORTELA, Agustín Alberto
 PORTO, Héctor Norberto
 PRIETO, Hugo Nelson
 PUIGGRÓS, Adriana Victoria
 QUIROZ, Elsa Siria
 RAIMUNDI, Carlos Alberto
 RECALDE, Héctor Pedro
 REYES, María Fernanda
 RICO, María del Carmen Cecilia
 RIOBOÓ, Sandra Adriana
 RODRÍGUEZ, Evaristo Arturo
 RODRÍGUEZ, Marcela Virginia
 ROJKÉS DE ALPEROVICH, Beatriz Liliana
 ROLDÁN, José María
 ROMÁN, Carmen
 ROSSI, Agustín Oscar
 ROSSI, Alejandro Luis
 ROSSI, Cipriana Lorena
 RUIZ, Ramón
 SALIM, Juan Arturo
 SALUM, Osvaldo Rubén
 SÁNCHEZ, Fernando
 SANTANDER, Mario Armando
 SARGHINI, Jorge Emilio
 SATRAGNO, Lidia Elsa
 SCALES, Juan Carlos
 SCIUTTO, Rubén Darío
 SEGARRA, Adela Rosa
 SEREBRINSKY, Gustavo Eduardo
 SLUGA, Juan Carlos
 SNOPEK, Carlos Daniel

SOLANAS, Raúl Patricio SOTO, Gladys Beatriz SPATOLA, Paola Rosana STORNI, Silvia SYLVESTRE BEGNIS, Juan Héctor THOMAS, Enrique Luis TOMAZ, Adriana Elisa TORFE, Mónica Liliana TORRONTEGUI, María Angélica URLICH, Carlos VACANARVAJA, Patricia VARGAS AIGNASSE, Gerónimo VARISCO, Sergio Fausto VÁZQUEZ de TABERNESE, Silvia B. VEGA, Juan Carlos VELARDE, Marta Sylvia	VIALE, Lisandro Alfredo VILARIÑO, José Antonio VILLAVÉRDE, Jorge Antonio WEST, Mariano Federico ZANCADA, Pablo Ventura ZAVALLO, Gustavo Marcelo AUSENTES, EN MISIÓN OFICIAL: GODOY, Ruperto Eduardo MÜLLER, Mabel Hilda OBEID, Jorge Alberto AUSENTES, CON LICENCIA: BULLRICH, Esteban José POGGI, Claudio Javier	AUSENTES, CON SOLICITUD DE LICENCIA PENDIENTE DE APROBA- CIÓN DE LA HONORABLE CAMARA: BARAGIOLA, Vilma Rosana CUSINATO, Gustavo HEREDIA, Arturo Miguel KAKUBUR, Emilio LEMONS, Silvia Beatriz PASTORIZA, Eduardo Antonio REJAL, Jesús Fernando SOLÁ, Felipe Carlos AUSENTES, CON AVISO: PERIÉ, Julia Argentina SESMA, Laura Judith NO INCORPORADO: RIVAS, Jorge
---	---	--

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 (32ª reunión, período 125º) de fecha 5 de diciembre de 2007.

SUMARIO

1. **Consideración** de los dictámenes de la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo (Ley 26.122) por los que se declara la validez de los decretos 1.798, 1.628, 1.853, 1.855, 1.856, 152 y 153/2007 (expediente 14, 14, 16, 17, 18, 20 y 19-J.G.M.-2007). Se sancionan siete (7) proyectos de resolución. (Pág. 4.)
2. **Consideración** conjunta de los siguientes asuntos:
 - I. **Consideración** del proyecto de declaración de la señora diputada Hotton y otros por el que se declara de interés de la Honorable Cámara el Encuentro Festival Buenos Aires 2008 con Luis Palau (5.702-D.-2007). Se sanciona. (Pág. 156.)
 - II. **Consideración** del proyecto de resolución de la señora diputada Bisutti y otros por el que se declara de interés de la Honorable Cámara la muestra fotográfica "Ausencias", de Gustavo Germano (296-D.-2008). Se sanciona. (Pág. 157.)
 - III. **Consideración** del proyecto de resolución de las señoras diputadas Diez y Torfe por el que se declara el beneplácito de la Honorable Cámara por la labor desinteresada de Soledad Pastorutti, Los Nocheros y el Chaqueño Palavecino en el Festival Solidario "Por los inundados del Pilcomayo" (42-D.-2008). Se sanciona. (Pág. 157.)
 - IV. **Consideración** del dictamen de la Comisión de Deportes en el proyecto de resolución del señor diputado Collantes por el que se declara de interés de la Honorable Cámara la XI Edición de los Juegos Deportivos de la Juventud Trasandina Año 2008 (218-D.-2008). Se sanciona. (Pág. 158.)
 - V. **Consideración** del dictamen de la Comisión de Agricultura y Ganadería en el proyecto de declaración del señor diputado Morante por el que se declara de interés parlamentario la XVII Edición de la Fiesta Provincial del Chivo (510-D.-2008). Se sanciona un proyecto de resolución. (Pág. 158.)
 - VI. **Consideración** del dictamen de la Comisión de Cultura en los proyectos de resolución de la señora diputada Leverberg (39-D.-2008) y de declaración de la señora diputada Perié (123-D.-2008) por los que se declara de interés de la Honorable Cámara el IV Encuentro Nacional de Teatro Comunitario. Se sanciona un proyecto de resolución. (Pág. 159.)
 - VII. **Consideración** del dictamen de la Comisión de Acción Social y Salud Pública en el proyecto de declaración de la señora diputada Fadel por el que se declara de interés de la Honorable Cámara el XLVIII Congreso Cuyano de Cirugía (464-D.-2008). Se sanciona un proyecto de resolución. (Pág. 160.)
 - VIII. **Consideración** del dictamen de la Comisión de Agricultura y Ganadería en el proyecto de declaración de la señora diputada Genem y otros por el que se declara de interés de la Honorable Cámara la realización de la Fiesta Nacional de la Vendimia 2008 (238-D.-2008). Se sanciona un proyecto de resolución. (Pág. 161.)

3. Apéndice:

A. **Sanciones de la Honorable Cámara.**
(Pág. 163.)

B. **Inserción** solicitada por el señor diputado:

1. **Landau.** (Pág. 166.)

—En Buenos Aires, a los nueve días del mes de abril de 2008, a la hora 16 y 12:

1

**DECLARACION DE VALIDEZ
DE LOS DECRETOS 1.798, 1.628, 1.853, 1.855,
1.856, 152 Y 153/2007**

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

Corresponde considerar los dictámenes de mayoría y de minoría de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) recaídos en los proyectos de resolución sobre declaración de validez de los decretos del Poder Ejecutivo contenidos en los órdenes del día números 44, 45, 46, 47, 48, 50 y 51.

I

(Orden del Día N° 44)

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional ha considerado el expediente referido al decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.798 de fecha 3 de diciembre de 2007 mediante el cual se modifica el decreto 135 de fecha 7 de febrero de 2006 referido a la convalidación de las reasignaciones de costos fiscales y las reformulaciones de proyectos no industriales ya efectuadas por las autoridades de aplicación.

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 1.798 de fecha 3 de diciembre 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 diciembre de 2007.

Diana B. Conti. — Eric Calcagno. — Luis F. J. Cigogna. — Nicolás A. Fernández. Marcelo A. H. Guinle. — María C. Perceval. — Miguel A. Pichetto. — Agustín O. Rossi. — Patricia Vaca Narvaja.

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 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 Badeni¹ 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,

¹ Badeni, Gregorio, *Reglamentación de la Comisión Bicameral Permanente*, "La Ley", 2006-D, página 1229.

² Badeni, Gregorio, obra citada.

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 nece-

sidad 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.

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.

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 a juicio 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

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.

⁶ Pérez Hualde, Alejandro, *Decretos de necesidad y urgencia*, Buenos Aires, Depalma, 1995.

presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

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

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

“... una situación de grave riesgo social que pudiese 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 razona-

bilidad, 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 Nacional¹⁰ 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).

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.

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 –depositorio 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 8º).

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

En el considerando 11, la CSJN sostuvo que la carencia de ley que regule el trámite y alcances de la intervención del Congreso, exigía una mayor responsabilidad por parte del Poder Judicial en el ejercicio del control de constitucionalidad, por lo cual, confirma la sentencia del *a quo* que declaraba 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 “Risolfá de Ocampo”,¹³ se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97,

¹² “Verrocchi, Ezio D. c/Administración Nacional de Aduanas”, CS, 1999-8-19, “Fallos”, 322:1726, “La Ley”, 1999-E, 590.

¹³ “Risolfá de Ocampo, María José c/Rojas, Julio César s/ ejecución de sentencia”, CS, “Fallos”, 323:1934.

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 6º).

En el caso precitado, el voto del ministro Carlos Fayt señaló que “tal como lo recordó el tribunal en la causa ‘Verrocchi’ (‘Fallos’, 322:1726), para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer válidamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1º) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de

¹⁴ “Guida, Liliana c/Poder Ejecutivo s/empleo público”, CS, “Fallos”, 323:1566.

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 inerte a la sociedad frente a las situaciones que el propio texto constitucional ahora prevé como excepcionales y, por tanto, merecedoras de remedios del mismo carácter" (considerando 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 prin-

¹⁵ Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley", 2004-A, 1144.

¹⁶ Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

¹⁷ Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

cipio, 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 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 ne-

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.

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.

cesidad 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 al 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 1.798 de fecha 3 de diciembre de 2007 mediante el cual se modifica el decreto 135 de fecha 7 de febrero de 2006 referido a la convalidación de las reasignaciones de costos fiscales y las reformulaciones de proyectos no industriales ya efectuadas por la autoridad de aplicación.

II.a. Análisis de los decretos

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 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 1.798/07 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 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 Nacio-

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 *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.

nal 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 1.798/07.

Mediante el dictado del precitado decreto, el Poder Ejecutivo nacional modifica el decreto 135/06, sustituyendo los anexos I y II por los anexos I y II que forman parte integrante del decreto objeto de análisis del presente dictamen. Asimismo, se sustituye el artículo 3º del precitado decreto 135/06; el tercer párrafo del artículo 8º; y se agrega al final del segundo párrafo, del inciso b), del artículo 6º, del referido decreto, el siguiente texto: “...y/o las que correspondan por aplicación del segundo y tercer párrafo del artículo 3º”.

Respecto del análisis del decreto 135/06 de fecha 7 de febrero de 2006, en sus artículos 1º y 2º del decreto 135 se establece que la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción, aceptará los diferimientos de impuestos que, en el marco de las disposiciones del artículo 11 de la ley 22.021 y sus modificatorias leyes 22.702 y 22.973, correspondan a inversionistas en proyectos no industriales que fueron objeto de reasignaciones de costos fiscales teóricos y de reformulaciones por parte de las autoridades de aplicación respectivas.

De este modo, en los anexos I y II del referido decreto constan las nóminas de los titulares, actos administrativos de aprobación y actuaciones por las que fuera imputado el respectivo costo fiscal teórico de los proyectos no industriales objeto de las reasignaciones y reformulaciones convalidadas por el citado decreto.

La información volcada en dichos anexos fue oportunamente proporcionada por los gobiernos provinciales en carácter de autoridad de aplicación de la ley 22.021 y sus modificatorias 22.702 y 22.973.

Con posterioridad a la fecha del dictado del decreto 135/06, las autoridades de aplicación provinciales solicitaron la reclasificación de algunos proyectos así como también la rectificación de parte de la información volcada en los anexos por cuanto advirtieron que la misma había sido mal remitida.

Por otra parte, el artículo 3º del decreto 135/06 prescribe que la Administración Federal de Ingresos Públicos verificará, previo a su aceptación, los

montos de los diferimientos de impuestos aludidos, para lo cual la Administración Federal de Ingresos Públicos implementó un sistema de transferencia electrónica de datos con las autoridades de aplicación provinciales.

En este sentido, a partir de la verificación efectuada por la citada administración federal se han detectado inconsistencias en los datos relativos a las imputaciones presupuestarias y la denominación social de algunos titulares.

En consecuencia, el Poder Ejecutivo nacional deja constancia en los considerandos del precitado decreto que, se hace imprescindible adoptar las medidas necesarias a los fines de la consecución de los objetivos perseguidos con el dictado del decreto 135/06, esto es el desarrollo de los proyectos no industriales que fueron objeto de reasignaciones de costos fiscales y/o de reformulaciones por parte de las autoridades de aplicación provinciales.

En otro orden, mediante el artículo 8º del decreto 135/06 se establece que el beneficio de exención del pago del impuesto a las ganancias otorgado a los titulares de proyectos no industriales al amparo de la ley 22.021 y sus modificatorias 22.702 y 22.973, será utilizado bajo la modalidad de bonos de crédito fiscal.

El tercer párrafo del artículo citado precedentemente dispone que: “El monto de bonos de crédito fiscal a ser acreditado en la cuenta corriente computarizada respectiva se determinará a partir del costo fiscal teórico asignado para cada uno de los años que resten de vigencia al beneficio acordado, comunicado oportunamente por la autoridad de aplicación del régimen promocional a la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción a los fines de la respectiva imputación o, en su defecto, el que resulte de las actuaciones administrativas por las que se tramitó y aprobó el proyecto promovido, debidamente certificado por la autoridad de aplicación”.

Resulta pertinente recordar que la obligatoriedad por parte de las autoridades de aplicación de comunicar, con carácter previo a la aprobación del proyecto de que se trate, el costo fiscal teórico a la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción a los fines de su imputación, está establecida en la normativa de la ley 22.021 y sus modificatorias 22.702 y 22.973.

Tal como fuera sostenido en el séptimo considerando del decreto 135/06, “...el cupo fiscal para proyectos no industriales previsto en las leyes de presupuesto constituía un elemento regulador para la concesión de beneficios que reflejaba el límite máximo del sacrificio fiscal que el Estado nacional estaba dispuesto a afrontar durante un período anual como aporte a la promoción”.

Puesto que la determinación del monto de bonos de crédito fiscal debe corresponderse con el principio citado precedentemente, el Poder Ejecutivo nacional considera necesario dejar sentado que 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.

previsión establecida en el tercer párrafo in fine del artículo 8° del decreto 135/06 resulta de aplicación únicamente en los casos en que, habiendo sido comunicado el costo fiscal teórico del proyecto original de conformidad a la normativa vigente al momento de su aprobación, el mismo no fue imputado por razones ajenas a la falta de disponibilidad de cupo fiscal.

De este modo, mediante el decreto 1.798/07 se sustituye el tercer párrafo del artículo 8° del decreto 135/06, a los fines de una mayor claridad normativa, el cual quedará redactado de la siguiente forma: “Decreto 135/06 – Artículo 8°. – Tercer párrafo. El monto de bonos de crédito fiscal a ser acreditado en la cuenta corriente computarizada respectiva se determinará a partir del costo fiscal teórico correspondiente al impuesto a las ganancias, asignado para cada uno de los años que resten de vigencia al beneficio acordado, comunicado oportunamente por la autoridad de aplicación del régimen promocional a la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción a los fines de la respectiva imputación del costo fiscal teórico del proyecto original o, en su defecto, a partir del que resulte de las actuaciones administrativas por las que se tramitó y aprobó el proyecto original, debidamente certificado por la autoridad de aplicación. Esta última previsión será de aplicación, exclusivamente, para proyectos incluidos en los anexos I y II del presente decreto o encuadrados en el artículo 11, y en la medida que, habiendo sido comunicado el costo fiscal teórico del impuesto a las ganancias de conformidad a la normativa de aplicación vigente a la fecha de aprobación del proyecto original, el mismo no hubiera sido imputado por razones ajenas a la falta de disponibilidad de cupo fiscal”.

Es dable precisar que, el decreto 135/06 fue dictado con carácter de necesidad y urgencia en razón de que la medida de naturaleza excepcional que éste instrumentaba hacía imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, circunstancia que hace necesario que la presente medida se implemente por la misma vía.

Asimismo, resulta pertinente destacar que el decreto 135/06 ha sido sometido a consideración de esta comisión resolviendo su validez en el correspondiente dictamen de mayoría, y en cumplimiento con lo dispuesto por la ley 26.122, convalidado por la voluntad del Honorable Congreso de la Nación, mediante resolución s/n emitida el pasado 25 de abril de 2007.

Las razones de necesidad y urgencia requeridas para habilitar la competencia del Poder Ejecutivo en materia legislativa han sido descriptas ut supra y en los considerandos del decreto 1.798/07.

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

III. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos en lo que respecta al dictado del decreto 1.798/07, 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 1.798 de fecha 3 de diciembre de 2007.

Diana B. Conti.

II

Dictamen de minoría

RECHAZO

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) ha considerado el mensaje del jefe de Gabinete de Ministros por medio del cual se comunica el dictado del decreto de necesidad y urgencia 1.798/07 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

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

1° – Rechazar el decreto de necesidad y urgencia 1.798/07 por falta de adecuación a los requisitos sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado, todo ello de conformidad con lo establecido

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).

por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y los artículos 10, 22 y 24 de la ley 26.122.

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

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

Sala de la comisión, 19 de diciembre de 2007.

Luis P. Naidenoff. – Oscar R. Aguad.

INFORME

Honorable Cámara:

I. 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 sobre los decretos de necesidad y urgencia, 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 Hualde²⁹ señala que: “Cuando la Constitución califica de ‘especial’ a una ley dicho adjetivo no es intrascendente. La noción de ley especial denota [...] la existencia de normas que representan una excepción con respecto a otras de alcance más general. La característica última de la ley especial consiste, pues, en que, si ésta no existiera, su supuesto de hecho quedaría automáticamente comprendido en el más amplio de la ley de alcance general [...]”

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

”Este análisis hace que consideremos de real importancia la calificación que la Carta Magna ha otorgado a esta ley especial ya que será ella la que rija

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

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

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

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

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

Los siguientes artículos de la ley también refieren a las Cámaras y 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

²⁹ Pérez Hualde, Alejandro. *Decretos de necesidad y urgencia: su ley especial. Derecho Constitucional de la Reforma de 1994 -II-*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1995; páginas 226 y ss.

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 despacho³⁰, 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 con las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por nuestra Car-

ta Magna, corresponde expedirse a esta comisión de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, CN 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.”³¹

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 cri-

³⁰ “La comisión se limita a elevar su despacho que – como señala Bidart Campos– no resulta vinculante para el Congreso.” Bidart Campos, Germán. *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, t. VI. *La reforma constitucional de 1994*, Ediar, Buenos Aires, 1995, página 444.

³¹ Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, “La Ley”, 2004-A, 1144, página 3.

sis política habilitante para el dictado de tales decretos ha de reflejarse y entenderse como una falta total de respuesta del Poder Legislativo ante una necesidad súbita e imperiosa de su intervención.

Por otra parte, será necesario tanto 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 también 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 Campos³² 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 mucho 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 permisón constitucional, restando –lógicamente– el mesurado análisis de cada previsión contenida en el “decreto” para observar si el mentado “instrumento” legal aprueba o no el llamado “test de razonabilidad”, como cualquier otro decreto ordinario del Poder Ejecutivo o ley sancionada por el Congreso.

³² Bidart Campos, Germán J. *Los decretos de necesidad y urgencia*, “La Ley”, 2001-A, página 1144.

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.

Midón³³ 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 necesidad 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”.

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

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

Textualmente el artículo 23 ordena: “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 Hualde³⁴ 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 [...]

³³ Midón, Mario A. R., *Decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional y los ordenamientos provinciales*, “La Ley”, 2001, Buenos Aires, página 120.

³⁴ Pérez Hualde, Alejandro. *Decretos de necesidad y urgencia...*, ob. cit., página 222 y ss.

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

2.2. Razones formales

El decreto de necesidad y urgencia, remitido por el jefe de Gabinete, que constituye el objeto de este análisis establece lo siguiente:

DNU 1.798/07, publicado en el Boletín Oficial del 5 de diciembre de 2007, bajo el número 31.296, página 9, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; sustituye los anexos I y II (que incluyen una nueva reclasificación de titulares de los beneficios fiscales) del decreto 135/06 (7/2/06) por los anexos I y II que forman parte integrante del presente decreto (artículo 1º); se sustituye el artículo 3º del decreto 135/06, por el siguiente: “La Administración Federal de Ingresos Públicos entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción, previamente a su aceptación verificará el monto de diferimiento de impuestos a que se refieren los artículos 1º y 2º del presente decreto, los que no podrán superar a los originariamente imputados por la Secretaría de Hacienda para el o los proyectos antecesores, o los asignados por la autoridad de aplicación de conformidad con lo dispuesto en los párrafos siguientes. A todos los efectos previstos en este decreto, no se considerarán afectados o consumidos los cupos fiscales asignados a los proyectos incluidos en los anexos I y II, por los montos correspondientes a impuestos diferidos que hayan sido restituidos por los inversores mediante su inclusión en moratorias o regímenes de pago anteriores a la vigencia de la presente medida. Asimismo, la convalidación de diferimientos de impuestos a que se refieren los artículos 1º y 2º del presente decreto también comprende los casos en los cuales el beneficio fiscal asignado por la autoridad de aplicación haya excedido el cupo fiscal teórico asignado originalmente por la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción, en tanto y en cuanto hayan sido captados e invertidos por la promotora antes de la entrada en vigencia del presente decreto, y cuyos proyectos promocionales estén incluidos en los anexos I y II” (artículo 2º); se agrega al final del segundo párrafo, del inciso b), del artículo 6º, del decreto 135/06, el siguiente texto: “...y/o las que correspondan por aplicación del segundo y tercer párrafo del artículo 3º” (artículo 3º); y se sustituye el tercer párrafo del artículo 8º del decreto 135/06 por el siguiente: “El monto de bonos de crédito fiscal a ser acreditado en la cuenta corriente computarizada respectiva se determinará a partir del costo fiscal teórico correspondiente al impuesto a las ganancias, asignado para cada uno de los años que resten de vigencia al beneficio acordado, comunicado oportunamente por la autoridad de aplicación del régimen promocional a la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción

a los fines de la respectiva imputación del costo fiscal teórico del proyecto original o, en su defecto, a partir del que resulte de las actuaciones administrativas por las que se tramitó y aprobó el proyecto original, debidamente certificado por la autoridad de aplicación. Esta última previsión será de aplicación, exclusivamente, para proyectos incluidos en los anexos I y II del presente decreto o encuadrados en el artículo 11, y en la medida que, habiendo sido comunicado el costo fiscal teórico del impuesto a las ganancias de conformidad a la normativa de aplicación vigente a la fecha de aprobación del proyecto original, el mismo no hubiera sido imputado por razones ajenas a la falta de disponibilidad de cupo fiscal” (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 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.³⁵

En tal sentido, Cayuso³⁶ 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 concurren una u otra. Entendemos que asignarles 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 alternati-

³⁵ Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina –comentada y concordada–*, La Ley, Buenos Aires, 2001, página 299.

³⁶ Cayuso, Susana, *Los decretos de necesidad y urgencia. Texto constitucional vs. praxis constitucional*, “La Ley”, 2005-D, página 961.

vas 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 cumple 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, los cuales analizaremos a continuación:

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

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

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

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

Sostiene Bidart Campos³⁷ 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.³⁸

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

Sometiendo a esta prueba (test) de constitucionalidad el decreto 1.798/07 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 en cuestión ha 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.

De los fundamentos expuestos por el DNU bajo análisis que existan circunstancias excepcionales que ameriten el dictado del presente remedio legal. Cabe recordar que el poder constituyente, al expresar: “El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo...” (art. 99, inc. 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.

³⁷ Bidart Campos, Germán, *Los decretos de necesidad...*, ob. cit., página 1114.

³⁸ Quiroga Lavié, Humberto, *Decretos de necesidad y urgencia en la reforma de la Constitución Nacional*, “La Ley”, 1994-D, páginas 876/881.

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 éste el fundamento principal por el cual adoptamos una postura tan restrictiva.

Murillas³⁹ 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 CN".

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 españoles⁴⁰, 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.

³⁹ Murillas, Rodolfo J., *Comisión Bicameral Permanente ¿Prescindible o imprescindible? El artículo 99, inciso 3, párrafo 4º, Constitución Nacional*, "La Ley", Sup. Act. 9/12/04, página 4.

⁴⁰ Santaolalla Marchetti cit. por Pérez Hualde, Alejandro. *Decretos de necesidad y urgencia...*, ob. cit., página 209.

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 Ortiz Pellegrini⁴¹: "Concluyo diciendo que la Corte Suprema de Justicia de la Nación podrá ejercer el control jurisdiccional en los requisitos sustantivos que mencioné recién; en el procedimiento, valga la tautología, de la etapa procedimental para ver si se han cumplido todos los requisitos. Si falta alguno, la pena será la nulidad".

3. Conclusión

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

El Poder Ejecutivo nacional ha sancionado 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. No se debe olvidar que el Ejecutivo está emitiendo un DNU que versa sobre la regulación de beneficios fiscales, que es competencia propia del Congreso Nacional (artículo 75, inciso 19 CN).

Por otro lado, se debe destacar, que además de no cumplir con los recaudos de los DNU, el artículo 2º –específicamente en su tercer párrafo– permite que se aumente el cupo fiscal teórico. Asimismo, recordemos que los cupos fiscales teóricos son partidas de gasto tributario, es decir, gasto fiscal que se manifiesta en la forma de recursos no recauda-

⁴¹ "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 para siempre la triste doctrina sentada en el caso "Peralta" que le dio valor positivo al 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.

dos, pero que impactan de manera equivalente a una transferencia al sector privado. En ese sentido, son parte del gasto público y deben ser aprobados por el presupuesto en el Congreso. Excederse en el uso de los cupos equivale a excederse en el uso de partidas presupuestarias no aprobadas. Un DNU, así como no puede aumentar el monto total del gasto, tampoco puede aumentar cupos fiscales teóricos de promoción.

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, y 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.

En tal sentido, el ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, doctor Carlos Fayt, expresó 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 dicho decreto 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 del decreto sometido 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 Campos⁴² 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 Po-

der 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.

La situación excepcional invocada para el dictado del DNU no es un presupuesto habilitante a los fines indicados en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

El Congreso de la Nación debe rechazar este decreto.

Para Loewenstein, la separación de poderes se traduce como la necesidad de distribución y control recíproco del poder político, adjudicando las funciones que al Estado competen en distintos órganos; por lo cual, modernamente, sólo cabe hablar de separación de funciones.⁴³

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 fallo⁴⁴ 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 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, se propone su rechazo.

Oscar R. Aguad. – Luis P. Naidenoff.

III

Dictamen de minoría

RECHAZO

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, Ley 26.122, prevista en los artículos 99,

⁴² Bidart Campos, Germán; *Tratado fundamental de derecho constitucional argentino*. T II. Ediar. Buenos Aires, 1989, página 85.

⁴³ Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución...* op. cit., páginas 55 y 131.

⁴⁴ CSJN. "Fallos" 1:32. "Criminal c/Ríos Ramón y otros", sentencia de 1963.

inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional, ha considerado el expediente referido al decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.798 dictado el 3 de diciembre de 2007, mediante el cual se modifica el decreto 135/06 sobre diferimiento de impuestos a inversionistas en proyectos no industriales.

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. Rechazar el decreto de necesidad y urgencia 1.798 de fecha 3 de diciembre 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 diciembre de 2007.

Marcela V. Rodríguez.

INFORME

Honorable Cámara:

El decreto 1.798 es modificatorio del decreto 135/06. Este establecía en sus artículos 1° y 2° que la AFIP aceptará los diferimientos de impuestos que correspondan a inversionistas en proyectos no industriales que fueron objeto de reasignaciones de costos fiscales teóricos y de reformulaciones por parte de las autoridades de aplicación respectivas.

Con posterioridad al dictado de este decreto, las autoridades de aplicación provinciales solicitaron la reclasificación de algunos proyectos, así como también la rectificación de parte de la información volcada en los anexos.

Las razones que motivaron estos pedidos se fundan en que las autoridades provinciales advirtieron que la información había sido mal remitida y que de la verificación efectuada por la AFIP se han detectado inconsistencias en los datos relativos a las imputaciones presupuestarias y la denominación social de algunos titulares.

El fundamento que se alega para el dictado de este decreto, que surge de sus considerandos, es que la necesidad y urgencia se funda en que "el decreto 135/06 fue dictado con carácter de necesidad y urgencia en razón de que la medida de naturaleza excepcional que éste instrumentaba hacía imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, circunstancia que hace necesario que la presente medida se implemente por la misma vía".

Ante todo, cabe aclarar que la regla general y pauta interpretativa que motiva la actuación del Poder Ejecutivo en el dictado de normas de carácter

legislativo es su total prohibición, bajo pena de nulidad absoluta e insanable. Únicamente en casos excepcionales le está permitido al Ejecutivo emitir disposiciones de este tipo, bajo estricto cumplimiento de los requisitos fijados en la propia Constitución.

Esta es la conclusión a la que se arriba de una lectura de las normas atinentes de nuestra Constitución, especialmente si tenemos en cuenta un criterio sistemático de interpretación, de modo que todas las normas del sistema que forman la Constitución Nacional puedan ser interpretadas de manera que se concilien entre ellas.

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que la primera regla de interpretación es darle pleno efecto a la intención del legislador, computando la totalidad de sus preceptos de manera que armonicen con el ordenamiento jurídico restante, con los principios y garantías de la Constitución Nacional ("Fallos" 281:147 y otros).

Nuestra Constitución contiene varias disposiciones expresas en relación con la cuestión que nos ocupa. Una de ellas está contenida en el artículo 99 inciso 3, cuando señala 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 la Constitución para la sanción de las leyes y "no se tratare de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o del régimen de los partidos políticos podrá dictar decretos de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán ser refrendados, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros".

La otra disposición es la contenida en el artículo 76 de la Constitución Nacional, que prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en aquellas materias determinadas de administración o de emergencia pública con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

Finalmente, otra norma a tener en cuenta en este análisis es la vieja cláusula de defensa de la democracia que está contenida en el artículo 29 de la Constitución Nacional en cuanto establece que: "El Congreso no puede conceder al Poder Ejecutivo nacional, ni las Legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por los que la vida, el honor o la fortuna de los argentinos quede a merced del gobierno o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable y sujetarán a los que lo formulen, consientan o firmen a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la patria". Es el juego sistemático de estas normas del cual debe surgir la interpretación correcta de la Constitución Nacional en esta materia.

En definitiva, tanto el artículo 76 como el artículo 99, inciso 3, establecen un principio prohibitivo expreso en materia de uso de atribuciones legislativas por parte del órgano ejecutivo. Señalan claramente que no puede el Poder Ejecutivo asumir funciones legislativas ni puede el Congreso delegar estas funciones de modo tal que esta prohibición genérica ya nos señala la primera pauta de interpretación de esta norma constitucional.

De esta prohibición genérica se desprende claramente que la interpretación debe ser en un sentido estricto, es decir que en la duda debe estarse claramente por la prohibición y no por la habilitación. La habilitación, las materias y los contenidos allí especificados constituyen una excepción al principio prohibitivo expresado en los primeros párrafos de ambos artículos, y que además se encuentra plenamente reforzado y sancionado penalmente por el artículo 29 de la Constitución Nacional.

Aclarado el punto referido a cuál es el principio rector en la materia, corresponde evaluar si en el caso del dictado del decreto 1.798/07 se cumplen las condiciones que habilitan excepcionalmente al Poder Ejecutivo a dictar decretos de necesidad y urgencia.

La Constitución Nacional admite excepcionalmente el dictado de decretos de necesidad y urgencia bajo la condición de que se cumplan diversos requisitos. Entre los requisitos sustantivos –es decir, además de los formales, que en este caso se encuentran cumplimentados– se encuentra la existencia de circunstancias excepcionales que hagan imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes.

Esta línea argumentativa ha sido sostenida por la propia Corte Suprema en el caso “Verrocchi”⁴⁵, cuando expresó que el estado de necesidad previsto por la Constitución significa: i) imposibilidad del Congreso para dictar normas, por ejemplo, en caso de una contienda bélica o de desastres naturales que impidan a los legisladores llegar a Capital; ii) que la situación que necesite solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente⁴⁶. Asimismo, éstos deben contener suficiente motivación fáctica en los mismos considerandos de la norma cuestionada⁴⁷.

El decreto 1.798 fue dictado el 3 de diciembre del año en curso, mientras el Congreso de la Nación se encontraba funcionando normalmente, ya que sus sesiones fueron prorrogadas hasta el 31 de diciembre. Por lo tanto, el presente decreto no cumple con el requisito referido a la imposibilidad del Congreso Nacional de poder legislar.

Tampoco la situación requería un tratamiento urgente que no admitiera recurrir al trámite de sanción de leyes previsto constitucionalmente, por lo menos, este extremo no ha sido acreditado. Como surge de la lectura de los considerandos, el dictado del decreto carece de toda motivación fáctica limitándose a afirmar que el decreto 135/06 que se modifica es de necesidad y urgencia, y que esta circunstancia “hace necesario que la presente medida se implemente por la misma vía”. Sin embargo, lejos no existe habilitación constitucional para dictar decretos de necesidad y urgencia por esta circunstancia. Como ya fue señalado, se debe acreditar la razón de urgencia y necesidad, lo que en este caso ni siquiera fue intentado.

Finalmente, cabe aclarar que mi reciente incorporación a esta Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo ha impedido un análisis profundo del decreto. No obstante ello, surge claramente que no se cumple con las exigencias constitucionales señaladas, razones que motivan su rechazo.

Marcela V. Rodríguez.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 3 de diciembre 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 1.798 del 3 de diciembre de 2007, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 663

Alberto A. Fernández. – Miguel G. Peirano.

Buenos Aires, 3 de diciembre de 2007.

VISTO el expediente 252.962/06 del Registro de la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción y sus agregados sin acumular 253.982/06, 252.159/06 del mismo registro, y S01:0394857/06, S01:0124326/06, S01:0219453/06, S01:0352688/06, S01:0306276/06, S01:0518361/06, S01:0400336/06, S01:0220953/06, S01:0123844/06, S01:0134832/06, S01:0274522/07 y S01:0225123/07, todos ellos del Registro del Ministerio de Economía y Producción, el decreto 135 de fecha 7 de febrero de 2006, y

CONSIDERANDO:

Que los artículos 1º y 2º del decreto 135 de fecha 7 de febrero de 2006 establecen que la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad au-

⁴⁵ “Fallos” 322:1726 (1999).

⁴⁶ Cons. 9 del voto de la mayoría.

⁴⁷ Cons. 10.

tárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción, aceptará los diferimientos de impuestos que, en el marco de las disposiciones del artículo 11 de la ley 22.021 y sus modificatorias leyes 22.702 y 22.973, correspondan a inversionistas en proyectos no industriales que fueron objeto de reasignaciones de costos fiscales teóricos y de reformulaciones por parte de las autoridades de aplicación respectivas.

Que en los anexos I y II del referido decreto constan las nóminas de los titulares, actos administrativos de aprobación y actuaciones por las que fuera imputado el respectivo costo fiscal teórico de los proyectos no industriales objeto de las reasignaciones y reformulaciones convalidadas por el citado decreto.

Que la información volcada en dichos anexos fue oportunamente proporcionada por los gobiernos provinciales en carácter de autoridad de aplicación de la ley 22.021 y sus modificatorias 22.702 y 22.973.

Que con posterioridad a la fecha del dictado del decreto 135/06, las autoridades de aplicación provinciales solicitaron la reclasificación de algunos proyectos, así como también la rectificación de parte de la información volcada en los anexos por cuanto advirtieron que la misma había sido mal remitida.

Que el artículo 3º del decreto 135/06 prescribe que la Administración Federal de Ingresos Públicos verificará, previo a su aceptación, los montos de los diferimientos de impuestos aludidos.

Que a esos fines la Administración Federal de Ingresos Públicos implementó un sistema de transferencia electrónica de datos con las autoridades de aplicación provinciales.

Que de la verificación efectuada por la citada administración federal se han detectado inconsistencias en los datos relativos a las imputaciones presupuestarias y la denominación social de algunos titulares.

Que, en atención a la situación de hecho descrita, se hace imprescindible adoptar las medidas necesarias a los fines de la consecución de los objetivos perseguidos con el dictado del decreto 135/06, esto es el desarrollo de los proyectos no industriales que fueron objeto de reasignaciones de costos fiscales y/o de reformulaciones por parte de las autoridades de aplicación provinciales.

Que el artículo 8º del decreto 135/06 establece que el beneficio de exención del pago del Impuesto a las Ganancias otorgado a los titulares de proyectos no industriales al amparo de la ley 22.021 y sus modificatorias 22.702 y 22.973, será utilizado bajo la modalidad de bonos de crédito fiscal.

Que el tercer párrafo del artículo citado precedentemente dispone que: "El monto de bonos de crédito fiscal a ser acreditado en la cuenta corriente computarizada respectiva se determinará a partir del costo fiscal teórico asignado para cada uno de los años que resten de vigencia al beneficio acordado, comunicado oportunamente por la autoridad de aplicación del régimen promocional a la Secretaría de

Hacienda del Ministerio de Economía y Producción a los fines de la respectiva imputación o, en su defecto, el que resulte de las actuaciones administrativas por las que se tramitó y aprobó el proyecto promovido, debidamente certificado por la autoridad de aplicación".

Que la obligatoriedad por parte de las autoridades de aplicación de comunicar, con carácter previo a la aprobación del proyecto de que se trate, el costo fiscal teórico a la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción a los fines de su imputación, está establecida en la normativa de la ley 22.021 y sus modificatorias 22.702 y 22.973.

Que tal como fuera sostenido en el séptimo considerando del decreto 135/06, "...el cupo fiscal para proyectos no industriales previsto en las leyes de presupuesto constituía un elemento regulador para la concesión de beneficios que reflejaba el límite máximo del sacrificio fiscal que el Estado nacional estaba dispuesto a afrontar durante un período anual como aporte a la promoción".

Que la determinación del monto de bonos de crédito fiscal debe corresponderse con tal principio, razón por la cual procede dejar sentado que la previsión establecida en el tercer párrafo in fine del artículo 8º del decreto 135/06 resulta de aplicación únicamente en los casos en que, habiendo sido comunicado el costo fiscal teórico del proyecto original de conformidad a la normativa vigente al momento de su aprobación, el mismo no fue imputado por razones ajenas a la falta de disponibilidad de cupo fiscal.

Que en consecuencia, a los fines de una mayor claridad normativa, se entiende necesario sustituir el tercer párrafo del artículo 8º del decreto 135/06.

Que el decreto 135/06 fue dictado con carácter de necesidad y urgencia en razón de que la medida de naturaleza excepcional que éste instrumentaba hacía imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, circunstancia que hace necesario que la presente medida se implemente por la misma vía.

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 uso de las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional.

Por ello,

El presidente de la Nación Argentina en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1º – Sustitúyense los anexos I y II del decreto 135 de fecha 7 de febrero de 2006 por los anexos I y II* que forman parte integrante del presente decreto.

* A disposición de los señores legisladores en el expediente original.

Art. 2º – Sustitúyese el artículo 3º del decreto 135/06, por el siguiente:

La Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción, previamente a su aceptación verificará el monto de diferimiento de impuestos a que se refieren los artículos 1º y 2º del presente decreto, los que no podrán superar a los originariamente imputados por la Secretaría de Hacienda para el o los proyectos antecesores, o los asignados por la autoridad de aplicación de conformidad con lo dispuesto en los párrafos siguientes.

A todos los efectos previstos en este decreto, no se considerarán afectados o consumidos los cupos fiscales asignados a los proyectos incluidos en los anexos I y II, por los montos correspondientes a impuestos diferidos que hayan sido restituidos por los inversores mediante su inclusión en moratorias o regímenes de pago anteriores a la vigencia de la presente medida.

Asimismo, la convalidación de diferimientos de impuestos a que se refieren los artículos 1º y 2º del presente decreto también comprende los casos en los cuales el beneficio fiscal asignado por la autoridad de aplicación haya excedido el cupo fiscal teórico asignado originalmente por la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción, en tanto y en cuanto hayan sido captados e invertidos por la promovida antes de la entrada en vigencia del presente decreto, y cuyos proyectos promocionales estén incluidos en los anexos I y II.

Art. 3º – Agrégase al final del segundo párrafo, del inciso b), del artículo 6º, del decreto 135/06, el siguiente texto:

...y/o las que correspondan por aplicación del segundo y tercer párrafo del artículo 3º.

Art. 4º – Sustitúyese el tercer párrafo del artículo 8º del decreto 135/06 por el siguiente:

El monto de bonos de crédito fiscal a ser acreditado en la cuenta corriente computarizada respectiva se determinará a partir del costo fiscal teórico correspondiente al impuesto a las ganancias, asignado para cada uno de los años que resten de vigencia al beneficio acordado, comunicado oportunamente por la autoridad de aplicación del régimen promocional a la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción a los fines de la respectiva imputación del costo fiscal teórico del proyecto original o, en su defecto, a partir del que resulte de las actuaciones administrativas por las que se tramitó y aprobó el proyecto original, debidamente certificado por la autoridad de aplicación. Esta última previsión será de aplicación, exclusivamente, para proyectos inclui-

dos en los anexos I y II* del presente decreto o encuadrados en el artículo 11, y en la medida que, habiendo sido comunicado el costo fiscal teórico del impuesto a las ganancias de conformidad a la normativa de aplicación vigente a la fecha de aprobación del proyecto original, el mismo no hubiera sido imputado por razones ajenas a la falta de disponibilidad de cupo fiscal.

Art. 5º – Las disposiciones del presente decreto regirán a partir de la entrada en vigencia del decreto 135/06.

Art. 6º – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 7º – Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. Decreto 1.798.

NÉSTOR C. KIRCHNER.

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

OBSERVACION

Buenos Aires, 25 de febrero de 2008.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, don Eduardo A. Fellner.

S/D.

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, a fin de formular observaciones al Orden del Día N° 44 referido al dictamen de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– en relación al decreto de necesidad y urgencia 1.798 del 3 de diciembre de 2007 (B.O. 5-12-07), y a aconsejar su rechazo, conforme las razones que a continuación se exponen.

Dichas observaciones se fundan en las disposiciones previstas en el artículo 113 del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Saludo a usted muy atentamente.

Julián M. Obiglio.

INFORME

Honorable Cámara:

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de someter a su consideración la pre-

* A disposición de los señores legisladores en el expediente original.

sente observación respecto del decreto de necesidad y urgencia 1.798, del 3 de diciembre de 2007 (B.O. 10-12-07), por el que se modifica el decreto 135/06.

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. Tal como surge expresamente de los considerandos del decreto, resulta en forma inequívoca el carácter de “necesidad y urgencia” que a la norma se atribuye. 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 resulta imprescindible considerar el 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 insana, emitir disposiciones de carácter legislativo”. El mismo conforma una verdadera “condición de procedibilidad” que no puede soslayarse a los fines de un pronunciamiento respecto de su juridicidad y consecuentemente de su conformidad con la normativa constitucional.

Asimismo, al referirse a los decretos de necesidad y urgencia, expresa el doctor Julio R. Comadira en su obra *Derecho administrativo* que el criterio rector es el principio general prohibitivo contenido en nuestra Constitución Nacional (Comadira, Julio R., *Derecho administrativo*. Lexis Nexis, Buenos Aires 2003, página 238).

El principio aludido implica un efectivo contralor de la irrestricta vigencia de la doctrina de la división de poderes, que en la doctrina constitucional argentina constituye una pieza fundamental del sistema de preservación de la libertad. Aparte la división de poderes es anterior a nuestra Constitución Nacional, toda vez que entronca en la primitiva tradición constitucional de los Estados Unidos de Norteamérica, que a través de don Juan Bautista Alberdi, se constituyó en el principal antecedente de la Constitución Nacional de 1853. Su objeto no es otro que la prevención del despotismo, entendiéndose por tal la alteración decisiva a favor del Ejecutivo de la esfera de competencia de los poderes integrantes del Estado.

“[...] El hecho de depender del pueblo es, sin duda alguna, el freno primordial indispensable sobre el gobierno, pero la experiencia ha demostrado a la humanidad que se necesitan precauciones auxiliares. Esta norma de acción que consiste en suplir, por medio de intereses rivales y opuestos, la ausencia de móviles más altos, se encuentra en todo el sistema de asuntos humanos, tanto privados como públicos. Lo vemos especialmente cada vez que en un plano inferior se distribuye el poder, donde el objetivo constante es dividir y organizar las diversas funciones de manera que cada una sirva

de freno a la otra para que el interés particular de cada individuo sea un centinela de los derechos públicos. Estos inventos de la prudencia no son menos necesarios al distribuir los poderes supremos del Estado. Pero es imposible darle a cada departamento el mismo poder de autodefensa. En el gobierno republicano predomina necesariamente la autoridad legislativa [...]” (“El Federalista”, –Hamilton & Madison–, LL, publicado en “El Correo de Nueva York”, el 8 de febrero de 1788. Fondo de Cultura Económica. 1ª Ed., año 1974).

La pertinencia de la cita de doctrina, deviene oportuna a mérito del carácter de antecedente fundamental que la Constitución federal estadounidense reviste respecto de la propia. Tanto más cuanto la división de poderes (que es inherente al carácter de república que la Constitución le asignó a nuestra Nación) presupone la existencia de un Congreso encargado de legislar (artículos 1º, 44 y concordantes).

Coincide en ello el juicio del doctor Joaquín V. González (*Manual de la Constitución Argentina*, página 310, 26ª edición, Angel Estrada y Cía., Buenos Aires, 1971): la “división de poderes” es la forma de distribución de los poderes del Estado “más propia para el cumplimiento de los fines de todo gobierno”, siendo “la mejor manera de defender y garantizar” los derechos y libertades de los hombres “contra las tentativas de tiranía”.

La propia Corte Suprema de Justicia, al poco tiempo de entrar en funciones, ya 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).

De todas formas, el principio que establece que el presidente no puede legislar admite, sin embargo, la excepción prevista en el siguiente párrafo del mismo artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional: “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”.

La atribución conferida no debe ser entendida como la posibilidad de violentar subrepticamente el principio de la división de poderes que subyace en la totalidad del articulado de la Constitución Nacional. Transformar la circunstancia excepcional constitucionalmente prevista en la modalidad política operativa, conlleva el riesgo de alterar el preciso y delicado sistema de contralor recíproco de los poderes del Estado. Cuando ello sucede el camino al despotismo queda liberado.

De la manera expuesta, resulta evidente que existe un principio rector, de acuerdo con el cual al Poder Ejecutivo le está vedado emitir disposiciones de

carácter legislativo, y una morigeración para el único y exclusivo caso considerado restrictivamente de configurarse circunstancias excepcionales riesgosas para bienes jurídicamente tutelados de importancia relevante, que tornen imposible seguir el trámite de sanción de las leyes. En consecuencia, resulta 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 (CSJN, “Fallos”, 322-1726, considerando 7º; en igual sentido: Gregorio Badeni, *Tratado de derecho constitucional*, tomo II, página 1259, ed. La Ley, Avellaneda, 2004).

Resulta de especial significación, además, considerar, que el ejercicio por parte del Poder Ejecutivo, de una atribución que no le es propia no puede revestir habitualidad ni ser ejercitada bajo someros justificativos. Por lo tanto, y tal como con anterioridad se expuso, si el criterio no fuera restrictivo no sólo se alteraría y afectaría gravemente el equilibrio de los poderes, confiriendo atribuciones exorbitantes al presidente de la Nación y poniendo en riesgo las libertades individuales, sino que directamente se violentaría la estructura y ordenamiento de los poderes del Estado. “Se corre el riesgo, [...] de vestir como decretos de necesidad y urgencia a simples o meros decretos de conveniencia” (Julio Comadira, *Derecho administrativo*, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, página 239).

Por su parte Quiroga Lavié, quién ha sido crítico de los fallos en donde la Corte ha convalidado este tipo de decretos, nos advierte: “...se fue creando la impresión de que una potestad absolutamente excepcional, prevista por el constituyente para casos en los cuales el procedimiento legislativo ordinario fuera realmente inviable de ser utilizado, en atención a los objetivos tenidos en mira a la hora de ejercer la potestad legislativa, podía convertirse en un procedimiento de rutina [...]”. Dichos decretos son “[...] Una forma concreta de desvirtuar la forma republicana de gobierno, convirtiendo al Ejecutivo en un legislador ordinario y al Congreso en un testigo impotente, sobre todo cuando de hechos consumados se tratare. Porque ese es el punto más importante de la cuestión, la convalidación de la potestad legislativa a favor del gobierno, sin mecanismos precisos e inmediatos de control, coloca el tratamiento de los asuntos públicos, en especial los tratamientos patrimoniales del Estado, en una situación virtual de irrevisibilidad, en atención al alto costo que debe pagarse a la hora de reparar los perjuicios producidos a los titulares de derechos adquiridos nacidos al imperio de la legislación ejecutiva de necesidad y urgencia [...]”. (Quiroga Lavié, Humberto. *Los decretos de necesidad y urgencia en la reforma de 1994*. En *Acto administrativo y reglamento*. Ediciones RAP, Buenos Aires, 2002. páginas 521/522).

El dictado de decretos de necesidad y urgencia motivados en la mera conveniencia política del Ejec

utivo constituye una ruptura al orden constitucional de la misma manera que lo han sido los fraudes electorales, la suma del poder público y los golpes de Estado.

2. Análisis de la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

Como se expresó en los párrafos que anteceden, 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, es necesario para cada oportunidad en que la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo deba pronunciarse, se proceda a determinar si han existido las circunstancias excepcionales y la imposibilidad de cumplimiento de los trámites ordinarios para la sanción de las leyes que conforman las “condiciones de procedibilidad” a los fines del dictado del decreto de necesidad y urgencia de que se trate.

A este respecto, constituye un antecedente de consideración insoslayable el fallo “Peralta” (“Fallos”, 313-1513, 27-12-1990), de la Corte Suprema de Justicia que analizó con cuidado esta espinosa cuestión. Aunque la decisión es anterior a la reforma constitucional de 1994, en esa sentencia se exigió, para justificar la procedencia de un decreto de necesidad y urgencia, la existencia de una “situación de grave riesgo social” (considerando 24), que pudiese en peligro “la existencia misma de la Nación y el Estado” (considerando 26). Asimismo 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 e imposible de regular por los procedimientos normales 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” (“Fallos”, 318-1154, 6-6-1995). El tribunal, en efecto, anuló dos de estas normas excepcionales de necesidad y urgencia emitidas 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).

Al resolver el caso “Rodríguez” (“Fallos”, 320-2851, 17-12-1997) la excelentísima Corte pareció flexibilizar su criterio, al evitar entrar en análisis de 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”. Con lo cual cabría considerar que tuvo por configuradas las circunstancias justificantes, y en consecuencia la sana doctrina previamente establecida no resultó afectada.

Poco tiempo después, al resolver el caso “Verrocchi” (“Fallos”, 322-1726, considerando 9º, 19-8-1999), el tribunal examinó expresamente si el Poder Ejecutivo había actuado para remediar un estado de emergencia, con lo cual analizó si estaba justificada jurídicamente y fácticamente la emisión de un decreto de necesidad y urgencia. Y ello derivó en el mantenimiento de lo que ya puede considerarse doctrina habitual, al establecer la excelentísima 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”.

Para mayor precisión, el tribunal agregó 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” (“Fallos”, 322-1726, considerando 9º, segundo párrafo).

El criterio fue reiterado al menos en tres casos posteriores. En “Risolia de Ocampo” (“Fallos”, 323-1934, 2-8-2000) la Corte Suprema expresó 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 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.

Posteriormente, *in re* “Cooperativa de Trabajo Fast Limitada” (“Fallos”, 326-3180, 1-11-2003), 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” Criterio corro-

borado en “Leguizamón Romero”, del 7 de diciembre de 2004 (“Fallos”, 327-5559), en el que reiteró que para que fuera 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 respecto de las situaciones o circunstancias –de acuerdo con la doctrina de la Corte Suprema de Justicia– en que el titular del Poder Ejecutivo nacional 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”.

Ignorar los requisitos que han sido establecidos tanto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación como por la doctrina mayoritaria, avasalla la división de poderes.

En estos casos el Poder Ejecutivo nacional, se avoca a cumplir una materia que no es de su propia esfera de competencia, inmiscuyéndose en materia de competencia exclusiva del Poder Legislativo, afectando de esta manera sin más remedio, el sistema de frenos y contrapesos establecido en nuestro sistema constitucional, e hiriendo así gravemente, las bases y los cimientos de nuestra república democrática.

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, será necesario verificar la existencia de los referidos supuestos de hecho. El análisis deberá producirse aplicando siempre un criterio de interpretación restrictivo dado el carácter excepcional de esta atribución del presidente de la Nación. Resumiendo: debe quedar, clara y suficientemente establecido que si existiera el menor margen de duda y/o de indeterminación en cuanto a la configuración de la necesidad del dictado de la norma, deberá predominar siempre el respeto absoluto a la normativa constitucional.

Habida cuenta de lo expuesto, en cada caso de análisis se deberá determinar si el decreto de necesidad y urgencia ha sido emitido de conformidad con la previsión establecida en la norma constitucional, y para ello será imprescindible verificar la existencia de los mentados supuestos de hecho que habilitan el dictado de los decretos, aplicando siempre el criterio de interpretación restrictivo, correspondiente al carácter excepcional de esta atribución.

4. El decreto 1.798/07

El decreto bajo análisis de esta comisión bicameral se dictó con el objeto de modificar el decreto 135/06 sobre diferimiento de impuestos a inversionistas en proyectos no industriales. Recordemos que el decreto 135/06 ya fue dictaminado por la comisión y recibió la solicitud de rechazo por parte del diputado Pablo Tonelli (dictamen de minoría). El decreto 1.798/07 se dictó, al igual que el decreto 1.35/06, sin respetar la prohibición de no legislar en materia tributaria (artículo 99, inciso 3, tercer párrafo, Constitución Nacional). En este sentido adelanto la solicitud de rechazo al decreto en análisis.

Por ello, al verificar que el presunto decreto versa sobre materias prohibidas por la Constitución Nacional no es posible avanzar en el análisis de la existencia de las circunstancias justificantes para su dictado.

Los temas tributarios han sido expresamente excluidos de las materias que pueden ser objeto de un decreto de necesidad y urgencia. Por lo tanto, y dado que la prohibición no prevé excepción alguna debido a la materia resuelta en el decreto bajo análisis, no cabe otra posibilidad más que rechazarlo.

Ahora bien, aunque este hecho individual es suficientemente relevante como para solicitar su rechazo, igualmente proseguirá la crítica a fin de exponer claramente que existen otros fundamentos de acuerdo a la doctrina establecida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación que motivan el rechazo de este decreto.

Se desprende de la lectura del decreto que al momento de su firma el Poder Legislativo nacional se encontraba en condiciones de legislar. El decreto en análisis fue firmado el día 3 de diciembre de 2007, pero dieciocho días antes el Poder Ejecutivo mediante decreto 1.639/2007 (14-11-07; B.O. 16-11-07) en uso de sus facultades constitucionales (artículo 63 de la Constitución Nacional) prorrogó las sesiones legislativas del año 2007 hasta el 31 de diciembre.

A partir de estos datos, y considerando especialmente que el mismo Poder Ejecutivo decretó la prórroga de las sesiones ordinarias con anterioridad a la firma del decreto en análisis, es muy difícil encontrar una causa súbita, urgente, imprevista e impostergradable que sustifique 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).

En el caso bajo análisis, el titular del PEN no ha dado una explicación satisfactoria acerca de por qué, habiendo ordenado la prórroga de las sesiones ordinarias, le 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 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).

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

5. Conclusión

La conclusión, luego del precedente análisis, es que el Poder Ejecutivo dictó el decreto de necesidad y urgencia 1.789/07 *sin respetar la prohibición de no legislar sobre “materia tributaria”* (artículo 99, inciso 3, tercer párrafo, de la Constitución Nacional). Asimismo, el Poder Ejecutivo dictó el decreto de necesidad y urgencia sin que estuvieran reunidas las condiciones sustanciales para ello y que, muy por el contrario, lo hizo por “razones de mera conveniencia” política (CSJN, “Fallos”, 322-1726, considerando 9º). (La bastardilla me pertenece.)

Por todas las razones expuestas, se observa el orden del día de referencia, aconsejando el rechazo del decreto de necesidad y urgencia número 1.798/07.

Julián M. Obiglio.

II

(Orden del Día N° 45)

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) prevista en los artículos 99,

inciso 3; y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional ha considerado el expediente referido al decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.628 de fecha 13 de noviembre de 2007 mediante el cual se modifica la ley 22.919 y modificatorias, referida al Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares. Asimismo, se crea la comisión fiscalizadora en el ámbito del citado organismo.

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 1.628 de fecha 13 de noviembre 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 diciembre de 2007.

Diana B. Conti. – Eric Calcagno. – Luis F. J. Cigogna. – Nicolás A. Fernández. Marcelo A. H. Guinle. – María C. Perceval. – Miguel A. Pichetto. – Agustín O. Rossi. – Patricia Vaca Narvaja.

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 Badeni¹ 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 terminación 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 Fundamental²...

"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 dic-

² Badeni, Gregorio, obra citada.

³ Badeni, Gregorio, obra citada.

⁴ Joaquín V. González se pronunciaba a favor de la constitucionalidad de los derechos 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.

¹ Badeni, Gregorio, *Reglamentación de la Comisión Bicameral Permanente*, "La Ley", 2006-D, página 1229.

tados en virtud de delegación legislativa y c) los de promulgación parcial de las leyes.

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

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶ Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

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”.⁷

Conforme a 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.

⁷ Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

⁸ Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

Conforme a 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.

⁹ Clasificación desarrollada en Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

¹⁰ Definición señalada en Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

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 Cassagne¹⁵ “...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 preten-

dió 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 art. 86 inc. 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...”.¹⁸

Conforme lo expuesto *ut supra*, como excepción a la prohibición, se habilita una delegación circunscrita 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, 2002.

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, 1179.

¹⁶ Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

¹⁷ Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

¹⁸ Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, “La Ley”, 2004-A, 1144.

¹⁹ Comadira, Julio Rodolfo, obra citada.

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 los 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 puesto la policía de los mares, ríos, canales y puertos sometidos a jurisdicción nacional a cargo exclu-

²⁰ Comadira, Julio Rodolfo, obra citada.

²¹ Comadira, Julio Rodolfo, obra citada.

²² Dromi, Roberto, obra citada.

²³ Comadira, Julio Rodolfo, obra citada.

²⁴ Comadira, Julio Rodolfo, obra citada.

²⁵ Dromi, Roberto, obra citada.

²⁶ Dromi, Roberto, obra citada.

²⁷ Dromi, Roberto, obra citada.

²⁸ “A. M. Delfino y Cía.”, “Fallos” 148:430, del 20 de junio de 1927.

sivo 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 aquella 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 aquella 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 2º, 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 discrecio-

nalidad 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 cuya implementación el legislador confió en el Poder Ejecutivo.³⁴

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. Obra citada.

³¹ “Raúl O. Mouviel y otros”, “Fallos” 237:636, del 17 de mayo de 1957.

³² Comadira, Julio Rodolfo. Obra citada.

³³ “Cocchia, Jorge c/ Estado Nacional”, “Fallos” 316:2624, del 2 de diciembre de 1993.

³⁴ Comadira, Julio Rodolfo. Obra citada.

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 1.628 de fecha 13 de noviembre de 2007 mediante el cual se modifica la ley 22.919 y modificatorias, referida al Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares. Asimismo, se crea la Comisión Fiscalizadora en el ámbito del citado organismo.

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 la ley 26.135 y por el artículo 99, inciso 1, de la Constitución Nacional.

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 1.628/07 en consideración ha sido decidido en acuerdo general de ministros y refrendado por el señor presidente de la Nación, doctor Néstor C. 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 a 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 1.628/07.

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en los considerandos del precitado decreto que las medidas adoptadas se dictan en uso de las facultades otorgadas por la ley 26.135 y por el artículo 99, inciso 1, de la Constitución Nacional.

En este sentido, resulta preciso destacar que mediante la sanción de la ley 26.135 se ratificó en el Poder Ejecutivo nacional a partir del 24 de agosto de 2006 y por el plazo de tres (3) años y con arreglo a las bases oportunamente fijadas por el Poder Legislativo nacional, la totalidad de la delegación legislativa sobre materias determinadas de administración, entre las que se encuentran la creación,

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 y Cassagne, entre otros, quienes han señalado que ni siquiera una ley que reglamente el trámite y alcance de la intervención del Congreso podrá prescribir que el silencio implique la aprobación tácita del decreto de necesidad y urgencia.

organización y atribuciones de entidades autárquicas institucionales y de toda otra entidad que por disposición constitucional le compete al Honorable Congreso de la Nación, así como crear, organizar y fijar sus atribuciones.

En los considerandos del decreto objeto de análisis en el presente dictamen, el Poder Ejecutivo nacional deja constancia que el Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares –creado por la ley 12.913 con la finalidad de recaudar fondos y capitalizar reservas– es una entidad autárquica institucional con personería jurídica e individualidad financiera cuya misión consiste en contribuir con el Estado a la financiación de los haberes de retiro, indemnizatorios y de pensión, correspondientes a los beneficiarios; y liquidar y abonar los haberes mencionados, correspondientes a los beneficiarios y a los no beneficiarios, con arreglo a la ley para el personal militar 19.101, la ley 22.919 –modificada por la ley 25.659– y sus reglamentaciones.

De este modo, en su carácter de entidad autárquica institucional, el Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares funciona en el ámbito jurisdiccional del Ministerio de Defensa (decisión administrativa 21/02 y sus modificaciones).

Es dable precisar que, contribuyen a formar el capital del Instituto el personal militar del cuadro permanente de las fuerzas armadas en actividad, el procedente de ese cuadro que goce de un haber de retiro o indemnizatorio, el que presta servicios militares en situación de retiro y el personal del cuadro de la reserva incorporada (excepto concriptos), así como sus pensionistas con arreglo a lo establecido en el inciso *a*) del artículo 10 de la ley 22.919 –modificada por la ley 25.659–.

Paralelamente, los fondos del Instituto se integran, entre otros recursos, con un importe a cargo del Estado nacional que, a través de los fondos previstos en la ley general de presupuesto, tiene a su cargo otras contribuciones destinadas al pago de haberes de retiro, indemnizatorios y de pensión en cuestión.

En atención a lo expuesto, resulta adecuado que la administración del Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares funcione coordinadamente a través de una representación colegiada en la que tengan adecuada participación los diversos organismos con competencia en las materias propias de la mencionada entidad.

De este modo, el precitado decreto 1.628/07 sustituye el artículo 7º de la precitada Ley, el cual quedará redactado de la siguiente forma:

“Ley 22.919 (modificada por ley 25.659) - Artículo 7º – El instituto funcionará en la capital de la República por medio de un directorio con las siguientes atribuciones:

a) Dirigir las actividades económicas y financieras establecidas en la presente ley;

b) Proponer el proyecto de presupuesto para pago de los haberes de retiro, indemnizatorios y de pensión, y el proyecto de presupuesto de funcionamiento del Instituto, con sujeción a lo dispuesto en la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, 24.156, y sus modificatorias;

c) Administrar todos los recursos y propender a su capitalización mediante la inversión y colocación de los fondos en la forma que se establece en la presente ley;

d) Ejercer el control de los aportes y recursos establecidos por las leyes vigentes, así como las que se efectúen por los diversos conceptos a favor del Instituto, y el del pago de los haberes de retiro, indemnizatorios y de pensión;

e) Comprobar que el otorgamiento y subsistencia de los derechos de los haberes de retiro, indemnizatorios y de pensión se ajusten a lo establecido en la ley para el personal militar y sus reglamentaciones, aprobando u objetando en forma expresa las respectivas decisiones que en tal sentido dicten las autoridades competentes de las fuerzas armadas, condición sin la cual no podrá procederse a su pago;

f) Proveer al nombramiento, promoción y separación del personal del Instituto, con sujeción a las normas vigentes en esta materia para la administración pública nacional;

g) Resolver sobre los acuerdos que le sean recurridos. Las decisiones del directorio del instituto serán susceptibles de recurso de alzada ante el ministro de Defensa;

h) Dictar el reglamento interno y los reglamentos que regulen la inversión de los recursos capitalizables, los que deberán ser aprobados por el ministro de Defensa. Los reglamentos que regulen la administración de los recursos capitalizables deberán adecuarse a las leyes y reglamentaciones que regulan las distintas operaciones previstas en el título III de esta ley; la operatoria del instituto en este aspecto estará íntegramente sujeta a lo que disponen tales leyes y reglamentaciones y, asimismo, las normas complementarias dictadas por las respectivas autoridades de aplicación;

i) Ejercer las facultades otorgadas por el artículo 51 con sujeción a las normas vigentes;

j) Aprobar el balance general anual del instituto y elevar la pertinente rendición de cuentas al Ministerio de Defensa;

k) Todas aquellas facultades que tiendan al fiel cumplimiento y finalidades de la presente ley y de la ley para el personal militar.”

En el mismo sentido, y en virtud de las competencias legalmente asignadas al Ministerio de Defensa, al Ministerio de Economía y Producción y al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, deviene conveniente que representantes de tales organismos integren el directorio del instituto.

Por lo expuesto precedentemente, el citado decreto 1.628/07, sustituye el artículo 8° de la ley citada, el cual quedará redactado de la siguiente forma:

“Ley 22.919 (modificada por ley 25.659) - Artículo 8° – El directorio será nombrado por el ministro de Defensa y constituido por seis (6) miembros, de los cuales:

”a) Un (1) miembro representará al Ministerio de Defensa;

”b) Tres (3) miembros, que serán propuestos por el jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, representarán a cada una de las fuerzas armadas, debiendo ser oficiales superiores, en actividad o retiro;

”c) Un (1) miembro será propuesto por el ministro de Economía y Producción;

”d) Un (1) miembro será propuesto por el ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

”Los miembros del directorio durarán dos (2) años en sus funciones, pudiendo ser nombrados, por única vez, para un nuevo período.

”Es de aplicación a los miembros del directorio lo dispuesto en la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, 25.188 –modificada por el decreto 862 del 29 de junio de 2001–, y en sus normas reglamentarias y complementarias.”

Asimismo, resulta necesario incluir entre las atribuciones del directorio del Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares diversas previsiones que hacen a un funcionamiento más eficiente y eficaz del organismo y que actualicen el texto de la ley 22.919 –modificada por la ley 25.659–; contemplando ciertas particularidades que hacen a la naturaleza del instituto y sus funciones, especialmente las que se verifican en punto a la administración e inversión de los recursos capitalizables.

En consecuencia, el precitado decreto objeto de análisis, sustituye el artículo 9° del cuerpo normativo citado precedentemente, el cual quedará redactado de la siguiente forma:

“Ley 22.919 (modificada por ley 25.659) - Art. 9° – Sustitúyese el artículo 9° de la Ley para el Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares 22.919 –modificada por la ley 25.659–, el que quedará redactado de la siguiente forma:

”Artículo 9°: La presidencia del directorio recaerá en el representante del Ministerio de Defensa, correspondiéndole las siguientes funciones:

”a) Ejercer la representación legal del instituto en la forma que se reglamente;

”b) Ejecutar las resoluciones y acuerdos del directorio;

”c) Disponer la realización de auditorías externas;

”d) Las demás facultades que se establecen en la presente ley y su reglamentación y las que sean necesarias para ponerlas en ejercicio.

”El presidente del directorio tendrá doble voto en el caso en que haya empate en las votaciones del directorio.”

Por otra parte, el Poder Ejecutivo nacional deja constancia en los considerandos del precitado decreto que, resulta fundamental fortalecer los instrumentos de gestión vinculados con la transparencia y la auditoría y control del instituto, en el marco de la actual política gubernamental de acrecentamiento de la calidad institucional de la administración pública.

Y es por ello que, mediante el artículo 4° del precitado decreto 1.628/07 se crea la Comisión Fiscalizadora del Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares, la que estará integrada por dos (2) representantes de la Sindicatura General de la Nación y un (1) representante del Ministerio de Defensa.

El decreto 1.628/07 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 4° de la ley 25.790”.

Conforme a las razones citadas precedentemente, corresponde declarar la validez del decreto 1.628/07 en consideración.

III. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos en lo que respecta al dictado del decreto 1.628/07, 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 1.628 de fecha 13 de noviembre de 2007.

Diana B. Conti.

Buenos Aires, 19 de diciembre de 2007.

Señora presidenta de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122), diputada Diana B. Conti.

Su despacho:

Tengo el agrado de dirigirme a la señora presidenta, en mi carácter de senadora de la Nación, integrante de esa Comisión Bicameral Permanente y presidenta de la Comisión de Defensa del Honorable Senado de la Nación, a fin de remitirle un informe, brindando mayores precisiones que permiten justificar la aprobación del decreto de facultades delegadas 1.628, dictado por el señor presidente de la Nación, con fecha 6 de diciembre próximo pasado, y vinculado con el Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiro y Pensiones Militares.

En tal sentido, informo que el decreto de referencia, suscrito en acuerdo de ministros, presenta básicamente tres ejes fundamentales:

a) El funcionamiento coordinado del instituto junto al Ministerio de Defensa, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Se pretende una representación colegiada en la que tengan adecuada participación los diversos organismos con competencia en las materias propias de la mencionada entidad;

b) La asignación de nuevas atribuciones al directorio del instituto, tendientes a optimizar un funcionamiento más eficiente y eficaz del organismo. Especialmente en aquellas funciones en las que se verifican administración e inversión de los recursos capitalizables;

c) El fortalecimiento institucional, a través de instrumentos de gestión vinculados con la transparencia, la auditoría y el control del instituto, –se crea una comisión fiscalizadora– en el marco de la actual política gubernamental de acrecentamiento de la calidad institucional de la administración pública.

Sin otro particular, y esperando que el presente informe resulte de utilidad, saludo a la señora presidenta muy atentamente.

María C. Perceval.

II

Dictamen de minoría

APROBACION

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (ley 26.122) ha considerado el mensaje del jefe de Gabinete de Ministros por medio del cual se comunica el dictado del decreto de delegación legislativa (DD) 1.628/2007, y se lo remite para consideración y dictamen de esta comisión en cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 76 y 100, inciso 12, de la Constitución Nacional y por los artículos 2º, 13 y 19 de la ley 26.122.

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

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

1º) Aprobar el decreto delegado 1.628/2007 debido a que la Ley 26.135 ratifica en el Poder Ejecutivo nacional a partir del 24 de agosto de 2006 y por el plazo de tres (3) años y con arreglo a las bases oportunamente fijadas por el Poder Legislativo nacional, la totalidad de la delegación legislativa sobre materias determinadas de administración, entre las que se encuentran la creación, organización y atribucio-

nes de entidades autárquicas institucionales y de toda otra entidad que por disposición constitucional le compete al Honorable Congreso de la Nación, así como crear, organizar y fijar sus atribuciones.

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

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

Sala de la comisión, 19 de diciembre de 2007.

Luis P. Naidenoff. – 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.

”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.”³⁹

Respecto de la intervención de las Cámaras y la Comisión Bicameral Permanente el artículo 99, inciso 3º, 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 responsa-

³⁹ 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.

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

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

El artículo 13 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 procedencia formal y la adecuación del decreto a la materia y a las bases de la delegación, y al plazo fijado para su ejercicio.”

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,⁴⁰ 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 DD

El rechazo del DD 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 1° de la Constitución Nacional.

Sentado ello, y de acuerdo a las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por nuestra Carta Magna, no corresponde a esta Comisión expedirse en los términos del artículo 99, inciso 1, por tratarse de atribuciones constitucionales otorgadas.

Sin embargo, textualmente el artículo 76 dice: “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.”

2.1.2. No caben dudas que el “presupuesto habilitante” para el dictado de un decreto delegado reside en que el mismo verse sobre materias determinadas de administración o de emergencia pública dentro de un plazo fijado para su ejercicio y de acuerdo a las bases establecidas para la delegación legislativa.

Según lo dispone la Constitución Argentina en su artículo 99, inciso 2, entre las atribuciones del Presidente de la Nación se encuentra la de expedir las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu.

⁴⁰ “La comisión se limita a elevar su despacho que – como señala Bidart Campos– no resulta vinculante para el Congreso.” Bidart Campos, German, *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 delegado (DD) que llegare a su seno, es de someterlo a lo que en la doctrina se ha denominado “control político” del decreto.

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

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

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

2.2. Razones formales

El decreto delegado, remitido por el Jefe de Gabinete, que constituye el objeto de este análisis, establece lo siguiente:

DD, número 1.628/2007, publicado en el Boletín Oficial del 15 de noviembre de 2007, bajo el número 31282, página 8, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; sustituye los artículos 7º, 8º y 9º de la ley para el Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares; modificada por la Ley 25.659. Asimismo, crea la Comisión Fiscalizadora del Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares.

2.2.1. De acuerdo con el artículo 13 de la citada ley 26.122 (“...El dictamen debe pronunciarse 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...”) es menester analizar si el DD en análisis cumple con los requisitos formales y sustanciales para su emisión exigidos por la norma constitucional.

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

- La firma del señor presidente de la Nación.
- 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.
- Que haya sido publicado en el Boletín Oficial.

2.3. Razones sustanciales

Con relación a los requisitos sustanciales; conforme a las atribuciones conferidas por el artículo 76 de la Constitución Nacional:

- Materias determinadas de administración o de emergencia pública.
- Con plazo fijado para su ejercicio.
- Dentro de las bases de la delegación que el congreso establezca.

La delegación que la Constitución permite, exige que sea ejercida “dentro de las bases... que el Congreso establezca” (artículo 76 CN), es decir previo dictado de una ley a través de la cual el Poder Legislativo delegue en el Poder Ejecutivo la facultad de emitir disposiciones de carácter legislativo que verse sobre determinadas materias, siempre que ello no altere el límite establecido por el artículo 28 de la Constitución Nacional.

El rasgo fundamental es la limitación temporal y razonable del ejercicio de los derechos para la adopción jurídica de remedios extraordinarios. Por ello, aún cuando se admitan restricciones como respuesta a una crisis, aquéllas deben necesariamente reconocer el vallado de la justicia y la equidad; por lo que los medios elegidos no pueden desvirtuar la esencia de las relaciones jurídicas establecidas bajo un régimen anterior.

Tomamos como fundamento el criterio adoptado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación que estableció que “los mecanismos ideados para superar la emergencia están sujetos a un límite y éste es su razonabilidad, con la consiguiente imposibilidad de alterar o desvirtuar en su significación económica el derecho de los particulares”. (CSJN. “Fallos” 326:417 “Provincia de San Luis c/ Estado Nacional s/ Amparo”, sentencia del 5-3-2003).

Sometiendo a esta prueba (test) de constitucionalidad al DD 1.628/2007 remitido a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración, advertimos que reúne los requisitos sustanciales exigidos por la norma reglamentaria.

Asimismo, véase que de los fundamentos invocados, se advierte la existencia de la ley 26.135 que ratifica en el Poder Ejecutivo nacional la totalidad de la delegación legislativa sobre materia de administración.

El DD 1.628/2007 expresa “Que por la ley 26.135 se ratificó en el Poder Ejecutivo nacional a partir del 24 de agosto de 2006 y por el plazo de tres (3) años y con arreglo a las bases oportunamente fijadas por el Poder Legislativo nacional, la totalidad de la delegación legislativa sobre materias determinadas de administración, entre las que se encuentran la creación, organización y atribuciones de entidades autárquicas institucionales y de toda otra entidad que por disposición constitucional le competa al Honorable Congreso de la Nación, así como crear, organizar y fijar sus atribuciones.”

3. Conclusión

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

Recordemos que esta comisión, es un reaseguro que la Constitución de 1994 incorporó como instancia de seguimiento y de control ante la incorporación constitucional de la posibilidad excepcional del presidente de emitir normas de carácter legislativo. Sin la existencia de este cuerpo y sin la posibilidad de tener un tratamiento legislativo, en el ámbito de la Comisión Bicameral Permanente, de los decretos de necesidad y urgencia, las facultades delegadas al Poder Ejecutivo y la promulgación parcial de leyes, se viola la esencia republicana y los principios del Estado de derecho.

La Corte sostuvo en el precedente “Delfino y Cía.”,⁴¹ en mención del antiguo artículo 86, inciso 2, de la Constitución Nacional “Existe una distinción fundamental entre la delegación de poder para hacer la ley y la de conferir cierta autoridad al Poder Ejecutivo o a un cuerpo administrativo a fin de regular los pormenores y detalles necesarios para la ejecución de aquélla. Lo primero no puede hacerse, lo segundo es admitido aun en aquellos países en que, como en los Estados Unidos de América, el poder reglamentario del Poder Ejecutivo se halla fuera de la letra de la Constitución.

“...el Congreso no puede delegar en el Poder Ejecutivo o en otro departamento de la administración ninguna de las atribuciones o poderes que le han sido expresamente conferidos.

“Habría una especie de autorización legal implícita –concluyó– dejada a la discreción del Poder Ejecutivo, sin más limitación que la de no alterar el contenido de la sanción legislativa con excepciones reglamentarias, pues como es obvio el Poder Ejecutivo no podría ir más allá de donde llega la intención de aquella, ni crear la ley ni modificarla”.

Por ello, toda vez que la norma objeto de este análisis, ha sido ratificada por el Congreso, mediante la sanción de la ley 26.135, es que esta Comisión Bicameral Permanente propone su aprobación.

Oscar R. Aguad. – Luis P. Naidenoff.

III

Dictamen de minoría

RECHAZO

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo Ley 26.122 prevista en los artículos 99, inciso 3; y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional, ha considerado el expediente referido al decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.628 median-

te el cual se modifican diversas normas referidas al Instituto de Ayuda para el Pago de Retiros y Pensiones Militares.

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. Rechazar el decreto 1.628/07.
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 diciembre de 2007.

Marcela V. Rodríguez.

INFORME

Honorables Cámaras:

El decreto 1.628/07 modifica las funciones del Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares.

Se dicta en virtud de la ley 26.135 que ratificó en el Poder Ejecutivo nacional a partir del 24 de agosto de 2006 y por el plazo de tres años y con arreglo a las bases oportunamente fijadas por el Poder Legislativo nacional, la totalidad de la delegación legislativa sobre materias determinadas de administración, entre las que se encuentran la creación, organización y atribuciones de entidades autárquicas institucionales y de toda otra entidad que por disposición constitucional le compete al Congreso de la Nación, así como crear, organizar y fijar sus atribuciones.

Si bien la más reciente incorporación a la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –ley 26.122– no me permite hacer un análisis pormenorizado de este decreto recientemente dictaminado por la Comisión, propongo su rechazo porque se dictó en clara vulneración a lo dispuesto por la Constitución Nacional.

La regla general y pauta interpretativa que motiva la actuación del Poder Ejecutivo en el dictado de normas de carácter legislativo es su total prohibición, bajo pena de nulidad absoluta e insanable. Únicamente en casos excepcionales le está permitido al Ejecutivo emitir disposiciones de este tipo, bajo estricto cumplimiento de los requisitos fijados en la propia Constitución.

Esta es la conclusión a la que se arriba de una lectura de las normas atinentes de nuestra Constitución, especialmente si tenemos en cuenta un criterio sistemático de interpretación, de modo que todas las normas del sistema que forman la Constitución Nacional puedan ser interpretadas de manera que se concilien entre ellas.

⁴¹ CSJN, “Fallos”, 148:430, “Delfino y Cía.”, sentencia de 1927.

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que la primera regla de interpretación es darle pleno efecto a la intención del legislador, computando la totalidad de sus preceptos de manera que armonicen con el ordenamiento jurídico restante, con los principios y garantías de la Constitución Nacional (“Fallos” 281:147 y otros).

Nuestra Constitución contiene varias disposiciones expresas en relación con la cuestión que nos ocupa. Una de ellas está contenida en el artículo 99 inciso 3, cuando señala 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 la Constitución para la sanción de las leyes y “no se tratara de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o del régimen de los partidos políticos podrá dictar decretos de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán ser refrendados, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”.

La otra disposición es la contenida en el artículo 76 de la Constitución Nacional, que prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en aquellas materias determinadas de administración o de emergencia pública con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

Finalmente, otra norma a tener en cuenta en este análisis es la vieja cláusula de defensa de la democracia que está contenida en el artículo 29 de la Constitución Nacional en cuanto establece que “El Congreso no puede conceder al Poder Ejecutivo nacional, ni las legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por los que la vida, el honor o la fortuna de los argentinos quede a merced del gobierno o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable y sujetarán a los que lo formulen, consientan o firmen a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la patria”. Es el juego sistemático de estas normas del cual debe surgir la interpretación correcta de la Constitución Nacional en esta materia.

En definitiva, corresponde decir que tanto el artículo 76 como el artículo 99, inciso 3, establecen un principio prohibitivo expreso en materia de legislación secundaria.

Señalan claramente que no puede el Poder Ejecutivo asumir funciones legislativas ni puede el Congreso delegar estas funciones de modo tal que esta prohibición genérica ya nos señala la primera pauta de interpretación de esta norma constitucional. De la prohibición contenida en el primer párrafo se desprende claramente que la interpretación debe ser en un sentido estricto, es decir que en la duda debe estarse claramente por la prohibición y

no por la habilitación. La habilitación, las materias y los contenidos allí especificados constituyen una excepción al principio prohibitivo expresado en los primeros párrafos de ambos artículos, y que además se encuentra plenamente reforzado y sancionado penalmente por el artículo 29 de la Constitución Nacional.

Los artículos citados establecen específicamente que no puede, el Poder Ejecutivo, erigirse en legislador ni puede el Parlamento delegar sus funciones inherentes. Esta regla de carácter general debe regir la correcta interpretación de las normas, e impone la necesidad de prestar una particular atención ante supuestos de delegación legislativa o invasión de funciones por parte del Ejecutivo, ya que estas situaciones se consideran a priori como “prohibidas”. Como se señaló en el caso “Delfino”, “... el Congreso no puede delegar en el Poder Ejecutivo o en otro departamento de la administración, ninguna de las atribuciones o poderes que le han sido expresa o implícitamente conferidos. Es ése un principio uniformemente admitido como esencial para el mantenimiento e integridad del sistema de gobierno adoptado por la Constitución y proclamado enfáticamente por ésta en el artículo 29...”⁴²

Para el dictado del decreto en análisis se hace uso de las facultades legislativas delegadas inválidamente por este Congreso, como lo sostuvimos cuando fue aprobada la ley que prorrogó el uso de estas facultades delegadas a través de la sanción de la ley 26.135. (sesión 16-8-06).

En consecuencia, así como nos opusimos a la delegación de estas funciones, hoy nos oponemos al ejercicio de estas atribuciones inconstitucionalmente delegadas.

Por estos motivos, entre otros que serán ampliados en el recinto en el momento de su discusión, proponemos el rechazo del presente decreto.

Marcela V. Rodríguez.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 5 de diciembre 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 dictado en uso de facultades delegadas 1.628 del 13 de noviembre de 2007, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 693

Nilda Garré.

⁴² “Fallos”, 148:430.

Buenos Aires, 13 de noviembre de 2007.

VISTO la ley para el Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares 22.919 –modificada por la ley 25.659–, la ley de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional 24.156 y sus modificatorias, el expediente 10.759/2007 del registro del Ministerio de Defensa; y

CONSIDERANDO:

Que el Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares –creado por la ley 12.913 con la finalidad de recaudar fondos y capitalizar reservas– es una entidad autárquica institucional con personería jurídica e individualidad financiera cuya misión consiste en contribuir con el Estado a la financiación de los haberes de retiro, indemnizatorios y de pensión, correspondientes a los beneficiarios; y liquidar y abonar los haberes mencionados, correspondientes a los beneficiarios y a los no beneficiarios, con arreglo a la ley para el personal militar 19.101, la ley 22.919 –modificada por la ley 25.659– y sus reglamentaciones.

Que, en su carácter de entidad autárquica institucional, el Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares funciona en el ámbito jurisdiccional del Ministerio de Defensa (decisión administrativa 21/02 y sus modificaciones).

Que contribuyen a formar el capital del instituto el personal militar del cuadro permanente de las fuerzas armadas en actividad, el procedente de ese cuadro que goce de un haber de retiro o indemnizatorio, el que presta servicios militares en situación de retiro y el personal del cuadro de la reserva incorporada (excepto conscritos), así como sus pensionistas con arreglo a lo establecido en el inciso a) del artículo 10 de la ley 22.919 –modificada por la ley 25.659–.

Que, paralelamente, los fondos del instituto se integran, entre otros recursos, con un importe a cargo del Estado nacional que, a través de los fondos previstos en la ley general de presupuesto, tiene a su cargo otras contribuciones destinadas al pago de haberes de retiro, indemnizatorios y de pensión en cuestión.

Que, en atención a lo expuesto, resulta adecuado que la administración del Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares funcione coordinadamente a través de una representación colegiada en la que tengan adecuada participación los diversos organismos con competencia en las materias propias de la mencionada entidad. En tal sentido, y en virtud de las competencias legalmente asignadas al Ministerio de Defensa, al Ministerio de Economía y Producción y al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, deviene conveniente que representantes de tales organismos integren el directorio del instituto.

Que, asimismo, resulta necesario incluir entre las atribuciones del directorio del Instituto de Ayuda

Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares diversas previsiones que hacen a un funcionamiento más eficiente y eficaz del organismo y que actualicen el texto de la ley 22.919 –modificada por la ley 25.659–; contemplando ciertas particularidades que hacen a la naturaleza del instituto y sus funciones, especialmente las que se verifican en punto a la administración e inversión de los recursos capitalizables.

Que, por otra parte, es fundamental fortalecer los instrumentos de gestión vinculados con la transparencia y la auditoría y control del instituto, en el marco de la actual política gubernamental de acrecentamiento de la calidad institucional de la administración pública.

Que por la ley 26.135 se ratificó en el Poder Ejecutivo nacional a partir del 24 de agosto de 2006 y por el plazo de tres (3) años y con arreglo a las bases oportunamente fijadas por el Poder Legislativo nacional, la totalidad de la delegación legislativa sobre materias determinadas de administración, entre las que se encuentran la creación, organización y atribuciones de entidades autárquicas institucionales y de toda otra entidad que por disposición constitucional le compete al Honorable Congreso de la Nación, así como crear, organizar y fijar sus atribuciones.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Defensa ha tomado la intervención que le corresponde.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades otorgadas por la ley 26.135 y por el artículo 99, inciso 1, de la Constitución Nacional.

Por ello,

El presidente de la Nación Argentina

DECRETA:

Artículo 1° – Sustitúyese el artículo 7° de la Ley para el Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares 22.919 –modificada por la ley 25.659–, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 7°: El instituto funcionará en la capital de la República por medio de un directorio con las siguientes atribuciones:

- a) Dirigir las actividades económicas y financieras establecidas en la presente ley;
- b) Proponer el proyecto de presupuesto para pago de los haberes de retiro, indemnizatorios y de pensión, y el proyecto de presupuesto de funcionamiento del instituto, con sujeción a lo dispuesto en la ley de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional 24.156 y sus modificatorias;
- c) Administrar todos los recursos y responder a su capitalización mediante la

inversión y colocación de los fondos en la forma que se establece en la presente ley;

- d) Ejercer el control de los aportes y recursos establecidos por las leyes vigentes, así como las que se efectúen por los diversos conceptos a favor del instituto, y el del pago de los haberes de retiro, indemnizatorios y de pensión;
- e) Comprobar que el otorgamiento y subsistencia de los derechos de los haberes de retiro, indemnizatorios y de pensión se ajusten a lo establecido en la ley para el personal militar y sus reglamentaciones, aprobando u objetando en forma expresa las respectivas decisiones que en tal sentido dicten las autoridades competentes de las fuerzas armadas, condición sin la cual no podrá procederse a su pago;
- f) Proveer al nombramiento, promoción y separación del personal del instituto, con sujeción a las normas vigentes en esta materia para la administración pública nacional;
- g) Resolver sobre los acuerdos que le sean recurridos. Las decisiones del directorio del instituto serán susceptibles de recurso de alzada ante el ministro de Defensa;
- h) Dictar el reglamento interno y los reglamentos que regulen la inversión de los recursos capitalizables, los que deberán ser aprobados por el ministro de Defensa. Los reglamentos que regulen la administración de los recursos capitalizables deberán adecuarse a las leyes y reglamentaciones que regulan las distintas operaciones previstas en el título III de esta ley; la operatoria del instituto en este aspecto estará íntegramente sujeta a lo que disponen tales leyes y reglamentaciones y, asimismo, las normas complementarias dictadas por las respectivas autoridades de aplicación;
- i) Ejercer las facultades otorgadas por el artículo 51 con sujeción a las normas vigentes;
- j) Aprobar el balance general anual del instituto y elevar la pertinente rendición de cuentas al Ministerio de Defensa;
- k) Todas aquellas facultades que tiendan al fiel cumplimiento y finalidades de la presente ley y de la ley para el personal militar.

Art. 2º – Sustitúyese el artículo 8º de la ley para el Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares 22.919 –modificada por la ley 25.659–, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 8º: El directorio será nombrado por el ministro de Defensa y constituido por seis (6) miembros, de los cuales:

- a) Un (1) miembro representará al Ministerio de Defensa;
- b) Tres (3) miembros, que serán propuestos por el jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, representarán a cada una de las fuerzas armadas, debiendo ser oficiales superiores, en actividad o retiro;
- c) Un (1) miembro será propuesto por el ministro de Economía y Producción;
- d) Un (1) miembro será propuesto por el ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Los miembros del directorio durarán dos (2) años en sus funciones, pudiendo ser nombrados, por única vez, para un nuevo período.

Es de aplicación a los miembros del directorio lo dispuesto en la ley de ética en el ejercicio de la función pública 25.188 –modificada por el decreto 862 del 29 de junio de 2001– y en sus normas reglamentarias y complementarias.

Art. 3º – Sustitúyese el artículo 9º de la ley para el Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares 22.919 –modificada por la ley 25.659–, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 9º: La presidencia del directorio recaerá en el representante del Ministerio de Defensa, correspondiéndole las siguientes funciones:

- a) Ejercer la representación legal del instituto en la forma que se reglamente;
- b) Ejecutar las resoluciones y acuerdos del directorio;
- c) Disponer la realización de auditorías externas;
- d) Las demás facultades que se establecen en la presente ley y su reglamentación y las que sean necesarias para ponerlas en ejercicio.

El presidente del directorio tendrá doble voto en el caso en que haya empate en las votaciones del directorio.

Art. 4º – Créase la Comisión Fiscalizadora del Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares, la que estará integrada por dos (2) representantes de la Sindicatura General de la Nación y un (1) representante del Ministerio de Defensa.

El Ministerio de Defensa dictará, previa intervención de la Sindicatura General de la Nación, las normas que regulen el funcionamiento de dicha comisión.

El síndico general de la Nación y el ministro de Defensa notificarán al directorio del Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares los profesionales de sus respectivas jurisdicciones que integrarán la Comisión Fiscalizadora.

Art. 5° – Establécese un plazo de hasta cuarenta (40) días hábiles administrativos, a contar desde la entrada en vigencia del presente decreto, para que el directorio del Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares quede constituido en la forma prevista en el artículo 2°. A tal fin, facúltase al ministro de Defensa para determinar la forma en que se procederá a la readecuación de la composición de dicho directorio, pudiendo limitar temporalmente el mandato de los directores actuales de conformidad con la facultad prevista en el artículo 1°, inciso c), del decreto 101 del 16 de enero de 1985 y sus modificatorios.

Art. 6° – El directorio del Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares elevará a la aprobación del Ministerio de Defensa, dentro de los ciento veinte (120) días hábiles administrativos de la entrada en vigencia de la presente medida, el reglamento interno y los de regulación de la administración de los recursos capitalizables.

Art. 7° – La remuneración de los miembros del directorio del Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares y los honorarios del representante del Ministerio de Defensa en la Comisión Fiscalizadora creada en el artículo 4° de la presente medida, serán con cargo a las partidas presupuestarias correspondientes del instituto.

Art. 8° – El presente decreto tendrá vigencia a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 9° – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 10. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 1.628

NÉSTOR C. KIRCHNER.

*Alberto A. Fernández. — Nilda C. Garré.
— Miguel G. Peirano. — Carlos A.
Tomada.*

III

(Orden del Día N° 46)

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional ha considerado el expediente referido al decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.853 de fecha

6 de diciembre de 2007 referido al proyecto de ley registrado bajo el número 26.313, de reestructuración de créditos hipotecarios preconvertibilidad sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 21 de noviembre de 2007, mediante el cual se observan el segundo párrafo del artículo 1°; el inciso d) del artículo 2°; el inciso a) del artículo 3°, y en el artículo 8° del citado proyecto se observa la frase “Sin perjuicio de ello a todo evento esta ley se aplicará retroactivamente a todos los supuestos contemplados, salvo para los supuestos previstos en el artículo 5° in fine”.

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

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 1.853 de fecha 6 de diciembre 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 diciembre de 2007.

*Diana B. Conti. — Eric Calcagno y
Maillman. — Luis F. Cigogna. — Nicolás
A. Fernández. — Marcelo A. H. Guinle.
— María C. Perceval. — Miguel A.
Pichetto. — Agustín O. Rossi. — Patricia
Vaca Narvaja.*

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 Badeni¹ señala: “...Las funciones del órgano ejecutivo han aumentado en los sistemas de-

¹ Badeni, Gregorio, *Reglamentación de la Comisión Bicameral Permanente*, “La Ley”, 2006-D, página 1229.

mocrático-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...².

En este orden de ideas, el citado constitucionalista destaca: "...La expansión de las funciones ejecutivas no configura, necesariamente, una corrupción 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, 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

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.

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

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

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

El título II de la ley 26.122 establece el régimen jurídico y la competencia de la comisión bicameral permanente y, en su artículo 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

⁶ “Giulitta, c/Nación Argentina”, “Fallos”, 189:156, del 28 de marzo de 1941.

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 con 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/Fevre⁷ 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 Nación fueron incorporados al texto constitucional, determinando la incorporación del instituto de promulgación parcial.

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

Esta era la pauta que sentó la Corte Suprema en el caso “Colella 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.

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).

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 parcial 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 al 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 1.853 de fecha 6 de diciembre de 2007 referido al proyecto de ley registrado bajo el número 26.313, de reestructuración de créditos hipotecarios preconvertibilidad sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 21 de noviembre de 2007, mediante el cual se observan el segundo párrafo del artículo 1º; el inciso *d*) del artículo 2º; el inciso *a*) del artículo 3º y en el artículo 8º del citado proyecto, se observa la frase

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).

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.

“Sin perjuicio de ello a todo evento esta ley se aplicará retroactivamente a todos los supuestos contemplados, salvo para los supuestos previstos en el artículo 5º in fine”.

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 80, 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 promulgación parcial de leyes estableciendo en su artículo 14 que esta Comisión debe expedirse expresamente acerca de la validez o invalidez de la 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 1.853/07 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 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 1.853/07.

Las medidas propuestas por el Poder Ejecutivo no alteran el espíritu ni la unidad del proyecto de ley 26.313 sancionado por el Honorable Congreso de la Nación, referido a la reestructuración de créditos hipotecarios preconvertibilidad, puesto que dichas medidas son adoptadas a los efectos de garantizar los derechos tutelados por los artículos 14 bis y 75, incisos 12 y 32 de la Constitución Nacional en relación con el procedimiento a aplicar para la reestructuración de los mutuos hipotecarios comprendidos en el artículo 23 de la ley 25.798, conforme a las pautas de la ley 26.177.

Es preciso destacar que la precitada ley 25.798, sancionada por el Honorable Congreso de la Nación el 5 de noviembre de 2003, creó el Sistema de Refinanciación Hipotecaria.

En este orden de ideas, el artículo 23 de la ley 25.798 creó una unidad de reestructuración, con el objeto de analizar los mutuos hipotecarios que resultaran elegibles en los términos de dicha ley, y que hubieran sido concertados con anterioridad a la vigencia de la convertibilidad del austral dispuesta por la ley 23.928.

Con posterioridad, la ley 26.177 sancionada el 29 de noviembre de 2006, modificó la redacción del artículo 23 de la ley 25.798 estableciendo diversas pautas a las que debía ceñirse la citada unidad, el cual establece lo siguiente:

"Ley 25.798 - Capítulo V - De los mutuos hipotecarios contraídos con anterioridad a la vigencia de la Ley de Convertibilidad.

"Artículo 23: *Unidad de Reestructuración*. Créase una Unidad de Reestructuración que tendrá por objeto el análisis y propuesta de reestructuración de la totalidad de los mutuos hipotecarios pactados entre los adjudicatarios y el ex Banco Hipotecario Nacional, comprendidos en el artículo 2° de la presente ley y concertados con anterioridad a la vigencia de la convertibilidad del austral dispuesta por la ley 23.928, conforme las pautas que fije la reglamentación para los cuales no regirá lo establecido en el artículo 3° de la presente, respecto de la época de la mora.

"La Unidad de Reestructuración en el cumplimiento de su objeto deberá interpretar la aplicación del conjunto normativo de emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria declarada por la ley 25.561, sus modificatorias, complementarias, prórrogas y aclaratorias, inclusive esta ley, sus modificatorias y prórrogas.

"La citada unidad funcionará en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción, y estará inte-

grada por un (1) representante del precitado ministerio que ejercerá la presidencia, un (1) representante del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, un (1) representante de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, un (1) representante de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación, un (1) representante del Banco Hipotecario Sociedad Anónima y un (1) representante de las asociaciones de deudores del ex Banco Hipotecario Nacional; en todos los casos se designará un reemplazante, teniendo que expedirse en el plazo de noventa (90) días hábiles desde su conformación.

"Los miembros que integran la unidad ejercerán sus funciones con carácter ad honorem.

"Dictará su propio reglamento de funcionamiento. Mientras no lo haga regirá supletoriamente el de la Cámara de Diputados de la Nación en los artículos referidos al funcionamiento de las comisiones permanentes.

"Al momento de expedirse la unidad deberá considerar: el mutuo de origen; los intereses y penalidades aplicadas de cualquier naturaleza; las cláusulas de caducidad de los plazos; el anatocismo; los pagos, pagos a cuenta y toda otra modalidad de los mismos, y demás circunstancias que resultaren relevantes para la determinación de la reestructuración encomendada.

"La Unidad de Reestructuración evaluará cada uno de los mutuos originarios mencionados en este artículo, sus novaciones y/o reestructuraciones, producidas por normas legales o por acuerdo de partes.

"Determinará un estado de la deuda actualizada en cada contrato, sobre la base de índices que se aplicarán en forma homogénea sobre el préstamo y sobre cada cuota de capital, desde el día del contrato original hasta la fecha de sanción de la presente ley.

"Igual procedimiento se aplicará al pago de intereses para determinar lo abonado en moneda homogénea.

"Al efecto se utilizarán como índices los de evolución del salario y de la construcción que publica el INDEC.

"La deuda así recalculada que otorgue mejor posición al deudor, será comparada con el importe reclamado por la entidad acreedora al solo efecto de determinar la razonabilidad de la misma.

"Evaluado que fueren todos los casos, y cuando no se logre un acuerdo de partes, la Unidad de Reestructuración elevará al Congreso de la Nación una propuesta definitiva que puede contemplar quitas, recálculo de cuota o subsidios.

"En tanto la Unidad de Reestructuración no se ejecute con respecto a lo aquí establecido no podrán ejecutarse los mutuos hipotecarios involucrados y la demora no devengará intereses compensatorios ni punitivos, ni gastos a cargo del deudor, toda vez que la presente se declara de orden público.

”En caso de transferencia de cualquiera de los créditos alcanzados por esta ley, los mismos continuarán afectados por las condiciones establecidas por la presente.

”Esta afectación deberá ser fehacientemente comunicada al eventual cesionario.”

Luego, mediante la ley 26.262 sancionada el 23 de mayo de 2007, se proroga por el plazo de noventa (90) días hábiles, a partir de su vencimiento el plazo al que alude el artículo 1º de la ley 26.177.

En este orden de ideas, y continuando con el análisis del decreto objeto del presente dictamen, resulta preciso destacar que el segundo párrafo del artículo 1º del proyecto de ley 26.313, dispone que en todos los casos se tendrán en cuenta únicamente las condiciones establecidas por la operatoria de origen o las pautas de los préstamos originariamente contraídos, lo que hubiere ocurrido primero.

De este modo, la aplicación exclusiva de las condiciones de origen de las operatorias crediticias deja de lado situaciones consolidadas bajo la vigencia de diversas disposiciones normativas, afectando la seguridad jurídica y el derecho de propiedad más allá de razonables regulaciones de dichos derechos.

En razón de lo expuesto ut supra, el Poder Ejecutivo nacional considera necesario observar íntegramente el segundo párrafo de la norma proyectada.

En otro orden, el decreto objeto de análisis observa el inciso *d*) del artículo 2º del precitado proyecto de ley referido al procedimiento de reestructuración de los créditos, puesto que el precitado inciso establece la aplicación del artículo 7º de la ley 24.143, norma que fuera derogada por su similar 24.855.

Asimismo, el Poder Ejecutivo nacional considera pertinente observar el inciso *a*) del artículo 3º de la norma proyectada, ya que establece la cancelación de los créditos alcanzados por la misma que acrediten ante la autoridad de aplicación haber cancelado la totalidad de cantidad de las cuotas originalmente pactadas, medida que no resulta razonable respecto de la finalidad perseguida, esto es, la cancelación de los créditos.

Por su parte, el artículo 8º de la norma en proyecto establece que sus disposiciones son de orden público y producirán efectos a partir de su entrada en vigencia, sin perjuicio de lo cual, y a todo evento, se aplicarán retroactivamente a todos los supuestos contemplados, salvo para los supuestos previstos en el artículo 5º in fine, esto es, cuando se hubiere perfeccionado la venta, entendiéndose por tal cuando se hubiere aprobado el remate, pagado el precio o la parte que correspondiere si se hubieren dado facilidades y se hubiere realizado la tradición real y efectiva del bien al comprador.

De este modo, el Poder Ejecutivo nacional considera que la retroactividad así dispuesta no resulta razonable respecto de la cancelación de los créditos, finalidad perseguida por el precitado proyecto de ley, razón por la cual resulta conveniente obser-

var la última frase del artículo 8º de la norma proyectada.

Por todo lo expuesto ut supra, 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 26.313 referido a la reestructuración de créditos hipotecarios preconvertibilidad, sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 21 de noviembre de 2007.

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.

III. *Conclusión*

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos en lo que respecta al dictado del decreto 1.853/07, 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 1.853 de fecha 6 de diciembre de 2007.

Diana B. Conti.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– ha considerado el expediente referido al decreto de promulgación parcial de leyes 1.853/2007 remitido para consideración y dictamen de esta comisión en cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 99, inciso 3, 76, 80 y 100 incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional, y por los artículos 1º, 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. Aprobar el decreto de promulgación parcial de leyes 1.853/2007, 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 diciembre de 2008.

Luis P. Naidenoff. – Oscar R. Aguad.

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 80 última parte y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional (CN) sobre los decretos de promulgación parcial (PP), 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 Hualde¹⁴ 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, de la Constitución Nacional dispone lo siguiente: “...Al jefe de Gabinete de Ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde: [...]12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente”. “13. Refrendar, conjuntamente con los demás ministros, los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente”.

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

El artículo 14 de la ley citada dispone además que: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto de promulgación parcial y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

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

Los siguientes artículos de la ley también refieren a las Cámaras y 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

¹⁴ “Decretos de necesidad y urgencia: su ley especial. Punto E: Requisitos formales para su emisión”, *Derecho constitucional de la reforma de 1994*, –II–, página 226 y siguientes, Ediciones Depalma, Buenos Aires, noviembre de 1995.

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,¹⁵ 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 decreto de promulgación parcial de leyes

2.1. Consideraciones generales

Con la reforma constitucional de 1994, la promulgación parcial de leyes y el veto parcial parecen confundirse en la frase del artículo 80 de la Constitución Nacional que dispone “los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante”. Sin embargo, sí se admite el rechazo parcial de los proyectos de ley.

Sostiene Ibarlucía,¹⁶ que las oscuridades del texto constitucional tienen como único beneficiario al Poder Ejecutivo, que acrecienta su poder en detrimento del órgano que por mandato constitucional y de acuerdo a los principios elementales del sistema republicano tiene la misión de expresar la voluntad popular por vía de la ley.

Explica Gelli¹⁷ que la confusión entre promulgación parcial, se aclara con la disposición del segundo párrafo del artículo 80 de la Constitución Nacional, en tanto establece que “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 consecuencia, de la interpretación armónica de los artículos 80 y 83 de la Constitución se infiere que la prohibición prevista en el artículo 80 se refiere a la promulgación y no al veto parcial.

El constituyente de 1994 pudo haber optado por suspender la promulgación parcial supeditándola a una decisión favorable del Poder Legislativo, sin embargo, optó por habilitar al Ejecutivo para decidir per se la promulgación parcial, con la consiguiente apertura al ejercicio discrecional de la facultad.¹⁸

Sin embargo, estableció sí un control parlamentario a posteriori de la promulgación, el reenvío al procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia en el artículo 99, inciso 3, que prescribe lo mínimo, esto es, elevación dentro de los diez días por el jefe de Gabinete a la Comisión Bicameral Permanente, que en otros diez días debe someter el despacho a consideración del plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, dejando librada la restante reglamentación a la ley 26.122.

Expresamente, se admite la promulgación parcial, aunque condicionada a dos supuestos cuyo contenido, alcance y límite queda en poder de la Corte Suprema. Como la norma no califica el tipo de unidad del proyecto al que se refiere, una interpretación armónica de toda la disposición y del objetivo declarado de la reforma en su totalidad, indica que aquella unidad que no está facultada a quebrar el Poder Ejecutivo, mediante la promulgación parcial, no puede ser otra que unidad política, esto es, el acuerdo general a que llegaron los legisladores aprobando, por ejemplo, unas disposiciones porque al mismo tiempo se sancionaban otras, aunque éstas y aquéllas pudieran dividirse jurídicamente.¹⁹

Asimismo, es del caso recordar que, con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso “Giulitta”²⁰ ha sostenido que “el veto parcial, cuya existencia se admite, tiene que producir su efecto, que es el de suspender la aplicación de la ley. A pri-

¹⁵ “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.)

¹⁶ Ibarlucía, Emilio: “El veto, la promulgación parcial de las leyes, la insistencia legislativa, el control parlamentario y el control judicial de constitucionalidad”. “La Ley” 2000-E, página 138.

¹⁷ Gelli, María Angélica: *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*. Ediciones La Ley, Buenos Aires 2001, página 558.

¹⁸ Ibarlucía, Emilio: “El veto, la promulgación parcial de las leyes...”, op. cit., página 138.

¹⁹ Gelli, María Angélica, *Relación de poderes en la reforma constitucional de 1994*, “La Ley”, 1994-D, página 1086.

²⁰ CSJN, “Fallos”, 189:156, “Orencio A. Giulitta y otros c/Nación Argentina”, del 28/3/1941.

mera vista parece que el veto parcial y la promulgación fragmentaria se excluyen recíprocamente, pero no es así. El veto parcial es, en realidad, independiente de la promulgación. Ese derecho tiene, por lo menos, el efecto de suspender la promulgación de la ley en relación a la parte vetada; es decir, impedir que se produzca el efecto de la promulgación tácita, por el transcurso de diez días útiles que existe respecto de toda ley no observada dentro de ese término”.

2.2. Razones formales

El decreto de promulgación parcial 1.853/2007 remitido por el jefe de Gabinete, que constituye el objeto de este análisis, establecen lo siguiente:

Decreto de promulgación parcial de leyes 1.853/2007; publicado en el Boletín Oficial el 7 de diciembre del 2007 bajo el número 31.298 página 3; dictado por el Poder Ejecutivo nacional; observa el artículo 1º, el inciso d) del artículo 2º, el inciso a) del artículo 3º, y por último, observa la frase “sin perjuicio de ello a todo evento esta ley se aplicará retroactivamente a todos los supuestos contemplados, salvo para los supuestos previstos en el artículo 5º *in fine* en el artículo 8º del proyecto de ley registrado bajo el número 26.313, reestructuración de créditos hipotecarios preconvertibilidad.

2.2.1. De acuerdo con el artículo 14 de la citada ley 26.122 (“El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la procedencia formal y sustancial del decreto...”) es menester analizar si el decreto de promulgación parcial 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 Constitución Nacional dice: “...serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”.

Los requisitos formales de los decretos de promulgación parcial 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 promulgación parcial 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.²¹

El decreto de promulgación parcial objeto de análisis, desde el punto de vista formal reúne y cumple con 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, 80 y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional, surge un principio general y una excepción, la cual analizaremos a continuación:

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

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

Sometiendo a esta prueba (test) de constitucionalidad el presente decreto 1.853/2007 remitido a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración, referido a la reestructuración de créditos hipotecarios anteriores a la llamada Ley de Convertibilidad, advertimos que reúnen los requisitos sustanciales exigidos por la norma reglamentaria.

El tribunal supremo revalidando su doctrina previa a la reforma de la Carta Magna expresó: “...Que esta Corte ha afirmado que, de conformidad al antiguo artículo 72 de la Constitución Nacional, el Poder Ejecutivo se encontraba facultado para promulgar una ley en forma parcial, supeditando la validez de tal promulgación a que permaneciese inalterado el objeto central de la norma, de forma que las partes observadas pudiesen escindirse del texto del proyecto sancionado por el Congreso, sin detrimento de aquél (causa S.-591.XXV “Servicio Nacional de Parques Nacionales c/Franzini, Carlos y sus herederos o quien resulte propietario de Finca ‘Las Pavas’ s/expropiación”, sentencia del 5 de abril de 1995, –en especial considerando 7º– con cita de “Fallos” 268:352).

Tal doctrina se ha visto confirmada por el texto constitucional sancionado en 1994, cuyo artículo 80 permite la promulgación parcial de las partes no observadas “si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso...”.²²

²¹ Gelli, María Angélica, *Relación de poderes en la reforma constitucional de 1994*, “La Ley”, 1994-D, página 1086.

²² CSJN, “Fallos”, 319:1479, “Bustos, Julio O. c/Servicios Especiales San Antonio S.A. s/ordinario s/inaplicabilidad de ley”, del 20/8/1996.

3. Conclusión

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

Sin perjuicio de lo señalado, y a fin de ejercer un debido control de constitucionalidad, y de conformidad con la interpretación que se ha venido sustentando desde su propia constitución es que esta Comisión Bicameral Permanente puede convalidar el dictado del mismo, y en consecuencia se propone su aceptación según los fundamentos expuestos en el presente.

Luis P. Naidenoff. – Oscar R. Aguad.

II

Dictamen de minoría

RECHAZO

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional ha considerado el expediente referido al decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.853/2007 que promulga parcialmente al proyecto de ley 26.313, de reestructuración de créditos hipotecarios preconvertibilidad.

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. Rechazar el decreto 1.853/07.
2. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 19 de diciembre de 2007.

Marcela V. Rodríguez.

INFORME

Honorable Cámara:

El decreto 1.853/07 dispone la promulgación parcial del proyecto de ley 26.313, de reestructuración de créditos hipotecarios preconvertibilidad.

Como es sabido, el Poder Ejecutivo a la hora de promulgar los proyectos de ley tiene la facultad de hacerlo de manera total o parcial. Así, el artículo 80 de la Constitución Nacional dispone: “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 apro-

bados 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”.

La Comisión Bicameral Permanente tiene dentro de sus competencias evaluar la promulgación parcial de los proyectos de ley por parte del Poder Ejecutivo. En efecto, 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, incisos 3, 76, 80 y 100, incisos 12 y 13 de la Constitución Nacional”.

Es por ello que corresponde evaluar si la promulgación parcial del proyecto que efectuó el Poder Ejecutivo se adecua a lo normado en la Constitución Nacional.

El decreto 1.853/07 observa diversas normas incluidas en el proyecto de ley aprobado por el Congreso.

Por un lado, observa el segundo párrafo del artículo 1º del proyecto de ley registrado bajo el número 26.313 que dispone que en todos los casos se tendrán en cuenta únicamente las condiciones establecidas por la operatoria de origen o las pautas de los préstamos originariamente contraídos, lo que hubiere ocurrido primero.

Al respecto, en los considerandos del decreto se afirma que esta observación está motivada en “que la aplicación exclusiva de las condiciones de origen de las operatorias crediticias deja de lado situaciones consolidadas bajo la vigencia de diversas disposiciones normativas, afectando la seguridad jurídica y el derecho de propiedad, más allá de razonables regulaciones de dichos derechos”. Por este motivo, considera que deviene menester observar íntegramente el segundo párrafo de la norma proyectada.

Tal como el propio Poder Ejecutivo reconoce, esta observación altera intencionalmente el espíritu del legislador, que expresamente tuvo en cuenta para promover la ley la necesidad de respetar los términos de los préstamos pactados originariamente. Es decir, asume expresamente que está modificando el espíritu de la ley.

Las condiciones de origen de los créditos son cuestiones sobre las que el Poder Legislativo específicamente quiso hacer hincapié. En efecto, la diputada Méndez de Ferreyra afirmó en oportunidad de la sanción de esta ley que “este proyecto parte de lo más importante, al tomar en cuenta el mutuo, es decir, el valor originario de los préstamos,

que es lo que las partes pactaron. Partiendo de ese mutuo originario se efectúan los recálculos sobre la base de fórmulas que han sido claramente identificadas, a efectos de evitar anatosismos –cobro de intereses sobre intereses–, considerando las quitas anteriores, como el desagio y otras, para que el monto final sea algo que la gente pueda pagar. Por eso se establece que en ningún caso las cuotas podrán exceder el 20 por ciento del ingreso familiar” (conf. versión taquigráfica de la sesión del día 7 de noviembre de 2007).

Por su parte, la diputada Fadel también afirma que “a las familias que tomaron los créditos preconvertibilidad con el Banco Hipotecario se les va a hacer un recálculo de deuda según las condiciones del contrato original”. Agrega que “según surgió del análisis de la Unidad de Reestructuración, los saldos de deudas se incrementaron entre los años 1991 y 2000 en forma casi permanente por capitalización de intereses en los saldos de deudas, saldos en función de los cuales el banco cobraría adicionales, como los seguros de vida e incendio, siendo estos montos muy superiores a los que hubiera correspondido cobrar de haberse respetado las condiciones contractuales originales... Así, basados en las pautas fijadas por la ley 26.177, la Unidad de Reestructuración emitió este dictamen por entender que se debe respetar la letra de los contratos y el espíritu de los créditos que financiara el ex Banco Hipotecario Nacional, atendiendo al fin social que motivara dicha entidad”.

Es claro que la promulgación parcial de la norma que observa la consideración especial del mutuo originario altera el espíritu de la ley, en clara violación lo normado por la Constitución Nacional.

En el mismo sentido, el Poder Ejecutivo observa el inciso *a*) del artículo 3° del proyecto de ley registrado bajo el número 26.313, violentando nuevamente el espíritu de la ley en cuestión.

Este inciso establece la cancelación de los créditos alcanzados por la misma que acrediten ante la autoridad de aplicación haber cancelado la totalidad de cantidad de las cuotas originalmente pactadas. En los considerandos del decreto afirma al respecto que esta medida en análisis no resulta razonable respecto de la finalidad perseguida, esto es, la cancelación de los créditos.

Al respecto, la diputada Fadel en la sesión del 7 de noviembre, cuando diputados dio media sanción al proyecto, manifestó “a modo de ejemplo citó que se detectaron casos en los cuales los plazos originales, normalmente de 240 a 360 meses, fueron extendidos hasta alcanzar 999 meses, 1.180 meses, 1.740 meses, 2.134 meses y hasta 2.340 meses. Imagínense lo que significa esto para las familias que tienen un crédito de este tipo. Creo que las familias tendrían que clonarse para poder terminar de pagar el crédito.

Es por esta razón que el proyecto propone dar por cancelado el crédito cuando se produce la can-

celación de la totalidad de las cuotas originalmente pactadas.

Nuevamente la promulgación parcial que propone el Poder Ejecutivo vulnera el espíritu de la ley.

Otras de las observaciones no merecen reparos, como ejemplo, la referida al inciso *d*) del artículo 2° del proyecto de ley 26.313.

Finalmente, cabe aclarar que mi reciente incorporación a esta Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo ha impedido un análisis profundo del decreto. No obstante ello, surge claramente que no se cumplen con las exigencias constitucionales señaladas, razones que motivan su rechazo.

Marcela V. Rodríguez.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 6 de diciembre 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 26.313.

Mensaje 694

ALBERTO A. FERNÁNDEZ.

Miguel G. Peirano.

Buenos Aires, 6 de diciembre de 2007.

Visto el expediente SO1:0457767/2007 del Registro del Ministerio de Economía y Producción y el proyecto de ley 26.313, sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 21 de noviembre de 2007, y

CONSIDERANDO:

Que el proyecto de ley citado en el visto establece los mecanismos de reestructuración de créditos hipotecarios preconvertibilidad, a resultas del proceso iniciado originalmente mediante la ley 25.798, régimen que creara el Sistema de Refinanciación Hipotecaria.

Que el artículo 23 de la ley 25.798 creó una Unidad de Reestructuración, con el objeto de analizar los mutuos hipotecarios que resultaran elegibles en los términos de dicha ley, y que hubieran sido concertados con anterioridad a la vigencia de la convertibilidad del austral dispuesta por la ley 23.928.

Que con posterioridad, la ley 26.177 modificó la redacción del artículo 23 de la ley 25.798 estableciendo diversas pautas a las que debía ceñirse la citada unidad.

Que en el artículo 1º del proyecto de ley 26.313, con vistas a garantizar los derechos tutelados por los artículos 14 bis y 75, incisos 12 y 32 de la Constitución Nacional, se establece el procedimiento a aplicar para la reestructuración de los mutuos hipotecarios comprendidos en el artículo 23 de la ley 25.798, conforme a las pautas de la ley 26.177.

Que el segundo párrafo de dicho artículo dispone que en todos los casos se tendrán en cuenta únicamente las condiciones establecidas por la operatoria de origen o las pautas de los préstamos originariamente contraídos, lo que hubiere ocurrido primero.

Que la aplicación exclusiva de las condiciones de origen de las operatorias crediticias deja de lado situaciones consolidadas bajo la vigencia de diversas disposiciones normativas, afectando la seguridad jurídica y el derecho de propiedad más allá de razonables regulaciones de dichos derechos.

Que en razón de lo expuesto, deviene menester observar íntegramente el segundo párrafo de la norma proyectada.

Que el inciso *d*) del artículo 2º del proyecto de ley 26.313 establece la aplicación del artículo 7º de la ley 24.143, la que fuera derogada por su similar 24.855.

Que el inciso *a*) del artículo 3º del proyecto de ley 26.313 establece la cancelación de los créditos alcanzados por la misma que acrediten ante la autoridad de aplicación haber cancelado la totalidad de cantidad de las cuotas originalmente pactadas.

Que la medida en análisis no resulta razonable respecto de la finalidad perseguida, esto es, la cancelación de los créditos.

Que por ello resulta pertinente observar el inciso *a*) del artículo 3º de la norma proyectada.

Que por su parte, el artículo 8º de la norma en proyecto establece que sus disposiciones son de orden público y producirán efectos a partir de su entrada en vigencia, sin perjuicio de lo cual, y a todo evento, se aplicarán retroactivamente a todos los supuestos contemplados, salvo para los supuestos previstos en el artículo 5º in fine.

Que la retroactividad así dispuesta merece análogo reparo, a cuyos fines es conveniente observar la última frase del artículo 8º de la norma proyectada.

Que las medidas que se proponen no alteran el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Honorable Congreso de la Nación.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía y Producción ha tomado la intervención que le compete.

Que el Poder Ejecutivo nacional tiene competencia para el dictado del presente decreto conforme el artículo 80 de la Constitución Nacional.

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1º – Obsérvese el segundo párrafo del artículo 1º del proyecto de ley registrado bajo el número 26.313.

Art. 2º – Obsérvese el inciso *d*) del artículo 2º del proyecto de ley registrado bajo el número 26.313.

Art. 3º – Obsérvese el inciso *a*) del artículo 3º del proyecto de ley registrado bajo el número 26.313.

Art. 4º – Obsérvese la frase “sin perjuicio de ello a todo evento esta ley se aplicará retroactivamente a todos los supuestos contemplados, salvo para los supuestos previstos en el artículo 5º in fine” en el artículo 8º del proyecto de ley registrado bajo el 26.313.

Art. 5º – Con las salvedades establecidas en los artículos precedentes, cúmplase, promúlgase y téngase por ley de la Nación el proyecto de ley registrado bajo el 26.313.

Art. 6º – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 7º – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 1.853

NÉSTOR C. KIRCHNER.

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

IV

(Orden del Día N° 47)

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3; y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional, ha considerado el expediente referido al decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.855, de fecha 6 de diciembre de 2007, mediante el cual se incorporan servicios a la planilla anexa al artículo 12 de la ley 26.198, de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2007.

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

Proyecto de resolución*La Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVE:

Artículo 1° – Declarar la validez del decreto 1.855 de fecha 6 de diciembre 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 diciembre de 2007.

Diana B. Conti. – Eric Calcagno. – Luis F. Cigogna. – Nicolás A. Fernández. – Marcelo A. H. Guinle. – María C. Perceval. – Miguel A. Pichetto. – Agustín O. Rossi. – Patricia Vaca Narvaja.

INFORME*Honorable Cámara:***I. Antecedentes**

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

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

Gregorio Badeni¹ 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

¹ Badeni, Gregorio, *Reglamentación de la comisión bicameral permanente*, La Ley, 2006-D, 1229.

² Badeni, Gregorio, obra citada.

"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 dispo-

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.

siciones 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 (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, 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

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.

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 de decretos por parte del órgano administrador para su procedencia.

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

“...una situación de grave riesgo social que pudiese 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).

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 cues-

tionamientos 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 PEN 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 PEN.

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 in-

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.

constitucional 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 “Risolfá 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: 1º) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, o 2º) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser remediada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Esta última es la situación que debe entenderse presente en el caso...” (considerando 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 inerte a la sociedad frente a las situaciones que el propio texto constitucional ahora prevé como excepcionales y, por tanto, mercedoras 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

¹³ “Risolfá 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.

¹⁵ Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, La Ley 2004-A, 1144.

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 el 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

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.

¹⁶ Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

¹⁷ Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

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

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 elaborada 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.

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 (verbigracia, 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 al 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 1.855 de fecha 6 de

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 *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.

diciembre de 2007, mediante el cual se incorporan servicios a la planilla anexa al artículo 12 de la ley 26.198, de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2007.

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 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 1.855/07 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

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 1.855/07.

En los considerandos del precitado decreto, el Poder Ejecutivo nacional destaca que resulta necesario autorizar al Ministerio de Defensa, en orden a lo dispuesto por el artículo 15 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional y sus modificatorias, para que proceda a contratar la prestación de servicios aeronáuticos con la empresa Lockheed Martin Aircraft Argentina S.A. con destino a la Fuerza Aérea Argentina.

En este sentido, el mencionado artículo 15 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, 24.156, en su parte pertinente, establece lo siguiente:

“Ley 24.156 y sus modificatorias. Artículo 15: Cuando en los presupuestos de las jurisdicciones y entidades públicas se incluyan créditos para contratar obras o adquirir bienes y servicios, cuyo plazo de ejecución exceda al ejercicio financiero, se debe incluir en los mismos información sobre los recursos invertidos en años anteriores, los que se invertirán en el futuro y sobre el monto total del gasto, así como los respectivos cronogramas de ejecución física. La aprobación de los presupuestos que contengan esta información por parte de la autoridad competente implicará la autorización expresa para contratar las obras y/o adquirir los bienes y servicios hasta por su monto total, de acuerdo con las modalidades de contratación vigentes.

”Las autorizaciones para comprometer ejercicios futuros a que se refiere el presente artículo caducarán al cierre del ejercicio fiscal siguiente de aquel para el cual se hayan aprobado, en la medida que antes de esa fecha no se encuentre formalizada, mediante la documentación que corresponda, la contratación de las obras y/o la adquisición de los bienes y servicios autorizados.”

Es dable precisar que las contrataciones que es menester concretar se enmarcan en los términos del artículo 17.1.6 del contrato suscrito por el gobierno de la República Argentina, representada por el Ministerio de Defensa, y Lockheed Martin Aircraft Argentina S.A. el 15 de diciembre de 1994, por el cual se entregó en concesión a dicha empresa la ex Área de Material Córdoba.

El Poder Ejecutivo nacional destaca que, al momento de la elevación del proyecto de ley de presupuesto para el ejercicio 2007, no estaban resueltos términos y condiciones en que en definitiva se procederá a las referidas contrataciones y consecuentemente resultaba imposible incluir la autorización citada en consonancia con los mismos.

Asimismo, en los considerandos del precitado decreto, se deja constancia que los contratos vigentes en la actualidad se encuentran próximos al cumplimiento de su objeto.

Por todo lo expuesto, y conforme ha sido analizado precedentemente, el precitado decreto 1.855/07 dispone la incorporación de servicios a la planilla anexa al artículo 12 de la ley 26.198 de presupuestos general de la administración nacional para el ejercicio 2007, conforme se detalla en la planilla anexa al artículo 1° del precitado decreto que forma parte integrante del mismo.

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 1.855/07.

Atento a la urgencia en resolver las situaciones expuestas resulta imperioso adoptar las medidas proyectadas, configurando un 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.

III. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos en lo que respecta al dictado del decreto 1.855/07, 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 1.855 de fecha 6 de diciembre de 2007.

Diana B. Conti.

Buenos Aires, 19 de diciembre de 2007.

A la señora presidenta de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122), diputada Diana Conti.

S/D.

Tengo el agrado de dirigirme a la señora presidenta en mi carácter de senadora de la Nación, in-

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).

tegrante de esa Comisión Bicameral Permanente y presidenta de la Comisión de Defensa del Honorable Senado de la Nación, a fin de remitirle un informe brindando mayores precisiones que permiten justificar la aprobación del DNU 1.855, dictado por el señor presidente de la Nación con fecha 6 de diciembre próximo pasado.

En tal sentido, informo que el DNU de referencia, suscrito en acuerdo de ministros, autoriza créditos presupuestarios para hacer frente a la nueva relación contractual con la empresa Lockheed Martin Aircraft Argentina S.A. (LMAASA) en el marco de la concesión otorgada a la misma de la ex Area Material Córdoba, conforme se detalla en la planilla anexa al artículo 1° del referido decreto, cuyo monto total durante el período 2008-2009 asciende a la suma de \$ 497.571.283.

Recuerdo a la señora presidenta que mediante la ley 23.696 el Poder Ejecutivo nacional declaró “sujeta a privatización” la hacienda productiva Area Material Córdoba, lo que posteriormente fue ratificado por la ley 24.045.

El contrato de concesión firmado entre el Ministerio de Defensa y la empresa Lockheed Martin Aircraft Argentina S.A. fue aprobado por decreto “S” 2.221/94, con un horizonte temporal de veinticinco (25) años con vigencia desde el 1° de julio de 1995 hasta el 30 de junio de 2020.

Toda vez que el contrato de concesión prevé la renovación periódica de la relación de trabajo, en la actualidad se encuentran vigentes los contratos 03 y 04 suscritos entre el Ministerio de Defensa y la mencionada empresa el 31 de enero de 2003, con vigencia a partir del 1° de diciembre de 2002. Estos contratos fueron suscritos ad referendum del Poder Ejecutivo nacional siendo aprobados finalmente por decreto “S” 162 de fecha 5 de febrero de 2004.

La nueva relación a instrumentar, a partir del 1° de diciembre de 2007, el Ministerio de Defensa suscribió, con fecha 23 de octubre de 2007, dos contratos con vigencia desde el 1° de diciembre de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2009.

Estos son: a) Contrato de prestación de servicios aeronáuticos para la Fuerza Aérea Argentina –contrato 05–.

b) Contrato de prestación de servicios de fabricación aeronáutica para la Fuerza Aérea Argentina –contrato 06–.

Por otra parte, se suscribió el contrato de transición de la concesión entre la República Argentina, Lockheed Martin Aircraft Argentina S.A., Lockheed Martin Aeronautics Service Internacional y Alberto Osvaldo Buther –contrato 07–, el que resultará de aplicación en el caso que LMAASA y/o el Ministerio de Defensa decidan no formalizar una nueva relación contractual y comuniquen esta decisión antes del 31 de diciembre de 2008. Dicho acuerdo establece los términos y condiciones de la transferencia del paquete accionario de Lockheed Martin Aircraft Argentina S.A. en su calidad de concesio-

naria del contrato de concesión del Area Material Córdoba al Ministerio de Defensa, concedente de dicho contrato.

De otra banda, y considerando que el contrato 03 presentó esencialmente dos falencias que comprometieron su efectividad, como ser: el cálculo incorrecto de la cuenta de materiales que se reflejó en la insuficiencia de recursos para realizar las tareas de mantenimiento y un sistema de pago por cuotas fijas que no generó incentivos al prestador para la entrega a tiempo de los trabajos, en los nuevos contratos de servicios aeronáuticos se establecieron dos nuevas premisas: *a)* el pago por tarea o hito concluido, y *b)* un presupuesto de materiales compatible con las tareas que se desarrollarán durante la vigencia del nuevo período contractual.

En cuanto al contrato de prestación de servicios aeronáuticos para la Fuerza Aérea Argentina, identificado como contrato 05, caben resaltar los siguientes fundamentales aspectos:

a) Afectación de recursos: de conformidad a los requerimientos operativos de la Fuerza Aérea Argentina en cuanto a mantenimiento y modernización de sus sistemas de armas, el contrato prevé que los servicios representan un total de un millón ciento setenta y dos mil doscientos sesenta y una (1.172.261) horas de operación, entre las que se incluyen tanto horas de operaciones directas como horas de operaciones indirectas (servicios de apoyo a la producción) y un presupuesto en dólares estadounidenses de cuarenta y nueve millones novecientos veinticuatro mil cuatrocientos ochenta y seis (u\$s 49.924.486) para materiales.

b) Forma de facturación: en la facturación mensual se deberá discriminar las horas de operación efectivamente ejecutadas y acreditadas por la entrega de trabajos o el cumplimiento de hitos correspondientes al mes en cuestión, los materiales según el cronograma pactado y a las horas de operación que eventualmente se reconozcan, en concepto de mantenimiento de capacidades de utilización garantizada.

Por último, y en relación al contrato de prestación de servicios de fabricación aeronáutica para la Fuerza Aérea Argentina –identificado como contrato 06–, se ha instrumentado un acuerdo que se aparta de los lineamientos del contrato 04 (llave en mano) para continuar la línea del contrato reseñado anteriormente.

El objetivo del contrato 06 es el mantenimiento de las capacidades de fabricación logrado mediante la prestación de los siguientes servicios: 1) fabricación de doce (12) estructuras de la aeronave IA-63 Pampa, y 2) diseño e implementación del proyecto de remotorización de la mencionada aeronave. Eventualmente, se encuentra prevista la prestación de servicios para el diseño, fabricación e instalación en la IV Brigada Aérea de un simulador de vuelo correspondiente a esa aeronave.

Sin otro particular, y esperando que el presente informe resulte de utilidad, saludo a la señora presidenta muy atentamente.

María C. Perceval.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) ha considerado el mensaje del jefe de Gabinete de Ministros por medio del cual se comunica el dictado del decreto de necesidad y urgencia (DNU) 1.855/2007 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 1.855/2007 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.

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

Sala de la comisión, 19 de diciembre de 2007.

Oscar R. Aguad. – Luis P. Naidenoff.

INFORME

Honorable Cámara:

1. Intervención legal

1.1. La comisión bicameral y las Cámaras

El Congreso Nacional, luego de doce años de procluida 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 Hualde²⁹ 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, de la Constitución Nacional dispone lo siguiente: “...Al jefe de Gabinete de Ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde: [...]12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente”. “13. Refrendar, conjuntamente con los demás ministros, los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. So-

meterá 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 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.”

²⁹ Pérez Hualde, Alejandro, “Decretos de necesidad y urgencia: su ley especial”, *Derecho constitucional de la reforma de 1994 –II–*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1995, página 226 y siguientes.

“*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,³⁰ 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 con las facultades conferidas al Poder Ejecutivo nacional por nuestra Carta Magna, corresponde expedirse a esta comisión de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la 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.³¹

³⁰ “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.)

³¹ Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, “La Ley”, 2004-A, 1144, página 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 de que el “presupuesto habilitante” para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia ha de ser la existencia de una situación de excepcionalidad, traducida en la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes, con lo cual resulta forzoso concluir que la crisis política habilitante para el dictado de tales decretos ha de reflejarse y entenderse como una falta total de respuesta del Poder Legislativo ante una necesidad súbita e imperiosa de su intervención.

Por otra parte, será necesario tanto 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 Campos³² 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.

³² Bidart Campos, Germán J., *Los decretos de necesidad y urgencia*, La Ley, 2001-A, página 1114.

”Tampoco recomendaciones o presiones –y mucho 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 permisón constitucional, restando lógicamente el mesurado análisis de cada previsión contenida en el “decreto” para observar si el mentado “instrumento” legal aprueba o no el llamado “test de razonabilidad”, como cualquier otro decreto ordinario del Poder Ejecutivo o ley sancionada por el Congreso.

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

Midón³³ 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 necesidad 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”.

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

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

Textualmente, el artículo 23 ordena: “*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 Hualde³⁴ al respecto dice: “El Congreso analizará y considerará la norma en todos sus aspectos. Tratará sobre su legitimidad y sobre su conveniencia. La aprobará o la rechazará. Esa aprobación o rechazo será la que completa el acto y pone fin al trámite establecido por la Constitución. No caben pasos posteriores. No hay posibilidad de veto presidencial, ni total ni parcial. El trámite terminó en el Congreso.

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

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

2.2. Razones formales

El decreto de necesidad y urgencia remitido por el jefe de Gabinete, que constituye el objeto de este análisis, establece lo siguiente:

DNU 1.855/2007, publicado en el Boletín Oficial del 10 de diciembre de 2007, bajo el número 31.299, página 11, dictado por el Poder Ejecutivo nacional. Se incorpora a la planilla anexa al artículo 12 de la ley 26.198, de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2007 los servicios detallados en la planilla anexa al presente artículo que forman parte integrante del mismo.

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 cumple con los requisitos formales y sustanciales para su emisión exigidos por la norma constitucional.

³³ Midón, Mario A. R., *Decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional y los ordenamientos provinciales*, La Ley, 2001, Buenos Aires, página 120.

³⁴ Pérez Hualde, Alejandro, *Decretos de necesidad y urgencia...*, obra citada, página 222 y siguientes.

Respecto de lo primero, el final del tercer párrafo del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional 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.³⁵

En tal sentido, Cayuso³⁶ 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 concurren 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, 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 le-

gislativo...".

– *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 conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros".

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

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

Sostiene Bidart Campos³⁷ 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 ser esa la razón justificante del empleo del decreto, porque debe concurrir siempre la necesidad de resolver, con urgencia y eficazmente la situación planteada.³⁸

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

Sometiendo a esta prueba (*test*) de constitucionalidad al decreto 1.855/2007 remitido a la comisión bicameral permanente para su consideración, advertimos que no reúne los requisitos sustanciales exigidos por la norma reglamentaria.

³⁵ Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina –comentada y concordada–*, La Ley, Buenos Aires, 2001, página 299.

³⁶ Cayuso, Susana, *Los decretos de necesidad y urgencia. Texto constitucional vs. praxis constitucional*, La Ley, 2005-D, página 961.

³⁷ Bidart Campos, Germán, *Los decretos de necesidad...*, obra citada, página 1114.

³⁸ Quiroga Lavié, Humberto: *Decretos de necesidad y urgencia en la reforma de la Constitución Nacional*, La Ley, 1994-D, páginas 876/881.

Resulta necesario destacar que el decreto en cuestión ha 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.

De los fundamentos expuestos por el DNU bajo análisis que existan circunstancias excepcionales que ameriten el dictado del presente remedio legal. 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 Constitución Nacional) 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 éste el fundamento principal por el cual adoptamos una postura tan restrictiva.

Murillas³⁹ 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 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 meritan 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,⁴⁰ 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:⁴¹ “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

⁴⁰ Santaolalla Marchetti, citado por Pérez Hualde, Alejandro, *Decretos de necesidad y urgencia...*, obra citada, página 209.

⁴¹ “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.

³⁹ Murillas, Rodolfo J., *Comisión bicameral permanente ¿prescindible o imprescindible? El artículo 99, inciso 3, párrafo 4º, Constitución Nacional, La Ley, supl. act. 9/12/2004, página 4.*

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

3. Conclusión

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

El Poder Ejecutivo nacional ha sancionado 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.

Debemos reivindicar el control previo del Congreso sobre el presupuesto, por lo que se requiere que las modificaciones que se intenta realizar se instrumenten por medio de una ley; asimismo, debemos recordar al Ejecutivo que esta práctica (la modificación del presupuesto en ejercicio y el mayor endeudamiento) afecta la esencia misma del sistema republicano, que se concreta en una real división de poderes por la que se protegen los intereses de todo el pueblo argentino.

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, Midón⁴² 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 permite 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 dicho decreto un control restrictivo de dicha facultad, para que no se configure un abuso de la potestad legislativa.

⁴² Midón, Mario A. R., *Decretos de necesidad y urgencia...*, obra citada, página 118.

Esta comisión bicameral no puede convalidar esta anomalía.

La convalidación por esta comisión del decreto sometido 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 Campos⁴³ 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.

La situación excepcional invocada para el dictado del DNU no es un presupuesto habilitante a los fines indicados en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

El Congreso de la Nación deber rechazar este decreto.

Para Loewenstein, la separación de poderes se traduce como la necesidad de distribución y control recíproco del poder político, adjudicando funciones que al Estado competen en distintos órganos; por lo cual, modernamente, sólo cabe hablar de separación de funciones.⁴⁴

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 fallo⁴⁵ sostuvo: “Siendo un principio fundamental de nuestro sistema político la división del gobierno en

⁴³ Bidart Campos, Germán, *Tratado fundamental de derecho constitucional argentino*, tomo II, Ediar, Buenos Aires, 1989, página 85.

⁴⁴ Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución...*, obra citada, páginas 55 y 131.

⁴⁵ CSJN “Fallos”, 1:32. “Criminal c/Ríos, Ramón y otros”, sentencia de 1963.

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 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 se propone su rechazo.

Oscar R. Aguad. – Luis P. Naidenoff.

III

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional ha considerado el expediente referido al decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.855 de fecha 6 de diciembre de 2007, mediante el cual se autoriza al Ministerio de Defensa, en orden a lo dispuesto por el artículo 15 de la ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y sus modificatorias, para que proceda a contratar la prestación de servicios aeronáuticos con la empresa Lockheed Martin Aircraft S.A. con destino a la Fuerza Aérea Argentina.

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 – Rechazar el decreto de necesidad y urgencia 1.855 de fecha 6 de diciembre 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, 19 de diciembre de 2007.

Marcela V. Rodríguez.

INFORME

Honorable Cámara:

A través del decreto de necesidad y urgencia 1.855/07, dictado el día 6 de diciembre de 2007, se

autoriza al Ministerio de Defensa a contratar la prestación de servicios aeronáuticos con la empresa Lockheed Martin Aircraft Argentina S.A. con destino a la Fuerza Aérea Argentina, en orden a lo dispuesto por el artículo 15 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional y sus modificatorias.

En sus considerandos se aduce que al momento de la elevación del proyecto de ley de presupuesto para el ejercicio 2007 no estaban resueltos los términos y condiciones en que en definitiva se procederá a las referidas contrataciones y consecuentemente resultaba imposible incluir la autorización citada en consonancia con los mismos.

Se agrega que los contratos vigentes en la actualidad se encuentran próximos al cumplimiento de su objeto y que atento la urgencia en resolver la situación expuesta resulta imperioso adoptar la medida proyectada, invocando que queda por ello configurada la circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Ante todo, cabe aclarar que la regla general y pauta interpretativa que motiva la actuación del Poder Ejecutivo en el dictado de normas de carácter legislativo es su total prohibición, bajo pena de nulidad absoluta e insanable. Únicamente en casos excepcionales le está permitido al Ejecutivo emitir disposiciones de este tipo, bajo estricto cumplimiento de los requisitos fijados en la propia Constitución.

Esta es la conclusión a la que se arriba de una lectura de las normas atinentes de nuestra Constitución, especialmente si tenemos en cuenta un criterio sistemático de interpretación, de modo que todas las normas del sistema que forman la Constitución Nacional puedan ser interpretadas de manera que se concilien entre ellas.

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que la primera regla de interpretación es darle pleno efecto a la intención del legislador, computando la totalidad de sus preceptos de manera que armonicen con el ordenamiento jurídico restante, con los principios y garantías de la Constitución Nacional (“Fallos” 281:147 y otros).

Nuestra Constitución contiene varias disposiciones expresas en relación con la cuestión que nos ocupa. Una de ellas está contenida en el artículo 99, inciso 3, cuando señala 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 la Constitución para la sanción de las leyes y “no se tratare de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o del régimen de los partidos políticos podrá dictar decretos de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán ser refrendados, conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”.

La otra disposición es la contenida en el artículo 76 de la Constitución Nacional, que prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo salvo en aquellas materias determinadas de administración o de emergencia pública con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

Finalmente, otra norma a tener en cuenta en este análisis es la vieja cláusula de defensa de la democracia que está contenida en el artículo 29 de la Constitución Nacional en cuanto establece que “El Congreso no puede conceder al Poder Ejecutivo nacional, ni las Legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por los que la vida, el honor o la fortuna de los argentinos queden a merced del gobierno o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable y sujetarán a los que lo formulen, consientan o firmen a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la patria”. Es el juego sistemático de estas normas del cual debe surgir la interpretación correcta de la Constitución Nacional en esta materia.

En definitiva, tanto el artículo 76 como el artículo 99, inciso 3, establecen un principio prohibitivo expreso en materia de uso de atribuciones legislativas por parte del órgano ejecutivo. Señalan claramente que no puede el Poder Ejecutivo asumir funciones legislativas ni puede el Congreso delegar estas funciones de modo tal que esta prohibición genérica ya nos señala la primera pauta de interpretación de esta norma constitucional.

De esta prohibición genérica se desprende claramente que la interpretación debe ser en un sentido estricto, es decir que en la duda debe estarse claramente por la prohibición y no por la habilitación. La habilitación, las materias y los contenidos allí especificados constituyen una excepción al principio prohibitivo expresado en los primeros párrafos de ambos artículos, y que además se encuentra plenamente reforzado y sancionado penalmente por el artículo 29 de la Constitución Nacional.

Aclarado el punto referido a cuál es el principio rector en la materia, corresponde evaluar si en el caso del dictado del decreto 1.855/07 se cumplen las condiciones que habilitan excepcionalmente al Poder Ejecutivo a dictar decretos de necesidad y urgencia.

La Constitución Nacional admite excepcionalmente el dictado de decretos de necesidad y urgencia bajo la condición de que se cumplan diversos requisitos. Entre los requisitos sustantivos —es decir, además de los formales, que en este caso se encuentran cumplimentados— se encuentra la existencia de circunstancias excepcionales que hagan imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes.

Esta línea argumentativa ha sido sostenida por la propia Corte Suprema en el caso “Verrocchi”,⁴⁶

⁴⁶ “Fallos”, 322:1726 (1999).

cuando expresó que el estado de necesidad previsto por la Constitución significa: i) imposibilidad del Congreso para dictar normas, por ejemplo, en caso de una contienda bélica o de desastres naturales que impidan a los legisladores llegar a Capital; ii) que la situación que necesite solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente.⁴⁷ Asimismo, éstos deben contener suficiente motivación fáctica en los mismos considerandos de la norma cuestionada.⁴⁸

El decreto 1.855 fue dictado el 6 de diciembre del año en curso, mientras el Congreso de la Nación se encontraba funcionando normalmente, ya que sus sesiones fueron prorrogadas hasta el 31 de diciembre. Por lo tanto, el presente decreto no cumple con el requisito referido a la imposibilidad del Congreso Nacional de poder legislar.

Tampoco la situación requería un tratamiento urgente que no admitiera recurrir al trámite de sanción de leyes previsto constitucionalmente; por lo menos, este extremo no ha sido acreditado. Como surge de la lectura de los considerandos, el dictado del decreto carece de toda motivación fáctica limitándose a describir ciertos hechos que, jurídicamente, resultan irrelevantes para fundar el acto.

Finalmente, cabe aclarar que mi reciente incorporación a esta Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo ha impedido un análisis profundo del decreto. No obstante ello, surge claramente que no se cumplen con las exigencias constitucionales señaladas, razones que motivan su rechazo.

Marcela V. Rodríguez.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 6 de diciembre 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 99, inciso 3, de la Constitución Nacional a fin de comunicarle el decreto de necesidad y urgencia 1.855 del 6 de diciembre de 2007, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 695

ALBERTO A. FERNÁNDEZ.

Miguel G. Peirano. – Nilda Garré.

Decreto del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 6 de diciembre de 2007.

VISTO el presupuesto general 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

⁴⁷ Considerando 9 del voto de la mayoría.

⁴⁸ Considerando 10.

CONSIDERANDO:

Que resulta necesario autorizar al Ministerio de Defensa, en orden a lo dispuesto por el artículo 15 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional y sus modificatorias, para que proceda a contratar la prestación de servicios aeronáuticos con la empresa Lockheed Martin Aircraft Argentina S.A. con destino a la Fuerza Aérea Argentina.

Que las contrataciones que es menester concretar se enmarcan en los términos del artículo 17.1.6 del contrato suscrito por el gobierno de la República Argentina, representada por el Ministerio de Defensa, y Lockheed Martin Aircraft Argentina S.A. el 15 de diciembre de 1994, por el cual se entregó en concesión a dicha empresa la ex Área de Material Córdoba.

Que al momento de la elevación del proyecto de ley de presupuesto para el ejercicio 2007, no estaban resueltos los términos y condiciones en que en definitiva se procederá a las referidas contrataciones y consecuentemente resultaba imposible incluir la autorización citada en consonancia con los mismos.

Que los contratos vigentes en la actualidad se encuentran próximos al cumplimiento de su objeto.

Que atento la urgencia en resolver la situación expuesta resulta imperioso adoptar la medida proyectada, configurando una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que ha tomado la intervención que le compete la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Defensa.

Que el presente se dicta en uso 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 1° – Incorpóranse a la planilla anexa al artículo 12 de la ley 26.198, de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2007 los servicios detallados en planilla anexa* al presente artículo que forman parte integrante del mismo.

Art. 2° – Dese cuenta a la Comisión Bicameral Permanente del Honorable Congreso de la Nación.

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

* A disposición de los señores legisladores en el expediente original.

Decreto 1.855

NÉSTOR C. KIRCHNER.

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

OBSERVACION

Buenos Aires, 25 de febrero de 2008.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, don Eduardo Alfredo Fellner.

S/D.

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted a fin de formular observaciones al Orden del Día N° 47 referido al dictamen de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) en relación al decreto de necesidad y urgencia 1.855 del 6 de diciembre de 2007 (B.O. 10/12/07), y a aconsejar su rechazo, conforme las razones que a continuación se exponen.

Dichas observaciones se fundan en las disposiciones previstas en el artículo 113 del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Saludo a usted muy atentamente.

Julián M. Obiglio.

INFORME

Honorable Cámara:

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de someter a su consideración la presente observación respecto del decreto de necesidad y urgencia 1.855, del 3 de diciembre de 2007 (B.O. 5/12/07), por el que se modifica el presupuesto nacional 2007, disponiendo los recursos correspondientes a efectos de la instrumentación de una locación de servicios.

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, tal como surge expresamente de los considerandos del decreto; de los mismos resulta en forma inequívoca del carácter de “necesidad y urgencia” que a la forma se atribuye. Como tal, debe ser objeto de consideración y dictamen por parte de la comisión dictaminante (artículos 2°, 10, 19 y concordantes, ley 26.122).

1. Criterio rector

Para el análisis del decreto en cuestión resulta imprescindible considerar el 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 insana-ble, emitir disposiciones de carácter legislativo”. El mismo conforma una verdadera “condición de procedibilidad” que no puede soslayarse a los fines de un pronunciamiento respecto de su juricidad y consecuentemente de su conformidad con la normativa constitucional.

Asimismo, al referirse a los decretos de necesidad y urgencia, expresa el doctor Julio R. Comadira en su obra *Derecho administrativo* que el criterio rector es el principio general prohibitivo contenido en nuestra Constitución Nacional (Comadira, Julio R., *Derecho administrativo*. Lexis Nexis, Buenos Aires, 2003, pág. 238).

El principio aludido implica un efectivo contralor de la irrestricta vigencia de la doctrina de la división de poderes, que en la doctrina constitucional argentina constituye una pieza fundamental del sistema de preservación de la libertad. Aparte la división de poderes es anterior a nuestra Constitución Nacional, toda vez que entronca en la primitiva tradición constitucional de los Estados Unidos de América, que a través de don Juan Bautista Alberdi, se constituyó en el principal antecedente de la Constitución Nacional de 1853. Su objeto no es otro que la prevención del despotismo, entendiendo por tal la alteración decisiva a favor del Ejecutivo de la esfera de competencia de los poderes integrantes del Estado.

“[...] El hecho de depender del pueblo es, sin duda alguna, el freno primordial indispensable sobre el gobierno; pero la experiencia ha demostrado a la humanidad que se necesitan precauciones auxiliares. Esta norma de acción que consiste en suplir, por medio de intereses rivales y opuestos, la ausencia de móviles más altos, se encuentra en todo el sistema de asuntos humanos, tanto privados como públicos. Lo vemos especialmente cada vez que en un plano inferior se distribuye el poder, donde el objetivo constante es dividir y organizar las diversas funciones de manera que cada una sirva de freno a la otra para que el interés particular de cada individuo sea un centinela de los derechos públicos. Estos inventos de la prudencia no son menos necesarios al distribuir los poderes supremos del Estado. Pero es imposible darle a cada departamento el mismo poder de autodefensa. En el gobierno republicano *predomina necesariamente la autoridad legislativa(...)*”. (“El Federalista”, –Hamilton & Madison–, L I, publicado en “El Correo de Nueva York”, el 8 de febrero de 1788. Fondo de Cultura Económico, 1ª edición, año 1974; la cursiva me pertenece.)

La pertinencia de la cita de doctrina, deviene oportuna a mérito del carácter de antecedente fundamental que la constitución federal estadounidense reviste respecto de la propia. Tanto más cuanto la división de poderes (que es inherente al carácter de

república que la Constitución le asignó a nuestra Nación) presupone la existencia de un Congreso encargado de legislar (artículos 1º, 44 y concordantes).

Coincide en ello el juicio del doctor Joaquín V. González (*Manual de la Constitución Argentina*, pág. 310, 26ª edición, Angel Estrada y Cía., Buenos Aires, 1971): la “división de poderes” es la forma de distribución de los poderes del Estado “más propia para el cumplimiento de los fines de todo gobierno”, siendo “la mejor manera de defender y garantizar” los derechos y libertades de los hombres “contra las tentativas de tiranía”.

La propia Corte Suprema de Justicia, al poco tiempo de entrar en funciones, ya 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).

De todas formas, el principio que establece que el presidente no puede legislar admite, sin embargo, la excepción prevista en el siguiente párrafo del mismo artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional: “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”.

La atribución conferida no debe ser entendida como la posibilidad de violentar subrepticamente el principio de la división de poderes que subyace en la totalidad del articulado de la Constitución Nacional. Transformar la circunstancia excepcional constitucionalmente prevista en la modalidad política operativa, conlleva el riesgo de alterar el preciso y delicado sistema de contralor recíproco de los poderes del Estado.

Cuando ello sucede el camino al despotismo queda liberado.

De la manera expuesta, resulta evidente que existe un principio rector, de acuerdo con el cual al Poder Ejecutivo le está vedado emitir disposiciones de carácter legislativo, y una morigeración para el único y exclusivo caso –considerado restrictivamente– de configurarse circunstancias excepcionales riesgosas para bienes jurídicamente tutelados de importancia relevante, que tornen imposible seguir el trámite de sanción de las leyes. En consecuencia, resulta 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 (CSJN, “Fallos”, 322: 1726, consid. 7º en igual sentido: Gregorio Badeni, *Tratado de derecho constitucional*, tomo I, pág. 1259, ed. La Ley, Avellaneda, 2004).

Resulta de especial significación, además, considerar, que el ejercicio por parte del Poder Ejecutivo,

de una atribución que no le es propia no puede revestir habitualidad ni ser ejercitada bajo someros justificativos. Por lo tanto, y tal como con anterioridad se expuso, si el criterio no fuera restrictivo no sólo se alteraría y afectaría gravemente el equilibrio de los poderes, confiriendo atribuciones exorbitantes al presidente de la Nación y poniendo en riesgo las libertades individuales, sino que directamente se violentaría la estructura y ordenamiento de los poderes del Estado. “Se corre el riesgo, [...] de vestir como decretos de necesidad y urgencia a simples o meros decretos de conveniencia” (Julio Comadira, *Derecho administrativo*, editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, pág. 239).

Por su parte Quiroga Lavié, quién ha sido crítico de los fallos en donde la Corte ha convalidado este tipo de decretos, nos advierte: “...se fue creando la impresión de que una potestad absolutamente excepcional, prevista por el constituyente para casos en los cuales el procedimiento legislativo ordinario fuera realmente inviable de ser utilizado, en atención a los objetivos tenidos en mira a la hora de ejercer la potestad legislativa, podía convertirse en un procedimiento de rutina (...)”. Dichos decretos son “(...) Una forma concreta de desvirtuar la forma republicana de gobierno, convirtiendo al Ejecutivo en un legislador ordinario y al Congreso en un testigo impotente, sobre todo cuando de hechos consumados se tratare. Porque ese es el punto más importante de la cuestión, la convalidación de la potestad legislativa a favor del gobierno, sin mecanismos precisos e inmediatos de control, (...) coloca el tratamiento de los asuntos públicos, en especial los tratamientos patrimoniales del Estado, en una situación virtual de irrevisibilidad, en atención al alto costo que debe pagarse a la hora de reparar los perjuicios producidos a los titulares de derechos adquiridos nacidos al imperio de la legislación ejecutiva de necesidad y urgencia (...)”. (Quiroga Lavié, Humberto, *Los decretos de necesidad y urgencia en la reforma de 1994*. En “Acto administrativo y reglamento”. Ediciones RAP, Buenos Aires, 2002, págs. 521/522.)

El dictado de decretos de necesidad y urgencia motivados en la mera conveniencia política del Ejecutivo constituye una ruptura al orden constitucional de la misma manera que lo han sido los fraudes electorales, la suma del poder público y los golpes de Estado.

2. Análisis de la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

Como se expresó en los párrafos que anteceden, 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, es necesario para cada oportunidad en que la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo deba pronunciarse, se proceda a determinar si han existido las circunstancias excepcionales y la imposibilidad de cumplimiento de los trámites ordinarios para la sanción de las leyes que conforman las “condiciones de procedibilidad” a los fines del dictado del decreto de necesidad y urgencia de que se trate.

A este respecto, constituye un antecedente de consideración insoslayable el fallo “Peralta” (“Fallos”, 313:1513, 27/12/1990), de la Corte Suprema de Justicia que analizó con cuidado esta espinosa cuestión. Aunque la decisión es anterior a la reforma constitucional de 1994, en esa sentencia se 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). Asimismo, 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 e imposible de regular por los procedimientos normales 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” (“Fallos”, 318:1154, 6/6/1995). El tribunal, en efecto, anuló dos de estas normas excepcionales de necesidad y urgencia emitidos por el Poder Ejecutivo porque, entre otras razones, en “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).

Al resolver el caso “Rodríguez” (“Fallos”, 320:2851, 17/12/1997) la excelentísima Corte pareció flexibilizar su criterio, al evitar entrar en análisis de 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”. Con lo cual cabría considerar que tuvo por configuradas las circunstancias justificantes, y en consecuencia la sana doctrina previamente establecida no resultó afectada.

Poco tiempo después, al resolver el caso “Verrocchi” (“Fallos”, 322:1726, consid. 9º, 19/8/1999), el tribunal examinó expresamente si el Poder Ejecutivo había actuado para remediar un estado de emergencia, con lo cual analizó si estaba justificada jurídica y fácticamente la emisión de un decreto de necesidad y urgencia. Y ello derivó en el mantenimiento de lo que ya puede considerarse doctrina habitual, al establecer la excelentísima 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”.

Para mayor precisión, el tribunal agregó 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” (“Fallos”, 322:1726, consid. 9º, segundo párrafo).

El criterio fue reiterado al menos en tres casos posteriores. En “Risolfá de Ocampo” (“Fallos”, 323:1934, 2/8/2000) la Corte Suprema expresó 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 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”.

Posteriormente, in re “Cooperativa de Trabajo Fast Limitada” (“Fallos”, 326:3180, 1º/11/2003), 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”. Criterio corroborado en “Leguizamón, Romero”, del 7 de diciembre de 2004 (“Fallos”, 327:5559), en el que reiteró que para que fuera 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 respecto de las situaciones o circunstancias –de acuerdo con la doctrina de la Corte Suprema de Justicia– en que el titular del Poder Ejecutivo nacional 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”.

Ignorar los requisitos que han sido establecidos tanto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación como por la doctrina mayoritaria, avasalla la división de poderes.

En estos casos el Poder Ejecutivo nacional, se avoca a cumplir una materia que no es de su propia esfera de competencia, inmiscuyéndose en materia de competencia exclusiva del Poder Legislativo, afectando de esta manera sin más remedio, el sistema de frenos y contrapesos establecido en nuestro sistema constitucional, e hiriendo así gravemente, las bases y los cimientos de nuestra república democrática.

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, será necesario verificar la existencia de los referidos supuestos de hecho. El análisis deberá producirse aplicando siempre un criterio de interpretación restrictivo dado el carácter excepcional de esta atribución del presidente de la Nación. Resumiendo: debe quedar, clara y suficientemente establecido que si existiera el menor margen de duda y/o de indeterminación en cuanto a la configuración de la necesidad del dictado de la norma, deberá predominar siempre el respeto absoluto a la normativa constitucional.

Habida cuenta de lo expuesto, en cada caso de análisis se deberá determinar si el decreto de necesidad y urgencia ha sido emitido de conformidad con la previsión establecida en la norma constitucional, y para ello será imprescindible verificar la existencia de los mentados supuestos de hecho que habilitan el dictado de los decretos, aplicando siempre el criterio de interpretación restrictivo, correspondiente al carácter excepcional de esta atribución.

4. El decreto 1.855/07

Tal como ya fue detallado en el inicio del presente informe, el decreto de necesidad y urgencia 1.855,

del 6 de diciembre de 2007 (B.O. 10/12/07), fue dictado para modificar la ley 26.198, de presupuesto general para la administración pública nacional para el ejercicio 2007.

Mediante este decreto el Poder Ejecutivo dispuso fondos para contratar la empresa Lockheed Martin Aircraft Argentina S.A. a los fines de la prestación de servicios a la Fuerza Aérea Argentina, aumentando para ello el presupuesto general para la administración general del año 2007.

Es atribución del Honorable Congreso de la Nación "fijar anualmente el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional" (artículo 75, inciso 8, CN). El aumento del presupuesto propuesto por el decreto 1.855/07 es una modificación a una norma con materia reservada al Congreso Nacional.

Asimismo, y conforme surge del texto del decreto, éste fue dictado en diciembre de 2007, durante el período de prórroga de sesiones ordinarias del Congreso. Dicha prórroga fue establecida por el mismo Poder Ejecutivo en uso de sus facultades constitucionales (artículo 63 de la Constitución Nacional), por lo tanto, no mediaba a la fecha de firma del decreto, ningún obstáculo que impidiera el tratamiento de la iniciativa por parte del Poder Legislativo.

En los considerandos del decreto en análisis el Ejecutivo realiza una breve explicación de su motivación que no alcanza a cumplimentar los requisitos sustantivos de los decretos de necesidad y urgencia, ni la conformación fáctica de los recaudos que justifican su dictado.

Se advierte que no se está frente a una verdadera situación de este carácter. Básicamente, porque se trata de una locación de servicios respecto de la cual la urgencia de su contratación no ha sido acreditada. La necesidad de mantenimiento del material aéreo, debe (o debiera) ser conocida anticipadamente y planificada conforme a las circunstancias detectadas. De otra manera, la necesidad y urgencia cubriría una notoria e injustificable negligencia, consagrando el criterio de improvisación irresponsable en desmedro de la integridad de la normativa constitucional. Por lo tanto, 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 80, de la Constitución Nacional).

5. Conclusión.

La conclusión, luego del análisis precedente, es que el Poder Ejecutivo dictó el decreto de necesidad y urgencia 1.855 sin que estuvieran reunidas las condiciones para ello y que, muy por el contrario, lo hizo por razones de mera conveniencia, que es justamente lo que no debe hacer ("Fallos", 322: 1726, consid. 9°).

Por otra parte, y tal como ha quedado demostrado en el punto anterior, resulta que tampoco se encuentran cumplidos en el caso las condiciones de procedibilidad, lo cual, por la materia de la que se trata, resulta particularmente grave.

En efecto; la sanción de la ley de presupuesto, expresamente encomendada al Congreso por el artículo 75, inciso 8, de la Constitución Nacional, ha sido considerada tradicionalmente como una "acción legislativa normal y primordial" y un "acto de gran trascendencia política" (CSJ, "Fallos", 325: 2394, con especial cita de Juan A. González Calderón, *Derecho constitucional argentino*, t. III, 1923, p. 105).

No es admisible concebir a la ley de presupuesto como un instrumento meramente contable, que expresa las cifras que habrán de percibirse y gastarse, y que puede modificarse caprichosamente. Todo lo contrario. Es un instrumento que está situado en la base del sistema democrático y republicano de gobierno, mediante el cual se procura que el Poder Ejecutivo siga políticas debidamente planificadas y consensuadas y, a la vez, que la ciudadanía pueda ejercer un control sobre la administración de los recursos públicos.

Por mandato constitucional los representantes del pueblo están llamados a autorizar y controlar al Poder Ejecutivo en el gasto e inversión de la renta nacional. Y tal proceso por definición indelegable debe hacerse de manera transparente y por medio del debate público. Esa es la tendencia que se observa en los sistemas políticos más sólidos y en las constituciones más avanzadas del mundo.

Por tanto, cualquier intento de alterar la ley de presupuesto nacional por fuera de los carriles institucionales previstos por la Constitución, debe ser enérgicamente combatido.

Por todas las razones expuestas, se observa el orden del día de referencia, aconsejando el rechazo del decreto de necesidad y urgencia 1.855/07.

Julián M. Obiglio.

V

(Orden del Día N° 48)

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional ha considerado el expediente referido al decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.856 de fecha 6 de diciembre de 2007 mediante el cual se modifica el presupuesto general de la administración pública nacional para el ejercicio 2007.

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 1.856 de fecha 6 de diciembre 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 diciembre de 2007.

Diana B. Conti. – Eric Calcagno. – Luis F. J. Cigogna. – Nicolás A. Fernández. Marcelo A. H. Guinle. – María C. Perceval. – Miguel A. Pichetto. – Agustín O. Rossi. – Patricia Vaca Narvaja.

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 1º.

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, 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 Badeni¹ 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, página 1229.

² Badeni, Gregorio, obra citada.

"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 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

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.

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

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

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

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

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

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

“12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la comisión bicameral permanente.

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

La introducción de los institutos denominados “decretos de necesidad y urgencia” y “facultades delegadas” en el nuevo texto constitucional de 1994, implica poner reglas a una situación de excepción

y, por lo tanto, al estricto control que la Constitución Nacional le atribuye al Congreso Nacional.

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

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

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

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, y, 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 a 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, 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 a 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 Supre-

ma 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 de decretos por parte del órgano administrador para su procedencia.

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

“...una situación de grave riesgo social que pudiese 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 de 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, que 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”.

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.

dos 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 Nacional¹⁰ controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretende lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretende 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 jefatura 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 es-

pecie–, 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 cobrasen 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.

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.

En el caso “Risolfía 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 protegía 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 inerte a la sociedad frente a las situaciones que el propio texto constitucional ahora prevé como excepcionales y, por tanto, merecedoras de remedios del mismo carácter” (considerando 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

¹³ “Risolfía 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.

¹⁵ Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, “La Ley”, 2004-A, 1144.

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 a 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 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 a 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 con 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

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.

¹⁶ Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, “La Ley”, 2004-A, 1144.

¹⁷ Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

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

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 elaborada 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.

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 al 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 1.856 de fecha 6 de

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 *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.

diciembre de 2007, mediante el cual se modifica el presupuesto general de la administración pública nacional para el ejercicio 2007.

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 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 1.856/07 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 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

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 1.856/07.

En los considerandos del precitado decreto, el Poder Ejecutivo nacional destaca que resulta necesario incorporar gastos no contemplados en el presupuesto vigente, principalmente aquellos resultantes de las mejoras en las remuneraciones y pasividades dispuestas por normas legales durante el presente año, así como también por algunas medidas dictadas durante el ejercicio 2006 posteriores al envío del entonces proyecto de presupuesto 2007 al Honorable Congreso de la Nación, y que, por lo tanto, sus respectivos gastos no fueron contemplados en el mismo.

Asimismo, algunas reparticiones de la administración nacional podrán absorber parcial o totalmente el costo de las mejoras indicadas mediante compensaciones de créditos y/o incremento de recursos que las mismas perciben.

Además de los créditos para la atención de las medidas señaladas precedentemente, también es necesario incluir los montos que correspondan para atender insuficiencias de las asignaciones originales en materia de gastos en personal.

Por otra parte, se ha considerado imprescindible incrementar gastos para atender el normal funcionamiento de las distintas jurisdicciones y entidades de la administración nacional así como los programas de inversiones, transferencias y servicios de la deuda.

El aumento de las erogaciones será financiado con recursos mayores a los calculados en el presupuesto vigente, así como también con fuentes financieras adicionales.

Por tal motivo, el Poder Ejecutivo nacional deja constancia en los considerandos del precitado decreto de que se incluyen créditos para reforzar el presupuesto del Honorable Senado de la Nación con el objeto de que este organismo atienda el normal desarrollo de sus actividades.

Como resultado del incremento que se prevé de los recursos provenientes de la contribución obligatoria que efectúan las compañías aseguradoras en el marco de lo dispuesto por la ley 25.848, se refuerza en el presupuesto de la Secretaría de Seguridad Interior, dependiente del Ministerio del Interior, la partida de transferencias destinadas a los subsidios a las asociaciones integrantes del Sistema Bomberil Voluntario de la República Argentina. Adicionalmente, se incrementa el crédito de la citada secretaría con el objeto de atender gastos relacionados con las operaciones conjuntas de seguridad.

Asimismo, se estima pertinente reforzar el presupuesto de la Gendarmería Nacional Argentina, actuante en el ámbito del Ministerio del Interior, con el objeto de atender gastos que hacen al normal funcionamiento del organismo, los cuales fueron desfinanciados para afrontar los operativos de se-

guridad llevados a cabo por dicha fuerza con motivo de los distintos conflictos generados en el ámbito nacional durante el presente ejercicio que han provocado alteraciones en el orden público.

Asimismo, resulta necesario contemplar un incremento de créditos para la Policía de Seguridad Aeroportuaria, actuante en el ámbito del Ministerio del Interior, con el objeto de afrontar los gastos derivados de la reapertura de la Terminal B del Aeropuerto Internacional "Ministro Pistarini".

Por otra parte, resulta imperioso prever mayores créditos para el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto destinados a atender gastos de funcionamiento y equipamiento, tanto en el país como en las representaciones del exterior, cuotas de adhesión a organismos internacionales, sostenimiento del culto, fundación Export.ar y gastos relacionados con la ceremonia de asunción de las nuevas autoridades nacionales.

Resulta necesario, además, incrementar los créditos del Ministerio de Defensa para atender gastos relacionados con el contrato con la empresa Lockheed Martin Aircraft Argentina S.A.

En el mismo orden de ideas, se considera necesario incrementar el crédito de la Secretaría de Cultura, dependiente de la Presidencia de la Nación, destinado a la ejecución del Programa Libro y Casas cuyo objeto es la adquisición de cuarenta mil (40.000) bibliotecas de dieciocho (18) libros cada una a distribuirse entre las familias beneficiarias del citado programa. Asimismo, en dicha jurisdicción resulta imprescindible reforzar los créditos del organismo descentralizado 116 - Biblioteca Nacional, dependiente de la mencionada secretaría, con el objeto de atender gastos de servicios básicos, mantenimiento, seguridad y limpieza.

Resulta pertinente considerar para el Ministerio de Economía y Producción un incremento de los créditos destinados a la atención del Programa Global de Crédito para Micros, Pequeñas y Medianas Empresas (mipymes), para transferencias a provincias en el marco de lo establecido por la ley 24.922, de Régimen Federal de Pesca, y para la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA), organismo descentralizado actuante en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del Ministerio de Economía y Producción, para reforzar las partidas destinadas a atender compensaciones al consumo interno, a través de los industriales y operadores que venden en el mercado interno productos derivados del trigo, maíz, girasol y soja, como así también a la cadena láctea.

En igual sentido, se ha considerado reforzar los créditos presupuestarios del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios con destino a afrontar los gastos de funcionamiento del ministerio, la atención del Programa de Energía Total, el financiamiento inicial para la instalación de una central termoeléctrica a carbón en la localidad de Río Turbio, la transferencia a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A.

(Cammesa) para la adquisición de fuel oil, la transferencia al Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal para la ejecución de obras de líneas de alta tensión, el soterramiento del corredor ferroviario Caballito-Liniers, las transferencias a empresas concesionarias del transporte ferroviario a efectos de atender el reconocimiento de mayores costos de explotación en el rubro personal y el pago de deudas originadas en subsidios y diferencias de costos de explotación, las transferencias a empresas de transporte aerocomercial, en el marco del Régimen de Compensación de Combustible Aeronáutico establecido por el decreto 1.012 de fecha 7 de agosto de 2006, la atención de acuerdos internacionales para la adquisición de material ferroviario, las transferencias al Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU), destinadas a compensar los incrementos de costos incurridos por las empresas de servicios de transporte público de pasajeros por automotor de carácter urbano y suburbano, los planes federales de vivienda y la asistencia financiera para obras municipales.

De igual modo, es necesario aumentar los créditos de la Dirección Nacional de Vialidad, dependiente de la Subsecretaría de Obras Públicas de la Secretaría de Obras Públicas del citado ministerio, con el objeto de financiar certificados de obras pendientes y convenios entre dicho organismo y la provincia de Córdoba por ejecución de obras en jurisdicción provincial.

Asimismo, corresponde incluir un refuerzo presupuestario para el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología destinado a la atención de los aumentos salariales acordados para el ejercicio 2007 para el personal docente y no docente de las universidades nacionales, para incrementar el Fondo Nacional de Incentivo Docente, destinado a la atención parcial de tres (3) cuotas adicionales de incentivo docente de pesos ciento diez (\$110) cada una para los maestros y profesores de todo el país a liquidarse en los meses de septiembre, octubre y noviembre y para afrontar parcialmente los incrementos salariales acordados para el año 2007 que han sido homologados por el decreto 757 de fecha 19 de junio de 2007.

Resulta necesario, además, contemplar un incremento en el presupuesto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), dependiente del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, a fin de atender los aumentos salariales de los agentes de las carreras de investigador científico y tecnológico y del personal de apoyo a la investigación, y aumentos otorgados en las becas de investigadores, así como también prever un refuerzo destinado a la atención de pagos de intereses y amortizaciones de la deuda.

Se estima imprescindible incrementar el presupuesto del Ministerio de Salud a efectos de atender los gastos destinados a medicamentos, servicios técnicos y profesionales, transporte y logística destinados al Programa Remediador, para medicamentos,

y el Convenio Primeros Años para el Plan de Salud Materno Infantil, para vacunas para el Programa Ampliado de Inmunizaciones, para medicamentos y reactivos para el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (sida), para becas para formación de médicos comunitarios (cohortes en ejercicio e incorporación de primera cohorte a convenios de transferencias con jurisdicciones provinciales), para transferencias al Hospital de Pediatría SAMIC "Profesor Doctor Juan P. Garrahan" con destino a haberes, para la Fundación del Hospital de Pediatría SAMIC "Profesor Doctor Juan P. Garrahan" - Programa de Referencia y, Contrarreferencia para Centros Integradores Comunitarios, convenio interministerial y equipamiento sanitario, para la Organización Mundial de la Salud cuota plan de pagos diferido y cuota 2007 para el recupero del derecho a voto por el proyecto de ley consolidando la deuda anterior, para funciones esenciales y programas de salud pública y para el Seguro Universal de Maternidad e Infancia - Plan Nacer por mayores gastos producto de la extensión a más provincias.

Asimismo, se debe incorporar el impacto por aumento de las cápitales médicas para la atención de los pensionados no contributivos.

Corresponde contemplar además para el Ministerio de Salud un incremento en las aplicaciones financieras (otras cuentas a cobrar a largo plazo) destinadas al Programa de Reforma de la Atención Primaria de la Salud, con el objeto de registrar las operaciones del Proyecto PROAPS - Córdoba en el marco del préstamo BID 1.193-OC/AR.

Resulta necesario incorporar al Tesoro nacional recursos sobrantes de ejercicios anteriores de la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud "Doctor Carlos G. Malbrán" (ANLIS), originados por la percepción de fondos que no han sido aplicados en su totalidad a la apertura de cartas de créditos por diversas contrataciones de insumos y drogas para laboratorios.

En el mismo orden de ideas, corresponde un incremento en el presupuesto de la Colonia Nacional "Doctor Manuel A. Montes de Oca", dependiente del Ministerio de Salud, a fin de atender la compra de reactivos de laboratorio, medicamentos para los pacientes internados e insumos informáticos.

Asimismo, resulta necesario otorgar un refuerzo presupuestario para el Servicio Nacional de Rehabilitación, organismo descentralizado en la órbita del Ministerio de Salud, destinado a atender gastos derivados del convenio suscrito con la orden San Camilo "Asociación Ministros de los Enfermos", en cuyo establecimiento se encuentran internados discapacitados físicos, el cual obedece a la readecuación de aranceles del Sistema de Prestaciones Básicas de Atención Integral a favor de las personas con discapacidad dispuesta por la resolución 767 de fecha 29 de junio de 2007 del Ministerio de Salud.

De igual modo, es menester incorporar al Tesoro nacional recursos ingresados al Servicio Nacional

de Rehabilitación en ejercicios anteriores, que no han sido devengados oportunamente por el citado organismo.

El Poder Ejecutivo nacional destaca en los considerandos del precitado decreto que se considera oportuno incrementar el presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social a efectos de atender acciones sobre seguridad alimentaria y el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la obra" y dar cumplimiento al artículo 75 de la ley 26.198, de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2007, que establece que el jefe de Gabinete de Ministros, en uso de las facultades del artículo 37 de la ley 24.156, asignará la suma de pesos ciento ochenta mil (\$180.000) para la jurisdicción 85 - Ministerio de Desarrollo Social - Programa 24 - Promoción del Empleo Social, Economía Social, y Desarrollo Local, con el objeto de su transferencia a la Corporación para el Desarrollo de la Cuenca de Pozuelos de la Provincia de Jujuy, para ser utilizada en la adquisición de un camión para acopio de lanas y materiales.

En igual sentido, es oportuno reforzar el presupuesto de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, para atender las acciones que se encararan tanto en el marco de la ley 26.061, de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, como en lo atinente a adultos mayores.

Resulta necesario incrementar el presupuesto de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, para atender los mayores gastos resultantes de la aplicación del decreto 1.346 de fecha 4 de octubre de 2007, por el que se determinó un aumento en los haberes jubilatorios, y el decreto 1.345 de fecha 4 de octubre de 2007, por el que se aumentaron las asignaciones familiares y se elevaron los topes salariales para acceder a las mismas.

Es dable precisar que el mencionado incremento en los haberes jubilatorios incide en los haberes de las pensiones no contributivas y que, por lo tanto, corresponde aumentar el crédito para la jurisdicción 85 - Ministerio de Desarrollo Social - Programa 23 - Pensiones no contributivas.

Es importante destacar que, por la ley 26.222, se establece el traspaso de las cuentas de capitalización individual de los afiliados a administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones que a menos de diez (10) años de cumplir la edad jubilatoria mínima no hayan acumulado pesos veinte mil (\$20.000), y que corresponde imputar los montos como aportes personales en el presupuesto de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Resulta preciso recordar que mediante el decreto 897 de fecha 12 de julio de 2007 se crea el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS), con el objeto de atender eventuales insuficiencias en el financiamiento del

régimen previsional público, a efectos de preservar la cuantía de las prestaciones provisionales, y que, por lo tanto, corresponde incrementar la partida destinada a inversiones a largo plazo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Asimismo, resulta necesario incrementar los créditos de la jurisdicción 90 - Servicio de la Deuda Pública para posibilitar la atención de los servicios financieros de la deuda pública correspondientes a los intereses en moneda extranjera e intereses de préstamos del sector externo, la incorporación de la partida presupuestaria Primas de Emisión de Valores Públicos a fin de registrar la deuda pública a su valor nominal, producto de las distintas colocaciones bajo la par de los títulos bonos del gobierno nacional (BODEN) y otros títulos públicos y para incrementar las aplicaciones financieras para posibilitar la atención de los servicios financieros de amortización de los distintos títulos públicos en moneda nacional contemplados en el presente ejercicio.

De igual forma, es necesario reforzar los créditos de la jurisdicción 91 - Obligaciones a Cargo del Tesoro a los efectos de incorporar los créditos necesarios para atender las disposiciones del decreto 267 de fecha 24 de marzo de 2007, por el cual se declaró de interés público nacional la construcción del Gasoducto del Nordeste Argentino (GNEA) cuyo objetivo es promover el abastecimiento de gas natural en las regiones del Nordeste Argentino no cubiertas actualmente con dicho servicio, contribuir a asegurar el abastecimiento doméstico de energía y aumentar la confiabilidad del sistema energético. Para tal fin el presente proyecto contiene el financiamiento inicial para la ejecución de dicha obra a través de Energía Argentina S.A. (ENARSA).

Por otra parte, considerando la firme voluntad de la República Argentina y de la República del Paraguay de llevar a cabo todas las acciones necesarias para lograr en el menor tiempo posible la terminación definitiva del emprendimiento de la central hidroeléctrica Yacretá, se contempla el financiamiento necesario para tal fin de acuerdo a lo establecido por los decretos 1.604 de fecha 15 de diciembre de 2005, 1.651 de fecha 14 de noviembre de 2006 y 883 de fecha 10 de julio de 2007.

En otro orden, se deben prever créditos presupuestarios para el financiamiento de obras de agua potable y saneamiento desarrolladas por Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA) y las obras tendientes a la puesta en marcha de un nuevo frente minero en Yacimientos Carboníferos de Río Turbio (YCRT).

Resulta pertinente incluir los importes destinados a transferencias de capital a favor de Nucleoeléctrica Argentina S.A. (NASA), con el fin de posibilitar el financiamiento del proyecto de extensión de vida útil de la central nucleoelectrónica de Embalse y del proyecto de actualización y mejoramiento de la central nucleoelectrónica ATUCHA I.

Es preciso destacar que el artículo 22 de la ley 26.198, de presupuesto general de la administración

nacional para el ejercicio 2007, faculta al Ministerio de Economía y Producción a modificar las condiciones de reembolso de las deudas de las provincias con el Estado nacional al 31 de diciembre de 2006 correspondientes a los convenios suscritos en el marco del artículo 31 de la ley 25.827 y del primer párrafo del artículo 26 de la ley 25.917 (Programa de Financiamiento Ordenado y Programa de Asistencia Financiera) y de los decretos 297 de fecha 1º de julio de 2003 y 1.274 de fecha 16 de diciembre de 2003, como también de aquellas provenientes de la ley 25.736 (Programa de Unificación Monetaria) y del decreto 743 de fecha 28 de marzo de 2003.

En este sentido, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1º del mencionado convenio los servicios de interés serán capitalizados mensualmente hasta el 31 de diciembre de 2007 a las tasas originalmente pactadas, mientras que el artículo 2º dispone que la deuda resultante será cancelada a partir del mes de enero de 2009 en ochenta y tres (83) cuotas mensuales y consecutivas equivalentes al uno coma diecinueve por ciento (1,19 %) del capital y una última equivalente al uno coma veintitrés por ciento (1,23 %). Los intereses se calcularán sobre saldos a una tasa del seis por ciento (6 %) nominal anual y serán pagaderos mensualmente a partir del mes de enero de 2008.

En consecuencia, es necesario dar reflejo presupuestario al préstamo otorgado a la provincia de Buenos Aires por el monto de los intereses que se dejan de percibir durante el año 2007.

Asimismo, se prevén los créditos para asegurar las condiciones básicas para el desarrollo sustentable del sector frutihortícola de manzanas y peras, fortaleciendo asimismo la asistencia financiera a pequeños y medianos productores de las provincias de Río Negro y Mendoza a través de la ejecución de tareas específicas, tales como poda y raleo, plantines y agroquímicos y el subsidio del cincuenta por ciento (50 %) de la prima por riesgo y seguro agropecuario.

Es necesario atender la emergencia agropecuaria declarada en las provincias de Entre Ríos y La Rioja por contingencias climáticas, conforme a lo dispuesto por la ley 22.913, que persigue el objetivo de contribuir al restablecimiento económico del productor agropecuario que haya sido afectado por factores climáticos, telúricos, físicos y/o biológicos.

Asimismo, resulta oportuna la atención del costo adicional del Plan de Desarrollo Sustentable y Fomento de la Producción Algodonera creado por la ley 26.060, destinado a atender a distintos productores algodoneiros de la provincia del Chaco.

En el mismo orden de ideas, se estima pertinente atender las disposiciones del decreto 774 de fecha 5 de julio de 2005 y su norma complementaria, que prevé un régimen de incentivo a la competitividad de las autopartes locales de automotores por medio del cual se otorga un beneficio consistente en el pago de un reintegro en efectivo sobre el valor de las compras de tales autopartes que sean adquiridas por las empresas fabricantes de ciertos productos

automotores que cuenten con establecimiento industrial radicado en el territorio nacional al amparo del decreto 939 de fecha 26 de julio de 2004.

En los considerandos del precitado decreto el Poder Ejecutivo nacional deja constancia de que se debe incorporar el crédito presupuestario cuyo fin consiste en afrontar el reintegro a la empresa Lockheed Martin Aircraft S.A., concesionaria de la ex Area Material Córdoba, dependiente del Ministerio de Defensa, de las indemnizaciones por incapacidad laboral.

Por otra parte, se debe contemplar el financiamiento adicional para la atención de los gastos de funcionamiento del Sistema Nacional de Medios Públicos S.E., del Ferrocarril General Belgrano S.A. y de Servicios de Radio y Televisión S.A. de la Universidad Nacional de Córdoba.

Resulta imprescindible incrementar las aplicaciones financieras para restablecer los créditos asignados al Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial para que continúe con la ejecución del programa de asistencia financiera hasta el fin del ejercicio.

Asimismo, se debe contemplar el crédito necesario con destino a la regularización presupuestaria de las condonaciones a los anticipos otorgados por el decreto 693 de fecha 26 de abril de 2002 correspondientes a la provincia de Salta.

En otro orden, corresponde exceptuar al Ministerio de Economía y Producción de efectuar los aportes a favor del Tesoro nacional que deban realizarse por la incorporación de recursos con afectación específica al presupuesto, originados por el recuperador de préstamos.

Resulta preciso destacar que, conforme se señala en los considerandos del precitado decreto, corresponde sustituir la planilla anexa al artículo 52 de la ley 26.198 a los efectos de permitir una mayor utilización de las fuentes financieras para hacer frente, parcialmente, a las modificaciones crediticias que se prevén en la presente medida.

Es dable precisar que, conforme al artículo 37 de la ley 24.156, modificado por el artículo 1º de la ley 26.124, quedan reservadas al Honorable Congreso de la Nación las decisiones que afecten el monto total del presupuesto, el monto del endeudamiento previsto y el incremento de las partidas que se refieran a gastos reservados y de inteligencia, resultantes estas últimas de las mejoras salariales a que se hizo referencia anteriormente.

No obstante ello, y habida cuenta de que la materia regulada por el presente decreto no se encuentra comprendida en las materias expresamente prohibidas por la Constitución Nacional para el dictado de decretos de necesidad y urgencia –por no tratarse de materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos– y 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.

Es preciso destacar que es política del gobierno nacional concretar una importante cantidad de obras públicas y de infraestructura energética, priorizando las acciones en materia de energía, vivienda, infraestructura vial y de saneamiento.

Asimismo, resulta indispensable continuar con las acciones que se vienen desarrollando en materia de mejora del transporte ferroviario, automotor y aerocomercial.

Por lo expuesto ut supra, el Poder Ejecutivo nacional destaca que, hasta tanto se realicen los análisis definitivos de las necesidades presupuestarias para el ejercicio 2007, resulta imperativo reforzar los créditos presupuestarios necesarios para atender aquellos casos de urgente asistencia financiera, a fin de evitar dificultades en el normal funcionamiento de la administración nacional.

Es preciso destacar que durante el presente ejercicio se ha verificado una mayor recaudación tributaria, no prevista en los recursos del presupuesto vigente, producto del crecimiento de la actividad económica y de la aplicación de eficaces acciones en materia de administración tributaria y control de la evasión impositiva.

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

III. *Conclusión*

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos en lo que respecta al dictado del decreto 1.856/07 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 1.856/07.

Diana B. Conti.

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

RECHAZO

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) ha considerado el mensaje del jefe de Gabinete de Ministros por medio del cual se comunica el dictado del decreto de necesidad y urgencia (DNU) 1.856/07 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:

1º – Rechazar el decreto de necesidad y urgencia 1.856/07 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.

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

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

Sala de la comisión, 19 de diciembre de 2007.

Luis P. Naidenoff. – 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 Hualde²⁹ 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, dice lo siguiente: “...Al jefe de Gabinete de Ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde: [...] 12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente. 13. Refrendar conjuntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente”.

Respecto de la intervención de la Comisión Bicameral Permanente el artículo 2º de la Ley 26.122 es-

²⁹ Pérez Hualde, Alejandro, “Decretos de necesidad y urgencia su ley especial”, *Derecho constitucional de la reforma de 1994 -II-*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1995, página 226 y ss.

tablece: “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: “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 se 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 despacho³⁰ 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 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.³¹”

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

³⁰ “La comisión se limita a elevar su despacho que – como señala Bidart Campos– no resulta vinculante para el Congreso.” Bidart Campos, Germán. *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, t. VI, *La reforma constitucional de 1994*, Ediar, Buenos Aires, 1995, página 444.

³¹ Cassagne, J. Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, “La Ley”, 2004-A, 1144.

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 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.

Sostiene Bidart Campos³² 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 mucho 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-

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

Midón³³ 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 necesidad 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”.

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

³² Bidart Campos, Germán J, *Los decretos de necesidad y urgencia*, “La Ley”, 2001-A, página 1114.

³³ Midón, Mario A. R. *Decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional y los ordenamientos provinciales*. “La Ley”, 2001, Buenos Aires, página 120.

tación o rechazo de la norma mediante el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes”.

Pérez Hualde³⁴ al respecto dice: “El Congreso analizará y considerará la norma en todos sus aspectos. Tratará sobre su legitimidad y sobre su conveniencia. La aprobará o la rechazará. Esa aprobación o rechazo será la que completa el acto y pone fin al trámite establecido por la Constitución. No caben pasos posteriores. No hay posibilidad de veto presidencial, ni total ni parcial. El trámite terminó en el Congreso.

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

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

2.2. Razones formales

El decreto de necesidad y urgencia, remitido por el jefe de Gabinete, que constituye el objeto de este análisis, establece lo siguiente:

DNU 1.856/07, publicado en el Boletín Oficial del 10 de diciembre de 2007, bajo el número 31.299, página 12, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; se modifica el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2007, de acuerdo con el detalle obrante en las planillas anexas al presente artículo que forman parte integrante del mismo (artículo 1°); se da por incorporada al presupuesto vigente de la jurisdicción 1 - Poder Legislativo nacional la totalidad de los sobrantes presupuestarios verificados al 31 de diciembre de 2006 (artículo 2°); se exceptúa a la jurisdicción 50 - Ministerio de Economía y Producción hasta el cierre del ejercicio fiscal 2007 de efectuar los aportes a favor del Tesoro nacional establecidos en el artículo 9° de la ley 26.198 que deban realizarse como consecuencia de la incorporación al presupuesto de recursos con afectación específica originados en el recupero de préstamos, que se ejecutan en la órbita de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa (artículo 3°); se incorporan a la planilla anexa al artículo 12 de la ley 26.198 los proyectos detallados en la planilla anexa al presente artículo (artículo 4°); se sustituye la planilla anexa al artículo 52 de la ley 26.198 por la planilla anexa al presente artículo (artículo 5°); y se modifica la distribución admi-

nistrativa del Presupuesto de la Administración Nacional - Recursos Humanos para el ejercicio 2007, de acuerdo al detalle obrante en las planillas anexas al presente artículo que forman parte integrante del mismo (artículo 6°).

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

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

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 precedida 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.³⁵

En tal sentido, Cayuso,³⁶ 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 concorra una u otra. Entendemos que asignarles 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”.

–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 prevista por la doctrina como requisito formal.

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

³⁵ Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina –comentada y concordada–*, “La Ley”, Buenos Aires, 2001, página 299.

³⁶ Cayuso, Susana. *Los decretos de necesidad y urgencia. Texto constitucional vs. praxis constitucional*. “La Ley” 2005-D, página 961.

³⁴ Pérez Hualde, Alejandro, *Decretos de necesidad y urgencia...*, ob. cit., página 222 y ss.

–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 aquel caracterizado por un perfil fáctico (urgente necesidad) y por otro de carácter institucional (imposibilidad de recurrir a los trámites ordinarios para la sanción de las leyes).

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

Sostiene Bidart Campos³⁷ 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.³⁸

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

ley, y 3) que no se trate sobre las materias expresamente prohibidas por el texto constitucional.

Sometiendo a esta prueba (*test*) de constitucionalidad al decreto 1.856/07 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 en cuestión ha sido dictado cuando el Congreso se encontraba en sesiones, de lo que se desprende que no existía ningún impedimento para que los temas objeto del mismo 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.

De los fundamentos expuestos por el DNU bajo análisis no surge que existan circunstancias excepcionales que ameriten el dictado del presente remedio legal. 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 éste el fundamento principal por el cual adoptamos una postura tan restrictiva.

Murillas³⁹ 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 CN”.

Como fundamento de la medida se deben descartar los criterios de mera conveniencia, ajenos a circunstancias extremas de necesidad, puesto que la Consti-

³⁷ Bidart Campos, Germán: *Los decretos de necesidad...* ob. cit., página 1114.

³⁸ Quiroga Lavié, Humberto: *Decretos de necesidad y urgencia en la reforma de la Constitución Nacional*, “La Ley”, 1994-D, páginas 876/881.

³⁹ Murillas, Rodolfo J. *Comisión Bicameral Permanente ¿Prescindible o imprescindible? El artículo 99, inciso 3, párraf 4º Constitución Nacional*, “La Ley”, Sup. Act. 9/12/04, página 4.

tución 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 en la toma de posteriores decisiones legislativas que la suponen, falta de rechazo expreso o 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,⁴⁰ 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:⁴¹ “Concluyo

⁴⁰ Santaolalla Marchetti, cit. por Pérez Hualde, Alejandro, *Decretos de necesidad y urgencia...*, ob. cit, página 209.

⁴¹ “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, sesión del 28 de julio de 1994, página 2452.

diciendo que la Corte Suprema de Justicia de la Nación podrá ejercer el control jurisdiccional en los requisitos sustantivos que mencioné recién; en el procedimiento, valga la tautología, de la etapa procedimental para ver si se han cumplido todos los requisitos. Si falta alguno, la pena será la nulidad”.

3. Conclusión

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

El Poder Ejecutivo nacional ha sancionado 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 para justificar la adopción de esta medida.

Esta decisión hubiera requerido la sanción de una ley en sentido formal y material porque así lo dispone el artículo 37 de la ley 24.156, de administración financiera (modificada por la ley 26.124, denominada Ley de Superpoderes), que establece expresamente: “...Quedaron reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto...”.

Cabe recordar que la Ley de Superpoderes otorgó al jefe de Gabinete de Ministros (JGM) la posibilidad de disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por la ley de presupuesto, modificando así las asignaciones de gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y de distribuciones de las finalidades.

La doctrina ha expresado, en oportunidad de tratarse esta reforma legislativa: “...La iniciativa propuesta merece las siguientes objeciones, que la tornan inconstitucional: a) desconoce que el presupuesto del Estado nacional es un acto exclusivamente legislativo, en la totalidad de su contenido; b) la delegación de facultades que hace en la persona del jefe de Gabinete de Ministros importa una delegación legislativa inconstitucional, pues se aparta de los preceptos señalados por el artículo 76 de la Ley Suprema, reguladora de dicha institución; c) las alteraciones constitucionales señaladas en los dos incisos precedentes conducen al desconocimiento del principio de división de poderes del gobierno, que constituye la esencia misma del régimen republicano consagrado por la Constitución nacional en su artículo 1º...”⁴²

Es por estas consideraciones precedentes que entendimos oportuno resaltar, que estamos ante un grave acto del Poder Ejecutivo que se concreta en la sanción de un DNU que, más allá de no reunir los requisitos de necesidad y urgencia, vulnera los

⁴² García Belsunce, Horacio A.: *La reforma a la ley 24.156, de administración financiera: sus vicios políticos y constitucionales*, “PET, - suplemento Actualidad.

últimos límites que le quedan a la Ley de Administración Financiera vigente –modificada por la Ley de Superpoderes–, o sea, dispone un aumento en el gasto público y en el endeudamiento del Tesoro.

Debemos reivindicar el control previo del Congreso sobre el presupuesto, por lo que se requiere que las modificaciones que se intenta realizar se instrumenten por medio de una ley; asimismo, debemos recordar al Ejecutivo que esta práctica (la modificación del presupuesto en ejercicio y el mayor endeudamiento) afecta la esencia misma del sistema republicano, que se concreta en una real división de poderes por la que se protegen los intereses de todo el pueblo argentino.

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 Midón⁴³ 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 permite 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, expresó 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 dicho decreto 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 del decreto sometido 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

⁴³ Midón, Mario A. R, *Decretos de necesidad y urgencia*, ob. cit., página 118.

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 Campos⁴⁴ 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 presentaba al momento del dictado del decreto sometido a consideración.

La situación excepcional invocada para el dictado del DNU no es un presupuesto habilitante a los fines indicados en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

El Congreso de la Nación debe rechazar este decreto.

Para Loewenstein la separación de poderes se traduce como la necesidad de distribución y control recíproco del poder político, adjudicando las funciones que al Estado competen en distintos órganos; por lo cual, modernamente, sólo cabe hablar de separación de funciones.⁴⁵

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 fallo⁴⁶ 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”.

⁴⁴ Bidart Campos, Germán, *Tratado fundamental de derecho constitucional argentino*, t II. Ediar, Buenos Aires, 1989, página 85.

⁴⁵ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución...* ob. cit., páginas 55 y 131.

⁴⁶ CSJN. “Fallos” ,1:32, “Criminal c/Ríos, Ramón y otros”, sentencia de 1963.

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 se propone su rechazo.

Oscar R. Aguad. – Luis P. Naidenoff.

III

Dictamen de minoría

RECHAZO

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, Ley 26.122, prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional, ha considerado el expediente referido al decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.856 de fecha 6 de diciembre de 2007, mediante el cual se modifican el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2007 y la distribución administrativa.

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. Rechazar el decreto de necesidad y urgencia 1.856 de fecha 6 de diciembre 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 diciembre de 2007.

Marcela V. Rodríguez.

INFORME

Honorable Cámara:

A través del decreto de necesidad y urgencia 1.856/07, dictado el día 6 de diciembre de 2007, se realizan diversas modificaciones a la ley de presupuesto 2007 y otros cambios: así, se establece la modificación al presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2007, de acuerdo con el detalle obrante en las planillas anexas al artículo 1° que forman parte integrante del decreto 1.856/07 (artículo 1°); se incorpora al presupuesto vigente del Poder Legislativo nacional la totalidad de los sobrantes presupuestarios verificados al 31 de diciembre de 2006 (artículo 2°); se exceptúa al Ministerio de Economía y Producción hasta el cierre del ejercicio fiscal 2007 de efectuar los aportes a favor del Tesoro nacional establecidos en el artículo 9° de la ley 26.198 (artículo 3°); se incorporan a

la planilla anexa al artículo 12 de la ley 26.198 los proyectos detallados en planilla anexa al artículo 4° del decreto; se sustituye la planilla anexa al artículo 52 de la ley 26.198 por la planilla anexa al artículo 5° del decreto (artículo 5°); y se modifica la distribución administrativa del Presupuesto de la Administración Nacional - Recursos Humanos para el ejercicio 2007, de acuerdo al detalle obrante en las planillas anexas al artículo 6° del decreto (artículo 6°).

En sus considerandos, se expresa que “el aumento de las erogaciones será financiado con recursos mayores a los calculados en el presupuesto vigente, así como también con fuentes financieras adicionales”.

Con respecto a la necesidad de acudir al dictado de un decreto de necesidad y urgencia para adoptar las medidas mencionadas, únicamente se alega que “la naturaleza excepcional de la situación planteada hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes”.

Ante todo, cabe aclarar que la regla general y pauta interpretativa que motiva la actuación del Poder Ejecutivo en el dictado de normas de carácter legislativo es su total prohibición, bajo pena de nulidad absoluta e insanable. Únicamente en casos excepcionales le está permitido al Ejecutivo emitir disposiciones de este tipo, bajo estricto cumplimiento de los requisitos fijados en la propia Constitución.

Esta es la conclusión a la que se arriba de una lectura de las normas atinentes de nuestra Constitución, especialmente si tenemos en cuenta un criterio sistemático de interpretación, de modo que todas las normas del sistema que forman la Constitución Nacional puedan ser interpretadas de manera que se concilien entre ellas.

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que la primera regla de interpretación es darle pleno efecto a la intención del legislador, computando la totalidad de sus preceptos de manera que armonicen con el ordenamiento jurídico restante, con los principios y garantías de la Constitución Nacional (“Fallos”, 281:147 y otros).

Nuestra Constitución contiene varias disposiciones expresas en relación con la cuestión que nos ocupa. Una de ellas está contenida en el artículo 99, inciso 3, cuando señala 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 la Constitución para la sanción de las leyes y “no se tratare de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o del régimen de los partidos políticos podrá dictar decretos de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán ser refrendados, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”.

La otra disposición es la contenida en el artículo 76 de la Constitución Nacional, que prohíbe la de-

legación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en aquellas materias determinadas de administración o de emergencia pública con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

Finalmente, otra norma a tener en cuenta en este análisis es la vieja cláusula de defensa de la democracia que está contenida en el artículo 29 de la Constitución Nacional, en cuanto establece que “el Congreso no puede conceder al Poder Ejecutivo nacional, ni las Legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por los que la vida, el honor o la fortuna de los argentinos quede a merced de gobierno o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable y sujetarán a los que lo formulen, consientan o firmen a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la patria”. Es del juego sistemático de estas normas del cual debe surgir la interpretación correcta de la Constitución Nacional en esta materia.

En definitiva, tanto el artículo 76 como el artículo 99, inciso 3, establecen un principio prohibitivo expreso en materia de uso de atribuciones legislativas por parte del órgano ejecutivo. Señalan claramente que no puede el Poder Ejecutivo asumir funciones legislativas ni puede el Congreso delegar estas funciones, de modo tal que esta prohibición genérica ya nos señala la primera pauta de interpretación de esta norma constitucional.

De esta prohibición genérica se desprende claramente que la interpretación debe ser en un sentido estricto, es decir que en la duda debe estarse claramente por la prohibición y no por la habilitación. La habilitación, las materias y los contenidos allí especificados constituyen una excepción al principio prohibitivo expresado en los primeros párrafos de ambos artículos, y que además se encuentra plenamente reforzado y sancionado penalmente por el artículo 29 de la Constitución Nacional.

Aclarado el punto referido a cuál es el principio rector en la materia, corresponde evaluar si en el caso del dictado del decreto 1.856/07 se cumplen las condiciones que habilitan excepcionalmente al Poder Ejecutivo a dictar decretos de necesidad y urgencia.

La Constitución Nacional admite excepcionalmente el dictado de decretos de necesidad y urgencia bajo la condición de que se cumplan diversos requisitos. Entre los requisitos sustantivos –es decir, además de los formales, que en este caso se encuentran cumplimentados– se encuentra la existencia de circunstancias excepcionales que hagan imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes.

Esta línea argumentativa ha sido sostenida por la propia Corte Suprema en el caso “Verrocchi”,⁴⁷

⁴⁷ “Fallos”, 322:1.726 (1999).

cuando expresó que el estado de necesidad previsto por la Constitución significa: *i*) imposibilidad del Congreso para dictar normas, por ejemplo, en caso de una contienda bélica o de desastres naturales que impidan a los legisladores llegar a la Capital; *ii*) que la situación que necesite solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente.⁴⁸ Asimismo, estos deben contener suficiente motivación fáctica en los mismos considerandos de la norma cuestionada.⁴⁹

El decreto 1.856/07 fue dictado el 6 de diciembre del año en curso, mientras el Congreso de la Nación se encontraba funcionando normalmente, ya que sus sesiones fueron prorrogadas hasta el 31 de diciembre. Por lo tanto, el presente decreto no cumple con el requisito referido a la imposibilidad del Congreso Nacional de poder legislar.

Tampoco la situación requería un tratamiento urgente que no admitiera recurrir al trámite de sanción de leyes previsto constitucionalmente; por lo menos, este extremo no ha sido acreditado. Como surge de la lectura de los considerandos, el dictado del decreto carece de toda motivación fáctica, limitándose a describir ciertos hechos que, jurídicamente, resultan irrelevantes para fundar el acto.

Finalmente, cabe aclarar que mi reciente incorporación a esta Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo ha impedido un análisis profundo del decreto. No obstante ello, surge claramente que no se cumple con las exigencias constitucionales señaladas, razones que motivan su rechazo.

Marcela V. Rodríguez.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 6 de diciembre 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 1.856 del 6 de diciembre de 2007, que en copia autenticada se acompaña.

Mensaje 696

ALBERTO A. FERNÁNDEZ. – MIGUEL G. PEIRANO.

Buenos Aires, 6 de diciembre de 2007.

VISTO el presupuesto general 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

⁴⁸ Considerando 9 del voto de la mayoría.

⁴⁹ Considerando 10.

CONSIDERANDO:

Que resulta necesario incorporar gastos no contemplados en el presupuesto vigente, principalmente aquellos resultantes de las mejoras en las remuneraciones y pasividades dispuestas por normas legales durante el presente año, así como también por algunas medidas dictadas durante el ejercicio 2006 posteriores al envío del entonces proyecto de presupuesto 2007 al Honorable Congreso de la Nación, y que, por lo tanto, sus respectivos gastos no fueron contemplados en el mismo.

Que asimismo algunas reparticiones de la administración nacional podrán absorber parcial o totalmente el costo de las mejoras indicadas mediante compensaciones de créditos y/o incremento de recursos que las mismas perciben.

Que además de los créditos para la atención de las medidas señaladas precedentemente, también es necesario incluir los montos que correspondan para atender insuficiencias de las asignaciones originales en materia de gastos en personal.

Que por otra parte se ha considerado imprescindible incrementar gastos para atender el normal funcionamiento de las distintas jurisdicciones y entidades de la administración nacional, así como los programas de inversiones, transferencias y servicios de la deuda.

Que el aumento de las erogaciones será financiado con recursos mayores a los calculados en el presupuesto vigente, así como también con fuentes financieras adicionales.

Que por tal motivo se incluyen créditos para reforzar el presupuesto del Honorable Senado de la Nación con el objeto de que este organismo atienda el normal desarrollo de sus actividades.

Que como resultado del incremento que se prevé de los recursos provenientes de la contribución obligatoria que efectúan las compañías aseguradoras en el marco de lo dispuesto por la ley 25.848, se refuerza en el presupuesto de la Secretaría de Seguridad Interior, dependiente del Ministerio del Interior, la partida de transferencias destinadas a los subsidios a las asociaciones integrantes del Sistema Bomberil Voluntario de la República Argentina. Adicionalmente, se incrementa el crédito de la citada secretaría con el objeto de atender gastos relacionados a las operaciones conjuntas de seguridad.

Que se estima pertinente reforzar el presupuesto de la Gendarmería Nacional Argentina actuante en el ámbito del Ministerio del Interior con el objeto de atender gastos que hacen al normal funcionamiento del organismo, los cuales fueron desfinanciados para afrontar los operativos de seguridad llevados a cabo por dicha fuerza con motivo de los distintos conflictos generados en el ámbito nacional durante el presente ejercicio que han provocado alteraciones en el orden público.

Que asimismo resulta necesario contemplar un incremento de créditos para la Policía de Seguridad

Aeroportuaria actuante en el ámbito del Ministerio del Interior, con el objeto de afrontar los gastos derivados de la reapertura de la Terminal B del Aeropuerto Internacional "Ministro Pistarini".

Que resulta imperioso prever mayores créditos para el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto destinados a atender gastos de funcionamiento y equipamiento, tanto en el país como en las representaciones del exterior, cuotas de adhesión a organismos internacionales, sostenimiento del culto, fundación Export.ar y gastos relacionados con la ceremonia de asunción de las nuevas autoridades nacionales.

Que resulta necesario incrementar los créditos del Ministerio de Defensa para atender gastos relacionados con el contrato con la empresa Lockheed Martin Aircraft Argentina S.A.

Que se considera necesario incrementar el crédito de la Secretaría de Cultura, dependiente de la Presidencia de la Nación, destinado a la ejecución del Programa Libro y Casas, cuyo objeto es la adquisición de cuarenta mil (40.000) bibliotecas de dieciocho (18) libros cada una a distribuirse entre las familias beneficiarias del citado programa. Asimismo, en dicha jurisdicción resulta imprescindible reforzar los créditos del organismo descentralizado 116 - Biblioteca Nacional, dependiente de la mencionada secretaría, con el objeto de atender gastos de servicios básicos, mantenimiento, seguridad y limpieza.

Que es pertinente considerar para el Ministerio de Economía y Producción un incremento de los créditos destinados a la atención del Programa Global de Crédito para Micros, Pequeñas y Medianas Empresas (Mipymes), para transferencias a provincias en el marco de lo establecido por la ley 24.922 de Régimen Federal de Pesca y para la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA), organismo descentralizado actuante en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del Ministerio de Economía y Producción, para reforzar las partidas destinadas a atender compensaciones al consumo interno a través de los industriales y operadores que venden en el mercado interno productos derivados del trigo, maíz, girasol y soja, así como también a la cadena láctea.

Que se ha considerado reforzar los créditos presupuestarios del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios con destino a afrontar los gastos de funcionamiento del ministerio, la atención del Programa de Energía Total, el financiamiento inicial para la instalación de una central termoeléctrica a carbón en la localidad de Río Turbio, la transferencia a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (Cammesa) para la adquisición de fuel oil, la transferencia al Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal para la ejecución de obras de líneas de alta tensión, el soterramiento del Corredor Ferroviario Caballito-Liniers, las transferencias a empresas concesionarias del transporte ferroviario a

efectos de atender el reconocimiento de mayores costos de explotación en el rubro personal y el pago de deudas originadas en subsidios y diferencias de costos de explotación, las transferencias a empresas de transporte aerocomercial, en el marco del Régimen de Compensación de Combustible Aero-náutico establecido por el decreto 1.012 de fecha 7 de agosto de 2006, la atención de acuerdos internacionales para la adquisición de material ferroviario, las transferencias al Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU), destinadas a compensar los incrementos de costos incurridos por las empresas de servicios de transporte público de pasajeros por automotor de carácter urbano y suburbano, los planes federales de vivienda y la asistencia financiera para obras municipales.

Que es necesario aumentar los créditos de la Dirección Nacional de Vialidad dependiente de la Subsecretaría de Obras Públicas de la Secretaría de Obras Públicas del citado ministerio, con el objeto de financiar certificados de obras pendientes y convenios entre dicho organismo y la provincia de Córdoba por ejecución de obras en jurisdicción provincial.

Que corresponde incluir un refuerzo presupuestario para el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología destinado a la atención de los aumentos salariales acordados para el ejercicio 2007 para el personal docente y no docente de las universidades nacionales, para incrementar el Fondo Nacional de Incentivo Docente, destinado a la atención parcial de tres (3) cuotas adicionales de incentivo docente de pesos ciento diez (\$110) cada una para los maestros y profesores de todo el país a liquidarse en los meses de septiembre, octubre y noviembre, y para afrontar parcialmente los incrementos salariales acordados para el año 2007 que han sido homologados por el decreto 757 de fecha 19 de junio de 2007.

Que es pertinente contemplar un incremento en el presupuesto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) dependiente del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología a fin de atender los aumentos salariales de los agentes de las carreras de investigador científico y tecnológico y del personal de apoyo a la investigación, y aumentos otorgados en las becas de investigadores, así como también prever un refuerzo destinado a la atención de pagos de intereses y amortizaciones de la deuda.

Que se estima imprescindible incrementar el presupuesto del Ministerio de Salud a efectos de atender los gastos destinados a medicamentos, servicios técnicos y profesionales, transporte y logística destinados al Programa Remediar, para medicamentos, y el Convenio Primeros Años para el Plan de Salud Materno Infantil, para vacunas para el Programa Ampliado de Inmunizaciones, para medicamentos y reactivos para el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (sida), para becas para

formación de médicos comunitarios (cohortes en ejercicio e incorporación de primera cohorte a convenios de transferencias con jurisdicciones provinciales), para transferencias al Hospital de Pediatría SAMIC "Profesor Doctor Juan P. Garrahan" con destino a haberes, para la Fundación del Hospital de Pediatría SAMIC "Profesor Doctor Juan P. Garrahan" - Programa de Referencia y Contrarreferencia para Centros Integradores Comunitarios, Convenio Interministerial y Equipamiento Sanitario, para la Organización Mundial de la Salud cuota plan de pagos diferido y cuota 2007 para el recupero del derecho a voto por el proyecto de ley consolidando la deuda anterior, para funciones esenciales y programas de salud pública y para el Seguro Universal de Maternidad e Infancia - Plan Nacer por mayores gastos producto de la extensión a más provincias.

Que, asimismo, se debe incorporar el impacto por aumento de las cápitales médicas para la atención de los pensionados no contributivos.

Que corresponde contemplar además para el Ministerio de Salud un incremento en las aplicaciones financieras (otras cuentas a cobrar a largo plazo) destinadas al Programa de Reforma de la Atención Primaria de la Salud, con el objeto de registrar las operaciones del Proyecto PROAPS-Córdoba en el marco del préstamo BID 1.193-OC/AR.

Que resulta necesario incorporar al Tesoro nacional recursos sobrantes de ejercicios anteriores de la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud "Dr. Carlos G. Malbrán" (ANLIS), originados por la percepción de fondos que no han sido aplicados en su totalidad a la apertura de cartas de créditos por diversas contrataciones de insumos y drogas para laboratorios.

Que corresponde un incremento en el presupuesto de la Colonia Nacional "Dr. Manuel A. Montes de Oca" dependiente del Ministerio de Salud a fin de atender la compra de reactivos de laboratorio, medicamentos para los pacientes internados e insumos informáticos.

Que resulta necesario otorgar un refuerzo presupuestario para el Servicio Nacional de Rehabilitación, organismo descentralizado en la órbita del Ministerio de Salud, destinado a atender gastos derivados del convenio suscrito con la Orden San Camilo "Asociación Ministros de los Enfermos", en cuyo establecimiento se encuentran internados discapacitados físicos, el cual obedece a la readecuación de aranceles del Sistema de Prestaciones Básicas de Atención Integral a favor de las personas con discapacidad dispuesta por la resolución 767 de fecha 29 de junio de 2007 del Ministerio de Salud.

Que asimismo es menester incorporar al Tesoro nacional recursos ingresados al Servicio Nacional de Rehabilitación en ejercicios anteriores, que no han sido devengados oportunamente por el citado organismo.

Que se considera oportuno incrementar el presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social a efectos de atender acciones sobre seguridad alimentaria y el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la obra" y dar cumplimiento al artículo 75 de la ley 26.198 de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2007 que establece que el jefe de Gabinete de Ministros, en uso de las facultades del artículo 37 de la ley 24.156, asignará la suma de pesos ciento ochenta mil (\$180.000) para la jurisdicción 85 - Ministerio de Desarrollo Social - Programa 24 - Promoción del Empleo Social, Economía Social y Desarrollo Local, con el objeto de su transferencia a la Corporación para el Desarrollo de la Cuenca de Pozuelos de la provincia de Jujuy, para ser utilizada en la adquisición de un camión para acopio de lanas y materiales.

Que es oportuno reforzar el presupuesto de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia dependiente del Ministerio de Desarrollo Social para atender las acciones que se encaran tanto en el marco de la ley 26.061, de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, como en lo atinente a adultos mayores.

Que resulta necesario incrementar el presupuesto de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social para atender los mayores gastos resultantes de la aplicación del decreto 1.346 de fecha 4 de octubre de 2007, por el que se determinó un aumento en los haberes jubilatorios, y el decreto 1.345 de fecha 4 de octubre de 2007, por el que se aumentaron las asignaciones familiares y se elevaron los topes salariales para acceder a las mismas.

Que el mencionado incremento en los haberes jubilatorios incide en los haberes de las pensiones no contributivas y que, por lo tanto, corresponde aumentar el crédito para la jurisdicción 85 - Ministerio de Desarrollo Social - Programa 23 - Pensiones No Contributivas.

Que por la ley 26.222 se establece el traspaso de las cuentas de capitalización individual de los afiliados a administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones que a menos de diez (10) años de cumplir la edad jubilatoria mínima no hayan acumulado pesos veinte mil (\$20.000) y que corresponde imputar los montos como aportes personales en el presupuesto de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Que por el decreto 897 de fecha 12 de julio de 2007 se crea el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS) con el objeto de atender eventuales insuficiencias en el financiamiento del régimen previsional público a efectos de preservar la cuantía de las prestaciones previsionales y que, por lo tanto, corresponde incrementar la partida destinada a inversiones a largo plazo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Que es necesario incrementar los créditos de la jurisdicción 90 - Servicio de la Deuda Pública para posibilitar la atención de los servicios financieros de la deuda pública correspondientes a los intereses en moneda extranjera e intereses de préstamos del sector externo, la incorporación de la partida presupuestaria de primas de emisión de valores públicos a fin de registrar la deuda pública a su valor nominal, producto de las distintas colocaciones bajo la par de los títulos bonos del gobierno nacional (BODEN) y otros títulos públicos, y para incrementar las aplicaciones financieras para posibilitar la atención de los servicios financieros de amortización de los distintos títulos públicos en moneda nacional contemplados en el presente ejercicio.

Que es necesario reforzar los créditos de la jurisdicción 91 - Obligaciones a Cargo del Tesoro a los efectos de incorporar los créditos necesarios para atender las disposiciones del decreto 267 de fecha 24 de marzo de 2007, por el cual se declaró de interés público nacional la construcción del Gasoducto del Nordeste Argentino (GNEA), cuyo objetivo es promover el abastecimiento de gas natural en las regiones del Nordeste Argentino no cubiertas actualmente con dicho servicio, contribuir a asegurar el abastecimiento doméstico de energía y aumentar la confiabilidad del sistema energético. Para tal fin el presente proyecto contiene el financiamiento inicial para la ejecución de dicha obra a través de Energía Argentina S.A. (ENARSA).

Que, por otra parte, considerando la firme voluntad de la República Argentina y de la República del Paraguay de llevar a cabo todas las acciones necesarias para lograr en el menor tiempo posible la terminación definitiva del emprendimiento de la central hidroeléctrica Yacyretá, se contempla el financiamiento necesario para tal fin de acuerdo a lo establecido por los decretos 1.604 de fecha 15 de diciembre de 2005, 1.651 de fecha 14 de noviembre de 2006 y 883 de fecha 10 de julio de 2007.

Que se deben prever créditos presupuestarios para el financiamiento de obras de agua potable y saneamiento desarrolladas por Agua y Saneamientos Argentinos S.A (AySA) y las obras tendientes a la puesta en marcha de un nuevo frente minero en Yacimientos Carboníferos de Río Turbio (YCRT).

Que resulta pertinente incluir los importes destinados a transferencias de capital a favor de Nucleoeléctrica Argentina S.A. (NASA), con el fin de posibilitar el financiamiento del proyecto de extensión de vida útil de la central nucleoeléctrica de Embalse y del Proyecto de Actualización y Mejoramiento de la central nucleoeléctrica ATUCHA I.

Que el artículo 22 de la ley 26.198, de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2007, faculta al Ministerio de Economía y Producción a modificar las condiciones de reembolso de las deudas de las provincias con el Estado nacional al 31 de diciembre de 2006 correspondientes a los convenios suscritos en el marco del artículo

31 de la ley 25.827 y del primer párrafo del artículo 26 de la ley 25.917 (Programa de Financiamiento Ordenado y Programa de Asistencia Financiera) y de los decretos 297 de fecha 1º de julio de 2003 y 1.274 de fecha 16 de diciembre de 2003, como también de aquellas provenientes de la ley 25.736 (Programa de Unificación Monetaria) y del decreto 743 de fecha 28 de marzo de 2003.

Que en este sentido, de acuerdo a lo previsto en el artículo 1º del mencionado convenio, los servicios de interés serán capitalizados mensualmente hasta el 31 de diciembre de 2007 a las tasas originalmente pactadas, mientras que el artículo 2º dispone que la deuda resultante será cancelada a partir del mes de enero de 2009 en ochenta y tres (83) cuotas mensuales y consecutivas equivalentes al uno coma diecinueve por ciento (1,19%) del capital y una última equivalente al uno coma veintitrés por ciento (1,23%). Los intereses se calcularán sobre saldos a una tasa del seis por ciento (6%) nominal anual y serán pagaderos mensualmente a partir del mes de enero de 2008.

Que en consecuencia es necesario dar reflejo presupuestario al préstamo otorgado a la provincia de Buenos Aires por el monto de los intereses que se dejan de percibir durante el año 2007.

Que asimismo se prevén los créditos para asegurar las condiciones básicas para el desarrollo sustentable del sector frutihortícola de manzanas y peras, fortaleciendo asimismo la asistencia financiera a pequeños y medianos productores de las provincias de Río Negro y Mendoza a través de la ejecución de tareas específicas, tales como poda y raleo, plantines y agroquímicos y el subsidio del cincuenta por ciento (50%) de la prima por riesgo y seguro agropecuario.

Que es necesario atender la emergencia agropecuaria declarada en las provincias de Entre Ríos y La Rioja por contingencias climáticas conforme lo dispuesto por la ley 22.913, que persigue el objetivo de contribuir al restablecimiento económico del productor agropecuario que hubiere sido afectado por factores climáticos, telúricos, físicos y/o biológicos.

Que resulta oportuna la atención del costo adicional del Plan de Desarrollo Sustentable y Fomento de la Producción Algodonera creado por la ley 26.060, destinado a atender a distintos productores algodoneiros de la provincia del Chaco.

Que se estima pertinente atender las disposiciones del decreto 774 de fecha 5 de julio de 2005 y su norma complementaria, que prevé un régimen de incentivo a la competitividad de las autopartes locales de automotores, por medio del cual se otorga un beneficio consistente en el pago de un reintegro en efectivo sobre el valor de las compras de tales autopartes que sean adquiridas por las empresas fabricantes de ciertos productos automotores que cuenten con establecimiento industrial radicado en el territorio nacional al amparo del decreto 939 de fecha 26 de julio de 2004.

Que se debe incorporar el crédito presupuestario cuyo fin consiste en afrontar el reintegro a la empresa Lockheed Martin Aircraft S.A., concesionaria de la ex Area Material Córdoba dependiente del Ministerio de Defensa, de las indemnizaciones por incapacidad laboral.

Que, por otra parte, se debe contemplar el financiamiento adicional para la atención de los gastos de funcionamiento del Sistema Nacional de Medios Públicos S.E., del Ferrocarril General Belgrano S.A. y de Servicios de Radio y Televisión S.A. de la Universidad Nacional de Córdoba.

Que resulta imprescindible incrementar las aplicaciones financieras para restablecer los créditos asignados al Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial para que continúe con la ejecución del Programa de Asistencia Financiera hasta el fin del ejercicio.

Que se debe contemplar el crédito necesario con destino a la regularización presupuestaria de las condonaciones a los anticipos otorgados por el decreto 693 de fecha 26 de abril de 2002 correspondientes a la provincia de Salta.

Que, en otro orden, corresponde exceptuar al Ministerio de Economía y Producción de efectuar los aportes a favor del Tesoro nacional que deban realizarse por la incorporación de recursos con afectación específica al presupuesto, originados por el recupero de préstamos.

Que corresponde sustituir la planilla anexa al artículo 52 de la ley 26.198 a los efectos de permitir una mayor utilización de las fuentes financieras para hacer frente, parcialmente, a las modificaciones crediticias que se prevén en la presente medida.

Que el artículo 37 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, modificado por el artículo 1º de la ley 26.124, dispone que quedan reservadas al Honorable Congreso de la Nación las decisiones que afecten el monto total del presupuesto, el monto del endeudamiento previsto y el incremento de las partidas que se refieran a gastos reservados y de inteligencia, resultantes estas últimas de las mejoras salariales a que se hizo referencia anteriormente.

Que la naturaleza excepcional de la situación planteada 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 Economía y Producción ha tomado la intervención que le compete.

Que el presente decreto se dicta en uso de las atribuciones emergentes del artículo 99, incisos 1 y 3, de la Constitución Nacional.

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1º – Modifícase el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2007,

de acuerdo con el detalle obrante en las planillas anexas* al presente artículo que forman parte integrante del mismo.

Art. 2° – Dense por incorporados al presupuesto vigente de la jurisdicción 1 - Poder Legislativo nacional la totalidad de los sobrantes presupuestarios verificados al 31 de diciembre de 2006.

Art. 3° — Exceptúase a la jurisdicción 50 - Ministerio de Economía y Producción hasta el cierre del ejercicio fiscal 2007 de efectuar los aportes a favor del Tesoro nacional establecidos en el artículo 9° de la ley 26.198 que deban realizarse como consecuencia de la incorporación al presupuesto de recursos con afectación específica originados en el recupero de préstamos, que se ejecutan en la órbita de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa.

Art. 4° – Incorpóranse a la planilla anexa al artículo 12 de la ley 26.198 los proyectos detallados en planilla anexa* al presente artículo.

Art. 5° – Sustitúyese la planilla anexa al artículo 52 de la ley 26.198 por la planilla anexa* al presente artículo.

Art. 6° – Modifícase la distribución administrativa del Presupuesto de la Administración Nacional - Recursos Humanos para el ejercicio 2007, de acuerdo al detalle obrante en las planillas anexas* al presente artículo que forman parte integrante del mismo.

Art. 7° – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 8° – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 1.856

NÉSTOR C. KIRCHNER.

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

(Supl. (1) al Orden del Día N° 48)

Buenos Aires, 25 de febrero de 2008.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, don Eduardo Alfredo Fellner.

S/D.

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted a fin de formular observaciones al Orden del Día N° 48 referido al dictamen de la Comisión Bicameral Permanen-

te de Trámite Legislativo (Ley 26.122) en relación al decreto de necesidad y urgencia 1.856 del 6 de diciembre de 2007 (B.O. 10/12/07), y aconsejar su rechazo, conforme las razones que a continuación se exponen.

Dichas observaciones se fundan en las disposiciones previstas en el artículo 113 del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Saludo a usted muy atentamente.

Julián M. Obiglio.

INFORME

Honorable Cámara:

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de someter a su consideración la presente observación respecto del decreto de necesidad y urgencia 1.856, del 6 de diciembre de 2007 (B.O. 10/12/07), por el que se modifica la ley 26.198 de presupuesto general para la administración pública nacional para el ejercicio 2007.

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, tal como surge expresamente de los considerandos del decreto; de los mismos resulta en forma inequívoca el carácter de “necesidad y urgencia” que a la forma se atribuye. 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 resulta imprescindible considerar el 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”. El mismo conforma una verdadera “condición de procedibilidad” que no puede soslayarse a los fines de un pronunciamiento respecto de su juricidad y consecuentemente de su conformidad con la normativa constitucional.

Asimismo, al referirse a los decretos de necesidad y urgencia, expresa el doctor Julio R. Comadira en su obra *Derecho administrativo* que el criterio rector es el principio general prohibitivo contenido en nuestra Constitución Nacional (Comadira, Julio R., *Derecho administrativo*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2003, pág. 238).

El principio aludido implica un efectivo contralor de la irrestricta vigencia de la doctrina de la división de poderes, que en la doctrina constitucional argentina constituye una pieza fundamental del sistema de preservación de la libertad. Aparte, la división de poderes es anterior a nuestra Constitución Nacional, toda vez que entronca en la primitiva tradición constitucional de los Estados Unidos de América, que a través de don Juan Bautista Alberdi

* A disposición de los señores legisladores en el expediente original.

se constituyó en el principal antecedente de la Constitución Nacional de 1853. Su objetivo no es otro que la prevención del despotismo, entendiendo por tal la alteración decisiva a favor del Ejecutivo de la esfera de competencia de los poderes integrantes del Estado.

“(…) El hecho de depender del pueblo es, sin duda alguna, el freno primordial indispensable sobre el gobierno; pero la experiencia ha demostrado a la humanidad que se necesitan precauciones auxiliares. Esta norma de acción que consiste en suplir, por medio de intereses rivales y opuestos, la ausencia de móviles más altos, se encuentra en todo el sistema de asuntos humanos, tanto privados como públicos. Lo vemos especialmente cada vez que en un plano inferior se distribuye el poder, donde el objetivo constante es dividir y organizar las diversas funciones de manera que cada una sirva de freno a la otra para que el interés particular de cada individuo sea un centinela de los derechos públicos. Estos inventos de la prudencia no son menos necesarios al distribuir los poderes supremos del Estado. Pero es imposible darle a cada departamento el mismo poder de autodefensa. En el gobierno republicano *predomina necesariamente la autoridad legislativa(…)*”. (“El Federalista”, –Hamilton & Madison–, L I, publicado en “El Correo de Nueva York”, el 8 de febrero de 1788. Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, año 1974; la cursiva me pertenece.)

La pertinencia de la cita de doctrina, deviene oportuna al mérito en carácter de antecedente fundamental que la constitución federal estadounidense reviste respecto de la propia. Tanto más cuando la división de poderes (que es inherente al carácter de república que la Constitución le asignó a nuestra Nación) presupone la existencia de un Congreso encargado de legislar (artículos 1º, 44 y concordantes).

Coincide en ello el juicio del doctor Joaquín V. González (*Manual de la Constitución Argentina*, pág. 310, 26ª edición, Angel Estrada y Cía., Buenos Aires, 1971): la “división de poderes” es la forma de distribución de los poderes del Estado “más propia para el cumplimiento de los fines de todo gobierno”, siendo “la mejor manera de defender y garantizar” los derechos y libertades de los hombres “contra las tentativas de tiranía”.

La propia Corte Suprema de Justicia, al poco tiempo de entrar en funciones, ya 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).

De todas formas, el principio que establece que el presidente no puede legislar admite, sin embargo, la excepción prevista en el siguiente párrafo del mismo artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional: “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”.

La atribución conferida no debe ser entendida como la posibilidad de violentar subrepticamente el principio de la división de poderes que subyace en la totalidad del articulado de la Constitución Nacional. Transformar la circunstancia excepcional constitucionalmente prevista en la modalidad política operativa, conlleva el riesgo de alterar el preciso y delicado sistema de contralor recíproco de los poderes del Estado.

Cuando ello sucede el camino al despotismo queda liberado.

De la manera expuesta, resulta evidente que existe un principio rector, de acuerdo con el cual al Poder Ejecutivo le está vedado emitir disposiciones de carácter legislativo, y una morigeración para el único y exclusivo caso –considerado restrictivamente– de configurarse circunstancias excepcionales riesgosas para bienes jurídicamente tutelados de importancia relevante, que tornen imposible seguir el trámite de sanción de las leyes. En consecuencia, resulta 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 (CSJN, “Fallos”, 322: 1726, consid. 7º; en igual sentido: Gregorio Badeni, *Tratado de derecho constitucional*, tomo I, pág. 1259, ed. La Ley, Avellaneda, 2004).

Resulta de especial significación, además, considerar que el ejercicio por parte del Poder Ejecutivo, de una atribución que no le es propia no puede revestir habitualidad ni ser ejercitada bajo someros justificativos. Por lo tanto, y tal como con anterioridad se expuso, si el criterio no fuera restrictivo no sólo se alteraría y afectaría gravemente el equilibrio de los poderes, confirmando atribuciones exorbitantes al presidente de la Nación y poniendo en riesgo las libertades individuales, sino que directamente se violentaría la estructura y ordenamiento de los poderes del Estado. “Se corre el riesgo, (...) de vestir como decretos de necesidad y urgencia a simples o meros decretos de conveniencia” (Julio Comadira, *Derecho administrativo*, editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, pág. 239).

Por su parte Quiroga Lavié, quien ha sido crítico de los fallos en donde la Corte ha convalidado este tipo de decretos, nos advierte: “...se fue creando la impresión de que una potestad absolutamente excepcional, prevista por el constituyente para casos en los cuales el procedimiento legislativo ordinario fuera realmente inviable de ser utilizado, en atención a los objetivos tenidos en mira a la hora de ejercer la potestad legislativa, podía convertirse en un procedimiento de rutina (...)”. Dichos decretos son “(...) Una forma concreta de desvirtuar la forma

republicana de gobierno, convirtiendo al Ejecutivo en un legislador ordinario y al Congreso en un testigo impotente, sobre todo cuando de hechos consumados se tratare. Porque ése es el punto más importante de la cuestión, la convalidación de la potestad legislativa a favor del gobierno, sin mecanismos precisos e inmediatos de control, (...) coloca el tratamiento de los asuntos públicos, en especial los tratamientos patrimoniales del Estado, en una situación virtual de irrevisibilidad, en atención al alto costo que debe pagarse a la hora de reparar los perjuicios producidos a los titulares de derechos adquiridos nacidos al imperio de la legislación ejecutiva de necesidad y urgencia (...). (Quiroga Lavié, Humberto, *Los decretos de necesidad y urgencia en la reforma de 1994*. En "Acto administrativo y reglamento". Ediciones RAP, Buenos Aires, 2002, págs. 521/522.)

El dictado de decretos de necesidad y urgencia motivados en la mera conveniencia política del Ejecutivo constituye una ruptura al orden constitucional de la misma manera que lo han sido los fraudes electorales, la suma del poder público y los golpes de Estado.

2. Análisis de la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

Como se expresara en los párrafos que anteceden, 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 es necesario, para cada oportunidad en que la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo deba pronunciarse, que se proceda a determinar si han existido las circunstancias excepcionales y la imposibilidad de cumplimiento de los trámites ordinarios para la sanción de las leyes que conforman las "condiciones de procedibilidad" a los fines del dictado del decreto de necesidad y urgencia de que se trate.

A este respecto, constituye un antecedente de insoslayable el fallo "Peralta" ("Fallos", 313:1513, 27/12/1990) de la Corte Suprema de Justicia, que analizó con cuidado esta espinosa cuestión. Aunque la decisión es anterior a la reforma constitucional de 1994, en esa sentencia se 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). Asimismo, 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 e imposible de regular por los procedimientos normales jus-

tificaría 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" ("Fallos", 318:1154, 6/6/1995). El tribunal, en efecto, anuló dos de estas normas excepcionales 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).

Al resolver el caso "Rodríguez" ("Fallos", 320:2851, 17/12/1997) la Excelentísima Corte pareció flexibilizar su criterio, al evitar entrar en análisis de 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". Con lo cual cabría considerar que tuvo por configuradas las circunstancias justificantes, y en consecuencia la sana doctrina previamente establecida no resultó afectada.

Poco tiempo después, al resolver el caso "Verrocchi" ("Fallos", 322:1726, consid. 9º, 19/8/1999), el tribunal examinó expresamente si el Poder Ejecutivo había actuado para remediar un estado de emergencia, con lo cual analizó si estaba justificada jurídica y fácticamente la emisión de un decreto de necesidad y urgencia. Y ello derivó en el mantenimiento de lo que ya puede considerarse doctrina habitual, al establecer la Excelentísima 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".

Para mayor precisión, el tribunal agregó 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" ("Fallos", 322:1726, consid. 9º, segundo párrafo).

El criterio fue reiterado al menos en tres casos posteriores. En "Risolia de Ocampo" ("Fallos", 323:

1934, 2/8/2000) la Corte Suprema expresó 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”.

Posteriormente, in re “Cooperativa de Trabajo Fast Limitada” (“Fallos”, 326:3180, 1º/11/2003), 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”. Criterio corroborado en “Leguizamón, Romero”, del 7 de diciembre de 2004 (“Fallos”, 327:5559), en el que reiteró que para que fuera 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 respecto de las situaciones o circunstancias –de acuerdo con la doctrina de la Corte Suprema de Justicia– en que el titular del Poder Ejecutivo nacional 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”.

Ignorar los requisitos que han sido establecidos tanto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación como por la doctrina mayoritaria, avasalla la división de poderes.

En estos casos el Poder Ejecutivo nacional se aboca a cumplir una materia que no es de su propia

esfera de competencia, inmiscuyéndose en materia de competencia exclusiva del Poder Legislativo, afectando de esta manera sin más remedio, el sistema de frenos y contrapesos establecido en nuestro sistema constitucional, e hiriendo así, gravemente, las bases y los cimientos de nuestra república democrática.

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, será necesario verificar la existencia de los referidos supuestos de hecho. El análisis deberá producirse aplicando siempre un criterio de interpretación restrictivo dado el carácter excepcional de esta atribución del presidente de la Nación. Resumiendo: debe quedar clara y suficientemente establecido que si existiera el menor margen de duda y/o de indeterminación en cuanto a la configuración de la necesidad del dictado de la norma, deberá predominar siempre el respeto absoluto a la normativa constitucional.

Habida cuenta de lo expuesto, en cada caso de análisis se deberá determinar si el decreto de necesidad y urgencia ha sido emitido de conformidad con la previsión establecida en la norma constitucional, y para ello será imprescindible verificar la existencia de los mentados supuestos de hecho que habilitan el dictado de los decretos, aplicando siempre el criterio de interpretación restrictivo, correspondiente al carácter excepcional de esta atribución.

4. El decreto 1.856/07

Tal como ya fue detallado en el inicio del presente informe, el decreto de necesidad y urgencia 1.856, del 6 de diciembre de 2007 (B.O. 10/12/07), fue dictado para modificar la ley 26.198, de presupuesto general para la administración pública nacional para el ejercicio 2007.

Mediante este decreto el Poder Ejecutivo aumentó el presupuesto general para la administración general del año 2007 en nada menos que \$ 20.245 millones de los cuales \$ 9.945 millones se destinaron para gastos y \$ 10.300 millones para aplicaciones financieras.

Recordemos que la comisión ya analizó el decreto 1.108 por el cual se modificó la ley de presupuesto, aumentando en un 7,31 % el total de gastos (entre gastos corrientes y aplicaciones financieras). El decreto 1.108 mereció dictamen en minoría del diputado Pablo Tonelli solicitando su rechazo. Dicho decreto y el que se encuentra en análisis tienen similares falencias, por lo tanto análogas objeciones a las expresadas por el diputado Tonelli se sostendrán sobre el presente.

El detalle efectuado por el Ejecutivo en los considerandos y la importancia de las modificaciones que se intentan realizar por medio de este decreto, justifican por sí mismas la necesaria intervención del Congreso de la Nación.

De todas maneras, y en primer lugar, surge del texto del decreto que éste fue dictado en diciembre de 2007, durante el período de prórroga de sesiones ordinarias del Congreso. Dicha prórroga fue establecida por el mismo Poder Ejecutivo en uso de sus facultades constitucionales (artículo 63 de la Constitución Nacional), por lo tanto, no mediaba a la fecha de firma del decreto, ningún obstáculo que impidiera el tratamiento de la iniciativa por parte del Poder Legislativo.

En los considerandos del decreto se expresan numerosas justificaciones para su dictado, como por ejemplo, el objetivo de concretar obras públicas y de infraestructura energética, aumentando partidas en numerosas áreas de gobierno como salud, acción social, vialidad nacional y oficina de control comercial agropecuario, entre otras. Asimismo, se argumenta que resulta indispensable continuar con las acciones que se vienen desarrollando en materia de mejora del transporte ferroviario, automotor y aerocomercial.

Sin embargo, no bien se examina cada uno de estos argumentos, se advierte que en ninguno de los casos se está frente a una verdadera situación de necesidad y urgencia. Básicamente, porque se trata de proyectos que, por la materia de que tratan, indudablemente se conocen con bastante anticipación y no aparecen súbitamente.

De igual manera ocurre respecto de la mención en el decreto acerca de la necesidad de aumentos presupuestarios para llevar a cabo nuevas obras públicas, como las del célebre Gasoducto del Noeste, conocido por el caso Skanska.

Por la propia naturaleza de las obras, es evidente que se trata de realizaciones que requieren estudios previos, anteproyectos, proyectos, licitaciones y adjudicaciones, por lo que resulta inadmisibles su falta de incorporación en el proyecto de ley de presupuesto para el ejercicio 2007, aprobado por el Congreso y sancionado como ley 26.198.

Obviamente que se puede argumentar que la falta de incorporación oportuna de las partidas respectivas en la ley de presupuesto se debió a una proyectada escasez de recursos. Así, en la misma línea de argumentación, podrá decirse que durante el presente ejercicio se ha verificado un imprevisible aumento en la recaudación tributaria, producto del inesperado crecimiento de la actividad económica y la aplicación de “eficaces acciones en materia de administración tributaria y control de la evasión impositiva”.

Pero ese argumento resulta poco creíble a la luz de los cálculos y previsiones que habitualmente realizan tanto los funcionarios del Ministerio de Economía como de las reparticiones estatales de cálculo estadístico. El aumento en ingresos derivados de la percepción del impuesto al valor agregado (IVA), a las ganancias y a los derechos de exportación no surge súbitamente y en forma imprevisible. Es público y notorio que en esta materia, y dadas las con-

diciones económicas actuales, existe una cierta inercia que permite anticipar adecuadamente el ritmo de crecimiento de los recursos. Puede concluirse, entonces, que aún exagerándose los criterios de prudencia, se subestimó el cálculo de recursos para luego recurrir al aumento del presupuesto en función de la mayor masa recaudada.

Desde otra perspectiva, se puede intentar encuadrar el análisis del decreto 1.856/07 como un ejercicio de las atribuciones conferidas al jefe de Gabinete por medio del artículo 37, tercer párrafo, de la ley 24.156, modificado por la ley 26.124, popularmente conocida como ley de superpoderes, y que le confiere a aquél la facultad de disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades.

Sin embargo, tampoco es posible justificar la legitimidad del decreto por esta vía. En efecto, el artículo 37 de la ley 24.156, modificado por el artículo 10 de la ley 26.124 dispone que “quedan reservadas al Honorable Congreso de la Nación las decisiones que afecten el monto total del presupuesto, el monto del endeudamiento previsto y el incremento de las partidas que se refieran a gastos reservados y de inteligencia, resultantes estas últimas de las mejoras salariales a que se hizo referencia anteriormente”. Por lo tanto, tratándose de un incremento del monto total del presupuesto producto de una mayor recaudación por sobre la base presupuestada, corresponde al Congreso de la Nación proceder a tal modificación, máxime cuando éste tenía sus sesiones prorrogadas hasta el 31 de diciembre y no se dan las causales de necesidad y urgencia.

A partir de estos datos, es imposible encontrar una causa súbita, urgente, imprevista e imposterable que hubiera justificado la emisión del decreto de necesidad y urgencia 1.856/07. Hecho éste que tampoco ha sido alegado y acreditado por el Poder Ejecutivo nacional para el dictado del decreto.

En este punto recuerdo que, conforme 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 titular del Poder Ejecutivo nacional 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, y tal como se ha reconocido en el derecho español, “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 RDI 5/2002). “Se corre el riesgo, como alertó Sagüés, de vestir como decretos de necesidad y urgencia a simples o meros decretos de conveniencia” (Julio Comadira, *Derecho administrativo*, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, pág. 219).

Por lo tanto, la decisión debería haber sido adoptada mediante una ley, en sentido formal y material, dado que se trató de modificaciones de la ley de presupuesto de la administración nacional para el ejercicio 2007 (artículo 75, inciso 8, de la Constitución Nacional).

5. Conclusión

Luego del precedente análisis, es claro que el Poder Ejecutivo dictó el decreto de necesidad y urgencia 1.856 sin que estuvieran reunidas las condiciones para ello y que, muy por el contrario, lo hizo por razones de mera conveniencia, que es justamente lo que no debe hacer (“Fallos”, 322:1726, consid. 9º).

Por otra parte, y tal como ha quedado demostrado en el punto anterior, resulta que tampoco se encuentran cumplidos en el caso los recaudos sustanciales, lo cual, por la materia de la que se trata, resulta particularmente grave.

En efecto; la sanción de la ley de presupuesto, expresamente encomendada al Congreso por el artículo 75, inciso 8, de la Constitución Nacional, ha sido considerada tradicionalmente como una “acción legislativa normal y primordial” y un “acto de gran trascendencia política” (CSJN, “Fallos”, 325: 2394, con especial cita de Juan A. González Calderón, *Derecho constitucional argentino*, t. III, 1923, p. 105).

No es admisible concebir a la ley de presupuesto como un instrumento meramente contable, que expresa las cifras que habrán de percibirse y gastarse, y que puede modificarse caprichosamente. Todo lo contrario. Es un instrumento que está situado en la base del sistema democrático y republicano de gobierno, mediante el cual se procura que el Poder Ejecutivo siga políticas debidamente planificadas y consensuadas y, a la vez, que la ciudadanía pueda ejercer un control sobre la administración de los recursos públicos.

Por mandato constitucional los representantes del pueblo están llamados a autorizar y controlar al Poder Ejecutivo en el gasto e inversión de la renta nacional. Y tal proceso por definición indelegable

debe hacerse de manera transparente y por medio del debate público. Esa es la tendencia que se observa en los sistemas políticos más sólidos y en las constituciones más avanzadas del mundo.

Por tanto, cualquier intento de alterar la ley de presupuesto nacional por fuera de los carriles institucionales previstos por la Constitución, debe ser enérgicamente combatido.

Por todas las razones expuestas, se observa el presente orden del día de referencia, aconsejando el rechazo del decreto de necesidad y urgencia 1.856/07.

Julían M. Obiglio.

VI

(Orden del Día N° 50)

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional ha considerado el expediente 20-J.G.M.-07 referido al decreto del Poder Ejecutivo nacional 152 de fecha 26 de diciembre de 2007 referido al proyecto de ley registrado bajo el número 26.337 de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio fiscal correspondiente al año 2008, sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 5 de diciembre de 2007, mediante el cual se observan el último párrafo del artículo 12, en el artículo 72 la frase: “...y la suma de dos millones cien mil pesos (\$ 2.100.000), en carácter de aporte no reintegrable, a la congregación ‘Marta y María - Instituto de Vida Consagrada’, personería otorgada por la Secretaría de Culto de la Nación por resolución 385/06, para ser destinada al Hogar Escuela Taller Granja ‘Don Bosco’ y al Hogar ‘Santa María de la Esperanza’, ambos de la provincia de Buenos Aires, y al Hogar ‘San José Obrero’ de la Ciudad de Buenos Aires, con el objeto de ser utilizada en función de la contención de niños y adolescentes con tutela judicial y en situación de riesgo social” y los artículos 34, 68, 74, 82, 85, 86, 88, 90, 91, 96, 97 y 98 del citado proyecto de ley.

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 152 de fecha 26 de diciembre de 2007.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

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

Sala de la comisión, 16 de enero de 2008.

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

INFORME

Honorable Cámara:

I. Antecedentes

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

La clásica doctrina de la división de los poderes, concebida por el movimiento constitucionalista como una de las técnicas más eficaces para la defensa de las libertades frente a los abusos gestados por la concentración del poder, y que 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 Badeni¹ 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 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

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.

¹ Badeni, Gregorio, *Reglamentación de la Comisión Bicameral Permanente*, "La Ley", 2006-D, 1229.

² Badeni, Gregorio, obra citada.

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 consideraran las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.”

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

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

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

“*Capítulo cuarto. Del jefe de gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo. Artículo 100:* [...]”

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

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

La introducción de los institutos denominados “decretos de necesidad y urgencia”, “facultades delegadas” y “promulgación parcial de leyes” en el nuevo texto constitucional de 1994 implica poner reglas a una situación de excepción y, por lo tanto, al

estricto control que la Constitución Nacional le atribuye al Congreso Nacional.

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

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

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

A propuesta de los bloques que componen tanto el Senado de la Nación como la Honorable Cámara de Diputados, los presidentes de ambas Cámaras designaron los integrantes de la comisión bicameral.

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/Fevre⁷ y Basset S.A.”, del año 1967, sobre inconstitucionalidad de promulgación par-

⁶ “Giulitta c/Nación Argentina”, “Fallos” 189:156, del 28 de marzo de 1941.

⁷ En aquella ocasión, el Poder Ejecutivo promulgó parcialmente la ley 16.881.

cial,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 Nación fueron incorporados al texto constitucional, determinando la incorporación del instituto de promulgación parcial.

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

Esta era la pauta que sentó la Corte Suprema en el caso “Colella 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 parcial de la ley 24.522. Doctrina que mantuvo en precedentes posteriores.¹²

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).

¹² “Famyl S.A. c/Estado nacional s/acción de amparo”, C.S. 29 de agosto de 2000.

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 152 de fecha 26 de diciembre de 2007 referido al proyecto de ley registrado bajo el número 26.337 de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio fiscal correspondiente al año 2008, sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 5 de diciembre de 2007, mediante el cual se observan el último párrafo del artículo 12, en el artículo 72 la frase: “...y la suma de dos millones cien mil pesos (\$ 2.100.000), en carácter de aporte no reintegrable, a la Congregación ‘Marta y María - Instituto de Vida Consagrada’, personería otorgada por la Secretaría de Culto de la Nación por resolución 385/06, para ser destinada al Hogar Escuela Taller Granja ‘Don Bosco’ y al Hogar ‘Santa María de la Esperanza’, ambos de la provincia de Buenos Aires, y al Hogar ‘San José Obrero’ de la Ciudad de Buenos Aires, con el objeto de ser utilizada en función de la contención de niños y adolescentes con tutela judicial y en situación de riesgo social” y los artículos 34, 68, 74, 82, 85, 86, 88, 90, 91, 96, 97 y 98 del citado proyecto de ley.

II.a. Análisis del decreto

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

La ley 26.122, en el capítulo III del título III, se refiere a los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente respecto de los decretos de promulgación parcial de leyes estableciendo en su artículo 14 que esta comisión debe expedirse expresamente

¹³ Postura doctrinaria sostenida por el constitucionalista Germán J. Bidart Campos.

acerca de la validez o invalidez del decreto de promulgación parcial respecto de la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado.

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

La lectura del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: *a)* la firma del presidente de la Nación; *b)* la firma de los señores ministros y del señor jefe de Gabinete de Ministros –dictado en acuerdo general de ministros y refrendado juntamente con el señor jefe de Gabinete de Ministros–, y *c)* la remisión del señor jefe de Gabinete de Ministros a la Comisión Bicameral Permanente.

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

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

El decreto 152/07 en consideración ha sido decidido en acuerdo general de ministros y refrendado por la señora presidenta de la Nación, doctora Cristina Fernández de Kirchner, el señor jefe de Gabinete de Ministros, doctor 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 152/07.

Previamente, debe destacarse que el presupuesto general de la administración nacional constituye una herramienta fundamental para el logro de los objetivos del gobierno nacional dentro de un manejo prudente de las finanzas públicas.

Asimismo, el proyecto de ley registrado bajo el número 26.337 ha sido formulado teniendo en cuenta las prioridades de la política fiscal del Poder Eje-

cutivo nacional particularmente en mejorar la distribución del ingreso, la educación, la ciencia y tecnología y la inversión en infraestructura económica y social en procura de un crecimiento con equidad.

En virtud de lo expuesto precedentemente, y con el objeto de alcanzar dichos objetivos, el Poder Ejecutivo nacional considera conveniente observar determinadas normas del proyecto de ley de referencia que pueden obstaculizar su cumplimiento.

De este modo, se observa el último párrafo del artículo 12 del proyecto de ley precitado, referido a los Aportes del Tesoro Nacional a las universidades nacionales, el cual establece que el ex Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología garantizará el adecuado funcionamiento de las unidades académicas de las ciudades de Pergamino y Junín de la provincia de Buenos Aires, afectando, como mínimo, los recursos necesarios para el mantenimiento de las actuales condiciones de funcionamiento.

Es preciso destacar que las unidades académicas mencionadas en el párrafo precedente funcionan como sedes dependientes de la Universidad Nacional del Noroeste de la provincia de Buenos Aires.

De este modo, en el marco de la autarquía que le confiere la Ley de Educación Superior 24.521 y sus modificaciones, la citada universidad es responsable de distribuir su presupuesto dentro de sus distintas dependencias.

Por otra parte, el artículo 12 citado precedentemente otorga a la mencionada universidad un aporte para financiar los gastos de funcionamiento, inversión y programas especiales de pesos quince millones ochocientos cuarenta y cuatro mil cincuenta y tres (\$ 15.844.053), importe que resulta superior al crédito vigente para el ejercicio 2007 y que permitiría atender las erogaciones emergentes del funcionamiento de las sedes precitadas.

Por las razones expuestas *ut supra*, el Poder Ejecutivo nacional considera conveniente observar el último párrafo del artículo 12 del proyecto de ley antes mencionado.

Por otra parte, el artículo 34 del citado proyecto de ley sustituye el régimen de compensaciones por la adquisición de gasoil a precio diferencial, derivado del decreto 652 de fecha 19 de abril de 2002 y sus modificatorios, por un régimen de asignación directa de fondos a las empresas que prestan el servicio público de transporte, regular, masivo y con tarifa regulada. Asimismo, dispone que el Poder Ejecutivo nacional dicte la reglamentación necesaria para la instrumentación del régimen.

Es dable precisar que lo dispuesto por dicho artículo implica un profundo cambio en el actual régimen de suministro de gasoil a precio diferencial al transporte público de pasajeros, básicamente debido a que las empresas de transporte de pasajeros, que hoy adquieren el combustible a un precio diferencial –sensiblemente menor al de mercado–, si se aplicara un sistema como el previsto en el proyecto de ley sancionado, deberían abonar dicho insumo

al precio de mercado y percibir por parte del Estado nacional un subsidio que compense la diferencia.

En este sentido, el sistema previsto en el artículo 34 del proyecto de ley presenta inconvenientes de diversa índole, tanto para el Estado nacional como para las empresas de transporte beneficiarias del actual régimen.

Además, el sistema actual les asegura a las empresas de transporte la disponibilidad de un insumo vital para la prestación del servicio a un precio prefijado y no sujeto a variaciones por factores externos a los operadores de transporte.

En consecuencia, el Poder Ejecutivo nacional considera conveniente observar el artículo 34 del citado proyecto de ley.

En otro orden, el artículo 68 del mencionado proyecto de ley faculta al Poder Ejecutivo nacional a establecer medidas tributarias especiales, tales como diferimientos, reintegros, deducciones, regímenes especiales de amortización y/o bonificaciones de impuestos en los departamentos provinciales cuya crisis laboral, en general, derive de la privatización o cierre de empresas públicas. Asimismo, determina que el Poder Ejecutivo nacional establecerá las características y condiciones para ser considerados como tales.

El Poder Ejecutivo nacional deja constancia en los considerandos del precitado decreto que, a pesar de que una de las secuelas dejadas por el proceso de privatización o cierre de empresas públicas se tradujo en la pérdida de puestos de trabajo, desde que el proceso de privatizaciones tuvo lugar ha transcurrido un lapso considerable, en particular en lo que hace al fuerte impacto que dicha transformación produjo en su momento en materia de empleo público.

Dicha circunstancia permite sostener que no resulta conveniente, en las actuales condiciones en que se desenvuelve la actividad económica del país, vincular el referido proceso de privatizaciones a la necesidad de implementar medidas tributarias especiales.

En tal sentido, resulta pertinente destacar que se han adoptado diversas políticas de carácter promocional que permitirán impulsar y reactivar la actividad empresarial y por ende repercutir positivamente en la generación de empleo, con aplicación en todo el territorio nacional y, consecuentemente, en las áreas afectadas por privatizaciones de empresas públicas.

En consecuencia, por las razones expuestas, el Poder Ejecutivo nacional considera conveniente observar dicho artículo.

Por otra parte, el artículo 72 del mencionado proyecto dispone, entre otras asignaciones, que el señor jefe de Gabinete de Ministros, en uso de las facultades del artículo 37 de la ley 24.156, asignará la suma de pesos dos millones cien mil (\$ 2.100.000) en carácter de aporte no reintegrable a la Congre-

gación "Marta y María - Instituto de Vida Consagrada", personería otorgada por resolución 385/06 de la Secretaría de Culto dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, para ser destinada al Hogar Escuela Taller Granja "Don Bosco" y al Hogar "Santa María de la Esperanza", ambos de la provincia de Buenos Aires, y al Hogar "San José Obrero" de la Ciudad de Buenos Aires, con el objeto de ser utilizada en función de la contención de niños y adolescentes con tutela judicial y en situación de riesgo social.

En función de lo dispuesto en la ley 26.061, de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en cuanto corresponde a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y al Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia garantizar la distribución justa y equitativa de las partidas presupuestarias y de todos los recursos nacionales o internacionales destinados a la efectivización de dicha protección integral y, atento que en oportunidad de formularse el proyecto de ley de presupuesto para el año 2008 no se relevaron requerimientos en relación con este aporte no reintegrable, el Poder Ejecutivo nacional considera necesario observar la parte pertinente de dicho artículo.

En otro orden, el artículo 74 del citado proyecto de ley establece que el señor jefe de Gabinete de Ministros, en uso de las facultades del artículo 37 de la ley 24.156, asignará un aporte no reintegrable por la suma de pesos treinta y cinco mil (\$ 35.000) a la Fundación Lugares de la ciudad de Ushuaia, provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, personería jurídica 372, con el objeto de cancelar deudas contraídas con organismos oficiales, y por una suma de pesos cien mil (\$ 100.000) a la Asociación Cultural "Mariano Moreno" -Biblioteca Pública y Complejo Cultural "Mariano Moreno"- de la ciudad de Bernal, partido de Quilmes, provincia de Buenos Aires.

Es preciso destacar que en oportunidad de formularse el proyecto de ley de presupuesto para el año 2008 no se relevaron requerimientos en relación con estos aportes no reintegrables, motivo por el cual el Poder Ejecutivo nacional procede a observar este artículo.

En el mismo sentido, el artículo 82 del mencionado proyecto de ley faculta al señor jefe de Gabinete de Ministros para que, en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 37 de la ley 24.156, efectúe las reestructuraciones presupuestarias que fueren necesarias a los efectos de proveer los fondos requeridos para el normal funcionamiento del Juzgado Federal de la ciudad de Villa María, provincia de Córdoba, creado por la ley 25.970.

El citado artículo no especifica el monto necesario para el normal funcionamiento del mencionado juzgado federal ni al momento de formular los requerimientos presupuestarios para el año 2008 se relevó suma alguna a los fines de este propósito,

razón por la cual los gastos en cuestión podrán ser atendidos con el total de créditos asignados al Consejo de la Magistratura y, por lo tanto, el Poder Ejecutivo nacional procede a observar este artículo.

Por otra parte, el artículo 85 del proyecto de ley mencionado faculta al señor jefe de Gabinete de Ministros para que, en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 37 de la ley 24.156, disponga una ampliación en el crédito asignado al Programa 29 - Administración civil de las fuerzas de seguridad - Jurisdicción 30 - Ministerio del Interior, en la suma de pesos cuarenta millones (\$ 40.000.000) para ser destinado exclusivamente a las jurisdicciones provinciales que hayan registrado mayores incrementos en los índices de delitos de índole federal.

Es preciso destacar que el Poder Ejecutivo nacional ha previsto los mecanismos y acciones necesarias a fin de garantizar la seguridad interior en el marco de las políticas contempladas en el proyecto de ley registrado bajo el número 26.337.

De este modo, la reasignación que resulta de atender lo dispuesto en el artículo 85 del citado proyecto de ley condiciona el cumplimiento de las políticas presupuestarias previstas para el año 2008, razón por la cual el Poder Ejecutivo nacional observa este artículo.

En este orden de ideas, el artículo 86 del citado proyecto de ley faculta al señor jefe de Gabinete de Ministros a realizar las reestructuraciones presupuestarias necesarias para disponer un aporte de pesos un millón setecientos setenta mil (\$ 1.770.000) a la Administración Nacional de Parques Nacionales, dependiente de la Secretaría de Turismo de la Presidencia de la Nación, para la compra de un (1) helicóptero para rescates y salvamentos.

Dentro de los créditos incluidos en el artículo 1º del mencionado proyecto de ley, la citada entidad ha recibido, con respecto a su presupuesto para el ejercicio 2007, un sustancial incremento, razón por la cual se estima que la ampliación dispuesta por este artículo puede ser absorbida dentro de su total y en consecuencia, por las consideraciones expuestas, el poder ejecutivo nacional procede a observar este artículo.

Mediante el artículo 88 del proyecto de ley citado anteriormente se faculta al señor jefe de Gabinete de Ministros para que, en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 37 de la ley 24.156, efectúe las reestructuraciones presupuestarias necesarias a los efectos de garantizar el pago de la membresía correspondiente a la participación de la República Argentina en el Comité Olivícola Internacional.

Es dable precisar que en oportunidad de formularse el proyecto de ley de presupuesto para el año 2008 no se relevaron requerimientos para este objetivo, a la vez que el citado artículo no especifica monto alguno y por tanto no se conoce el impacto financiero de este pago para el ejercicio 2008, motivo por el cual el Poder Ejecutivo nacional procede a observar este artículo.

Asimismo, mediante el artículo 90 del mencionado proyecto de ley se faculta al señor jefe de Gabinete de Ministros a realizar las reestructuraciones presupuestarias necesarias para cubrir las diferencias existentes respecto de la obra "Acueducto del Río Colorado", en virtud del convenio suscrito entre la provincia de La Pampa y el Estado nacional con fecha 27 de mayo de 2002, debiendo arbitrar los medios necesarios para la conclusión total de la obra.

Resulta preciso destacar que este artículo del proyecto de ley no determina un monto cierto para la conclusión de la citada obra y de los antecedentes recibidos en oportunidad de proceder a elevar el proyecto de ley de presupuesto para el año 2008 tampoco se brindaban detalles sobre el faltante para esta primera etapa de la misma, razón por la cual el Poder Ejecutivo nacional considera conveniente observar este artículo.

En otro orden, mediante el artículo 91 del proyecto de ley mencionado, el señor jefe de Gabinete de Ministros podrá disponer las reestructuraciones presupuestarias necesarias a fin de incrementar los créditos asignados a la Jurisdicción 56 - Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios para el financiamiento de las obras de infraestructura eléctrica básica para el sistema interconectado provincial de la provincia de Misiones en la suma de pesos cincuenta millones (\$ 50.000.000), comprendiendo obras complementarias, y para asignar un aporte no reintegrable para el Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal creado por la resolución 174 de fecha 30 de junio de 2000 de la Secretaría de Energía, de pesos ochenta y un millones seiscientos sesenta mil (\$ 81.660.000) con destino a la construcción de las estaciones transformadoras definitivas de Pichanal, Tartagal, Orán y la línea extra de alta tensión en 500 KW - San Juancito Pichanal, provincia de Salta.

El Poder Ejecutivo nacional destaca en los considerandos del precitado decreto que resulta necesario garantizar el carácter integral tanto de las obras de infraestructura eléctrica básica como del Plan Federal de Transporte Eléctrico y de la construcción de estaciones transformadoras definitivas en el marco de las políticas energéticas previstas para el año 2008, razón por la cual considera conveniente la observación de este artículo.

En otro orden, el artículo 96 del citado proyecto de ley faculta al señor jefe de Gabinete de Ministros para que, en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 37 de la ley 24.156, disponga una ampliación en el crédito asignado a la Entidad 101 - Fundación Miguel Lillo - Inciso 3, por la suma de pesos novecientos cuarenta mil (\$ 940.000) para ser destinada a la conclusión de las obras de remodelación del museo de dicha fundación, y por la suma de pesos novecientos sesenta mil (\$ 960.000) en el crédito asignado a la Universidad Nacional de Jujuy a los efectos de ser destinada a la compra de

un cromatógrafo líquido masa-masa Hplcmsms para el Laboratorio de Análisis de Residuos y Trazas (LANART) de la mencionada casa de estudios.

Es preciso destacar que, en oportunidad de formularse el proyecto de ley de presupuesto para el año 2008 y definirse las asignaciones mencionadas en este artículo, no se relevaron requerimientos presupuestarios específicos por parte de la Entidad 101 - Fundación Miguel Lillo.

En este sentido, el mencionado objetivo de la Universidad Nacional de Jujuy se debe atender dentro del total de las asignaciones previstas en el artículo 12 del citado proyecto de ley.

Por las razones expuestas se desconoce la importancia y urgencia en la atención de los objetivos planteados, motivo por el cual el poder ejecutivo nacional procede a observar este artículo.

Mediante el artículo 97 del proyecto de ley mencionado anteriormente se autoriza al señor jefe de Gabinete de Ministros, en virtud de las asignaciones presupuestarias que del Tesoro nacional se realizan a la provincia de La Rioja desde el año 1988, a efectuar las reestructuraciones presupuestarias necesarias a los efectos de cumplimentar las obligaciones convenidas que surjan durante el ejercicio 2008.

El citado artículo no especifica los montos que pueden alcanzar dichas asignaciones en razón de que las mismas dependen de las obligaciones que surjan durante el ejercicio 2008, por lo tanto se desconoce su impacto fiscal y se estima que podrán ajustarse a la evolución de las finanzas durante dicho ejercicio, razón por la cual el Poder Ejecutivo nacional considera procedente observar este artículo.

Por último, mediante el artículo 98 del citado proyecto de ley registrado bajo el número 26.337 se establece que el señor jefe de Gabinete de Ministros efectuará las modificaciones presupuestarias necesarias a los efectos de cumplimentar las obligaciones que surgieren durante el presente ejercicio, en virtud de convenios que se celebraren entre la Nación Argentina y las provincias y que requirieren aportes no reintegrables del Tesoro nacional.

En este sentido, el Poder Ejecutivo nacional deja constancia en los considerandos del precitado decreto que se desconoce el impacto fiscal que pudieran tener los aportes no reintegrables del Tesoro nacional emergentes de convenios a celebrar durante el presente ejercicio entre la Nación Argentina y las provincias y la magnitud del desfinanciamiento de otros objetivos programados en el proyecto de ley registrado bajo el número 26.337 que provocarían dichas modificaciones presupuestarias.

Asimismo, el proyecto de ley citado precedentemente incluye previsiones presupuestarias para atender aportes no reintegrables del Tesoro nacional a las provincias en cumplimiento de convenios celebrados.

Por las razones expuestas precedentemente, el Poder Ejecutivo nacional procede a observar el artículo mencionado anteriormente.

Por todo lo expuesto ut supra, 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 26.337 de presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio fiscal correspondiente al año 2008, sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 5 de diciembre de 2007.

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 152/07 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 152 de fecha 26 de diciembre de 2007.

Diana B. Conti.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) ha considerado el mensaje del jefe de Gabinete de Ministros por medio del cual se comunica el dictado del decreto de promulgación parcial de ley (DPPL) 152/2007, 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°, 14 y 19 de la ley 26.122.

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

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

1°) Aprobar el decreto de promulgación parcial de ley 152/2007 debido a que el mismo tiene autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu de proyecto sancionado originalmente por el Congreso, todo ello de conformidad con lo esta-

blecido por el artículo 80 de la Constitución Nacional y los artículos 14 y 22 de la ley 26.122.

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

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

Sala de la comisión, 16 de enero de 2008.

Oscar R. Agud. – Ernesto R. Sanz.

INFORME

Honorable Cámara:

1. Intervención legal

1.1. La comisión bicameral y las Cámaras.

El Congreso Nacional, luego de doce años de producida la última reforma constitucional, ha dado cumplimiento formal a la previsión de los artículos 80, última parte, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional (CN) sobre los decretos de promulgación parcial de leyes (DPPL), al sancionar la “ley especial” que rige el trámite y el alcance de la intervención del Congreso y conformar la Comisión Bicameral Permanente, recaudos ambos exigidos por dicha enmienda para dar validez a este tipo de normas.

La parte final del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, aplicable a los decretos de promulgación parcial de leyes, dice: “...Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.

”La especialidad otorga a la ley un relevante papel en cuanto a que su contenido es específico del instituto que regula y, en caso de antinomias con otras normas, se convierte en criterio para resolver dándole preferencia, tal como ocurre con otros criterios como el jerárquico normativo o el cronológico.”¹⁴

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 responsa-

bilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde: [...] 12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente. 13. Refrendar conjuntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente”.

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

El artículo 14 de la ley citada dispone además: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto de promulgación parcial y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la procedencia formal y sustancial del decreto. En este último caso debe indicar si las partes promulgadas parcialmente tienen autonomía normativa y si la aprobación parcial no altera el espíritu o la unidad del proyecto sancionado originalmente por el Congreso”.

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 inmedia-

¹⁴ 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 siguientes.

to 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.”

“*Pronunciamento*. 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 pronunciamento de forma inmediata.”

En función de lo expuesto, esta comisión bicameral actúa en el marco de su competencia ejerciendo su control y elevando su despacho¹⁵, 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 DPPL

La aprobación del DPPL propuesto en el proyecto de resolución, y motivo del informe, se funda en las razones y consideraciones siguientes:

2.1. Consideraciones generales.

2.1.1. En primer lugar es preciso destacar que el decreto ha sido dictado invocando el artículo 80 de la Constitución Nacional.

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

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

2.1.2. Con la reforma constitucional de 1994, la promulgación parcial de leyes y el veto parcial parecen confundirse en la frase del artículo 80 de la Constitución Nacional que dispone “los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante”. Sin embargo, desde antes de la reforma el máximo tribunal en el precedente

“Giulitta”¹⁶ admitió el rechazo parcial de los proyectos de ley, posición que tomamos como nuestra. Es así que, para avalar tal decisión expresó: “...El veto parcial, cuya existencia se admite, tiene que producir su efecto, que es el de suspender la aplicación de la ley. A primera vista parece que el veto parcial y la promulgación fragmentaria se excluyen recíprocamente, pero no es así. El veto parcial es, en realidad, independiente de la promulgación. Este derecho tiene, por lo menos, el efecto de suspender la promulgación de la ley en relación a la parte vetada; es decir, impedir que se produzca el efecto de la promulgación tácita, por el transcurso de diez días útiles que existe respecto de toda ley no observada dentro de ese término...” (considerando 10).

En el mismo sentido, calificada doctrina expresó: “...Desechar significa observar. Lo que el Poder Ejecutivo observa es el proyecto de ley sancionado por el Congreso. No es todavía ley, porque ley es un acto complejo que exige concurrencia de dos órganos –el Congreso y el presidente de la República–, y a esta altura del proceso falta todavía voluntad del segundo. El presidente observa. Y observa todo el proyecto, o una parte de él. Pero dice el artículo ‘que el proyecto vuelve con sus objeciones’, o sea el texto sancionado íntegro, y no sólo la parte objetada. Primera conclusión: el presidente puede vetar sólo una parte del proyecto, o sea, hay veto parcial. No necesariamente debe desecharse el proyecto completo. Segunda conclusión: la parte no observada queda aprobada, es decir ya no puede caer sobre ella el veto presidencial”.¹⁷

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

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

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

Textualmente, el artículo 23 ordena: “*Impedimento*. Artículo 23: Las Cámaras no pueden introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del

¹⁵ “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.

¹⁶ CSJN, “Giulitta, Orencio A. y otros”, sentencia del 28/3/1941.

¹⁷ Bidart Campos, Germán J., *Veto y promulgación parcial de la ley (con particular referencia a la ley 16.881)*, “El Derecho”, 19-360.

Poder Ejecutivo, debiendo circunscribirse a la aceptación o rechazo de la norma mediante el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes”.

2.2. Razones formales.

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

DPPL 152/2007, publicado en el Boletín Oficial del 28 de diciembre de 2007, bajo el número 31.312, página 8, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; observa los artículos 34, 68, 74, 82, 85, 86, 88, 90, 91, 96, 97 y 98 del proyecto de ley registrado bajo el número 26.337, el último párrafo del artículo 12 y una frase del artículo 72 del mismo proyecto de ley; asimismo, con dichas salvedades, promulga como ley de la Nación el proyecto de ley registrado bajo el número 26.337 (presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 2008).

2.2.1. De acuerdo con el artículo 14 de la citada ley 26.122 (“...El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la procedencia formal y sustancial del decreto. En este último caso debe indicar si las partes promulgadas parcialmente tienen autonomía normativa y si la aprobación parcial no altera el espíritu o la unidad del proyecto”) es menester analizar si el DPPL en análisis cumple con los requisitos formales y sustanciales para su emisión exigidos por la norma constitucional.

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

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

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

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

- La comisión bicameral ha verificado que el DPPL ha sido publicado en el boletín oficial.

2.3. Razones sustanciales.

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

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

- Excepción: “Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sanciona-

do por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia”.

Es decir que la norma constitucional sujetó la promulgación parcial al cumplimiento de dos recaudos sustanciales: *a)* que la parte no vetada posea autonomía jurídica, y *b)* que la promulgación de ese tramo de la ley no altere el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En consecuencia, como intérprete final que es, aunque no el único, cabe a la Corte Suprema determinar el contenido, alcance y límite de aquellos requisitos.¹⁸

Sometiendo a esta prueba (test) de constitucionalidad al DPPL 152/2007 remitido a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración, advertimos que reúne los requisitos sustanciales exigidos por la norma reglamentaria, es decir que el presente decreto posee autonomía normativa y no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado originariamente por el Congreso de la Nación.

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 ese el fundamento principal por el cual adoptamos en general 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 este decreto de promulgación parcial de ley.

A nuestro entender, tal como lo expresábamos con anterioridad, el decreto en cuestión cumple con los requisitos sustanciales exigidos por la norma constitucional para el dictado de este tipo de normas.

Ya la Corte Suprema de Justicia hacía referencia a estos requisitos antes de la reforma constitucional de 1994 que introdujera el mencionado artículo 80. Así, en el considerando 7 del fallo “Colella”¹⁹ nuestro máximo tribunal sostenía: “...que el proyecto sancionado por el Congreso Nacional constituía un todo inescindible, de modo que las normas no promulgadas no han podido separarse del texto to-

¹⁸ Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina –comentada y concordada–*, La Ley, Buenos Aires, 2001, tomo II, página 558.

¹⁹ CSJN, “Colella, Ciriaco c/Fevre y Basset S.A. y/u otro”, sentencia del 9/8/1967.

tal sin detrimento de la unidad de éste. Como regla, las disposiciones que componen una ley están vinculadas entre sí. No cabe asegurar, pues, que el Congreso hubiera sancionado el proyecto en caso de excluirse algunas de sus normas capitales. De ahí que el Poder Ejecutivo no pudo, en su momento, proceder como procedió, sin invadir atribuciones propias del Congreso Nacional y, sin asumir, en la especie, la calidad de legislador”.

En el mismo sentido se expresó la Corte en el precedente “Bustos”²⁰ al reiterar la doctrina expuesta en el caso “Franzini”; estableció que “...de conformidad al antiguo artículo 72 de la Constitución Nacional, el Poder Ejecutivo se encontraba facultado para promulgar una ley en forma parcial, supeditando la validez de tal promulgación a que permaneciese inalterado el objeto central de la norma, de forma que las partes observadas pudiesen escindir del texto del proyecto sancionado por el Congreso, sin detrimento de aquél”.

Por ello, toda vez que el decreto de promulgación parcial de ley sometido a examen cumple los requisitos formales y sustanciales exigidos por la norma de aplicación, a fin de ejercer un debido control de constitucionalidad, es que esta Comisión Bicameral Permanente puede convalidar su dictado, y en consecuencia propone su aprobación.

Oscar R. Aguad. – Ernesto R. Sanz.

III

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional ha considerado el expediente referido al decreto 152/2007 del Poder Ejecutivo nacional mediante el cual se promulga parcialmente la ley 26.337 que aprueba el presupuesto general de la administración nacional.

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. Rechazar el decreto 152/2007 por falta de adecuación a los requisitos sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado.
2. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

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

Sala de la comisión, 16 de enero de 2008.

Marcela V. Rodríguez.

INFORME

Honorable Cámara:

Tal como se analizará a continuación, el decreto 152/07 mediante el cual se promulga parcialmente la ley 26.337 que aprueba el presupuesto general de la administración nacional no cumple con los requisitos constitucionales para su dictado.

Análisis de la ley de presupuesto general de la Nación

La aprobación de la ley 26.337, de presupuesto general de la administración general es a todas luces inconstitucional en cuanto delega indebidamente facultades propias del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, con la correlativa violación de numerosas cláusulas constitucionales (artículos 1º, 76, 75, incisos 8 y 2, y 29, entre otros).

Enumeraremos una serie de observaciones²¹ en este sentido. A su vez, la ley que se cuestiona viola principios republicanos básicos, propios de un Estado de derecho respetuoso de la división de poderes y de los derechos individuales.

La importancia de la deliberación pública en el diseño y sanción del presupuesto

Primeramente, debe señalarse que la aprobación del presupuesto es una decisión de enorme relevancia para el país, pues en él se establecen las pautas del modelo social y económico adoptado por éste.

En materia financiera, resulta particularmente significativa la participación activa del Congreso Nacional, en cuanto es el poder dotado de mayor legitimidad democrática y en él se encuentran representados los intereses de los diferentes sectores de la sociedad. En este sentido, la participación del órgano pluralista por excelencia es la mejor garantía contra los manejos discrecionales en cuestiones tan importantes como la asignación de recursos para cubrir los gastos existentes y para cumplimentar las obligaciones contraídas por el Estado nacional. Por ello, se impone la necesidad de sujetar toda decisión presupuestaria y financiera que regule la relación entre gastos y recursos, al escrutinio y la discusión en el seno legislativo de los representantes del pueblo.

²¹ Estas consideraciones ya fueron expuestas y presentadas como observación al Orden del Día N° 3.311-D-07 que contiene el dictamen de las comisiones de Presupuesto y Hacienda referente al proyecto de ley (expediente 8-J.G.M.-2007) por el cual se aprueba el presupuesto de la administración nacional para el ejercicio fiscal correspondiente al año 2008.

La atribución de sancionar el presupuesto general de gastos es central en nuestro sistema institucional y es una facultad privativa del Poder Legislativo. Esto es así por las siguientes razones:

1. El Congreso de la Nación es el órgano con legitimación democrática directa en el que se encuentran representadas las voces de los diferentes sectores de la sociedad y, además, constituye el ámbito de participación de las provincias en las cuestiones nacionales. Este criterio ha sido receptado por nuestra propia Constitución Nacional. En forma clara, ésta dispone, en su artículo 75, inciso 8, que corresponde al Congreso de la Nación fijar anualmente el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, sobre la base del programa general de gobierno y el plan de inversiones públicas. Consecuentemente, como explicaremos en este documento, toda decisión que no respete esta facultad privativa del Congreso Nacional resulta inconstitucional. La misma conclusión surge de la interpretación armónica de los artículos 99, 76 y 29 de la Carta Magna, que vedan la posibilidad de que el Poder Ejecutivo se arrogue atribuciones propias del Poder Legislativo.

La participación activa de todos los representantes del pueblo ofrece mayores garantías de que la decisión final asigne recursos para cubrir gastos de una forma más imparcial.

El presupuesto es una herramienta indispensable para satisfacer las obligaciones contraídas por el Estado y para efectivizar los derechos consagrados en favor de todos los habitantes de la Nación. Toda decisión que pueda afectar derechos de una forma fundamental debe emanar del Poder Legislativo.

2. La sanción de la ley de presupuesto por parte del Congreso de la Nación garantiza el ejercicio del control público sobre los gastos de gobierno, propio de un sistema republicano como el nuestro, establecido en el artículo 1º de la Constitución Nacional.

3. Constituye la mejor forma de evitar una excesiva acumulación de facultades en uno de los poderes del Estado, con los riesgos que ello conlleva. La participación activa del Congreso Nacional es funcional a la reducción del sistema hiperpresidencialista existente.

4. Constituye la mejor forma de garantizar el debido respeto a las minorías parlamentarias.

La importancia del presupuesto, la división de poderes y el efectivo respeto a los derechos de los habitantes

Presupuesto, participación del Congreso y derechos humanos.

Como adelantamos, el presupuesto es una herramienta fundamental a los fines de garantizar el pleno respeto a los derechos de los habitantes. Prácticamente todos los derechos, sean civiles, políticos,

económicos o culturales, requieren dinero del erario público para ser satisfechos y protegidos. Por ello es que confiamos en el Congreso Nacional la facultad de ponderar los diferentes intereses y discutir acerca de las mejores formas de invertir los recursos existentes. Tanto mayorías como minorías tienen el pleno derecho de discutir y debatir aquellas decisiones que afectarán sus vidas y derechos. Nadie está dispuesto a dejar estos criterios en manos de órganos unipersonales y no deliberativos. Menos aún en las manos del jefe de Gabinete, que ni siquiera está dotado de la legitimidad popular. ¿Por qué el pueblo argentino, las mayorías, las minorías, deberían estar sujetas a la voluntad del jefe de Gabinete y a sus decisiones discrecionales en cuanto a la reestructuración de partidas presupuestarias?

Hay que ser taxativos en este sentido: si el presupuesto es necesario para satisfacer derechos de los habitantes, el diseño total de éste debe realizarse en un ambiente deliberativo, que pondere los intereses de todos los posibles afectados por la decisión final. Como sostiene Nino, la democracia es normativamente valiosa sólo si se ofrecen oportunidades de participación igualitaria en la discusión, es decir, sólo si las voces de todos los potencialmente afectados por la decisión final están adecuadamente representadas. Ampliar los canales de participación, promueve mayores y mejores posibilidades de acceder a umbrales mínimos de protección de derechos. Cuanto mayor es la posibilidad de expresar intereses en la arena pública, mayor es la posibilidad de que la decisión final contemple de alguna forma ese interés.²²

El proyecto de ley de presupuesto 2008 y la delegación legislativa

La ley de presupuesto 2008 delega amplias facultades en el jefe de Gabinete de Ministros, constituyendo una franca violación a las disposiciones constitucionales reseñadas.

Como expondremos a continuación, las disposiciones citadas resultan inconstitucionales toda vez que violentan la letra y espíritu de nuestra Ley Suprema. En este sentido, según el artículo 76 de la Constitución Nacional, antes referenciado, sólo podrán delegarse ciertas facultades legislativas al Poder Ejecutivo “en aquellas materias determinadas de administración o de emergencia pública con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca”. Así, la delegación legislativa debe estar sujeta a los siguientes requisitos:

– Sólo pueden delegarse facultades al presidente de la Nación, no así a la administración pública en general.

²² Nino, Carlos S., *La Constitución de la democracia deliberativa*, Ed. Gedisa, España, año 1997.

– Se admite sólo en dos supuestos excepcionales²³: materias determinadas de administración o de emergencia pública. El Congreso debe establecer las bases, es decir fijar la política legislativa que deberá respetar el Poder Ejecutivo en su actividad normativa.²⁴

– La ley delegante debe fijar un plazo para el ejercicio de la facultad legislativa delegada.²⁵

– Posterior control por parte de la Comisión Bicameral Permanente.²⁶

Igualmente, se ha señalado que “el Congreso debe definir la materia de la delegación y suministrar un patrón o criterio claro para guiar al Ejecutivo, a la vez que debe preverse un tiempo limitado, pasado el cual las facultades concedidas puedan ser recuperadas por aquél. [...] El primero de tales límites importa que no será admisible una simple delegación legislativa al Poder Ejecutivo, que no contenga las pautas para su accionar”.²⁷ A su vez, se ha dicho que “en un sistema representativo es función de los representantes del pueblo efectuar las decisiones difíciles que son necesarias para fijar las políticas públicas significativas. Cuando el Congreso delega sus poderes en forma global, con la sola limitación de un vago estándar de interés público, está abdicando su trabajo de realizar las decisiones difíciles sobre las políticas públicas”.²⁸

De esta forma, es claro que la atribución de sancionar el presupuesto es una atribución privativa del Congreso de la Nación (según lo dispuesto expresamente por el artículo 75, inciso 8, de la Constitución Nacional y por el principio de legalidad del gasto público²⁹), que sólo podría delegarse bajo un

estricto cumplimiento de los requisitos enumerados precedentemente. Ninguno de los requisitos previstos se encuentra satisfecho en el caso del proyecto de ley de presupuesto 2008. Debe entenderse que dicho proyecto es inconstitucional, toda vez que:

A - La delegación directa de facultades legislativas a funcionarios de la administración pública, distintos del presidente de la Nación, está absolutamente vedada constitucionalmente. En este sentido, una delegación directa al jefe de Gabinete de Ministros –tal como la efectuada por el proyecto en análisis– no es permisible constitucionalmente.

B - No se ha probado fehacientemente la configuración de alguno de los supuestos excepcionales que habilitan la delegación legislativa. Es a todas luces insuficiente aducir razones de conveniencia a los fines de dotar al jefe de Gabinete de Ministros de las competencias propias del Poder Legislativo. En este sentido, Bidart Campos efectúa una serie de consideraciones sobre las excepciones contenidas en el artículo 76 actual: “Pese a las ambigüedades en el léxico del texto constitucional reformado [...] no es razonable suponer que la Constitución deja opción libre para usar de la delegación legislativa”.³⁰ Es claro que estas excepciones deben ser interpretadas restrictivamente, precisamente porque son excepciones y no la regla general. Si se reconociera que la “reestructuración presupuestaria” (materia delegada en el proyecto) es una cuestión de “administración” en los términos del artículo 76, perderían todo sentido las cláusulas constitucionales citadas ya que prácticamente “todo” el presupuesto puede configurar materia delegable, lo que se enfrenta a la idea de que nuestros constituyentes quisieron dejar en manos del Congreso –órgano plural por excelencia– la facultad privativa de sancionarlo. Asimismo, dentro de una interpretación restrictiva de las excepciones a la prohibición por parte del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones de carácter legislativo, no basta la mera existencia de una cuestión de “administración” para habilitar la delegación sino que debe justificarse con muy buenas razones por qué el jefe de Gabinete podría enfrentar en mayor y mejor medida que el Legislativo ese tipo de cuestiones.

C - No se fijó en forma clara y expresa la política legislativa que deberá respetar el Poder Ejecutivo en su actividad normativa, ni el plazo de duración de dicha actividad. De la lectura del proyecto no surge nítidamente la regulación de las bases que deberá respetar el jefe de Gabinete a la hora de ejercer las facultades delegadas ni el plazo de duración de éstas. Como sostiene García Lema “el Congreso debe definir la materia de la delegación y suminis-

²³ Santiago (h.), Alfonso, *La delegación legislativa en la reciente práctica institucional argentina*, publicado en “La Ley”, 27 de agosto de 2004, 18.

²⁴ Idem.

²⁵ Idem.

²⁶ Complementariamente, señala el artículo 100 en su inciso 12: “Corresponde al jefe de Gabinete de Ministros refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente”.

²⁷ Rosatti, Horacio D; Barra, Rodolfo C; García Lema, Alberto M; Masnatta, Héctor; Paixao, Enrique; Quiroga Lavié, Humberto. *La reforma de la Constitución explicada por miembros de la Comisión de Redacción*, Ed. Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 1994, páginas 398-404.

²⁸ Schwartz, Bernard, *Administrative Law. A. Casebook*, Little, Brown and Company, 1994, página 118.

²⁹ Como señaló la Corte Suprema de la Nación: “Es de la esencia misma del sistema económico constitucional que rige en la Nación y en todas las provincias que forman y que se halla consignado en las expresas disposiciones constitucionales, que el poder de disponer de los dineros públicos reside en el departamento Legislativo del gobierno, aun cuando corresponda al Ejecutivo, por la naturaleza sus funciones, hacer efectivas las disposiciones de aquél (CSJN, “Fallos” 148: 81, caso “Dellepiane c/provincia de Tucumán”).

³⁰ Bidart Campos, Germán, *Derecho constitucional argentino*, tomo VI, “La reforma constitucional de 1994”, Ed. Ediar, Buenos Aires, páginas 342-343.

trar un patrón o criterio claro para guiar al organismo administrativo al cual se transfieren facultades. Dura un tiempo limitado, pasado el cual las facultades concedidas son recuperadas por el Congreso. [...] La idea que anima esta prohibición es que el Congreso no está habilitado para delegar en bloque en el presidente todas sus facultades legisferantes, porque ello está impedido por el artículo 29 de la Constitución, que sanciona tal acto con la nulidad insanable y condena a los que los formulen, consientan o firmen a la responsabilidad y pena de infames traidores a la patria. Como consecuencia de esa regla la delegación legislativa tampoco puede importar la transferencia lisa, llana y definitiva de legislar sobre ciertos asuntos. Este segundo principio, establecido en la doctrina, ha sido ahora reconocido normativamente en el mencionado artículo 76...”³¹

La ley cuestionada no establece las “bases de la delegación” ni el tiempo de duración de ésta. El ejercicio presupuestario está sujeto a un límite de tiempo y precisamente por ello es que el proyecto debió hacer explícito el tiempo de duración de las funciones excepcionales delegadas al jefe de Gabinete.

D - La delegación prevista por la ley de presupuesto 2008 carece de suficiente motivación fáctica. En este sentido, tal como se sostuvo en el fallo “Verrochi, Ezio Daniel c/Poder Ejecutivo nacional, Administración Nacional de Aduanas”,³² cuando el Poder Ejecutivo asume funciones inherentes al Poder Legislativo debe acreditarse una suficiente motivación fáctica³³ que permita evaluar la razonabilidad de este tipo de medidas. Si bien dicha doctrina se sentó a propósito del análisis de un decreto de necesidad y urgencia y la interpretación constitucional de las facultades consagradas en el artículo 99, inciso 3, es posible “traspolarla” a este caso dado que se discute análogamente cuestiones relativas a los supuestos en los cuales el Poder Ejecutivo puede asumir funciones legislativas (artículo 76 de la Constitución Nacional). Asimismo, tanto el Congreso como el Poder Ejecutivo deberían acreditar fehacientemente una suficiente motivación fáctica para habilitar la delegación legislativa y evaluar la razonabilidad de ésta.

A decir de la doctrina, la razonabilidad se determina por “una equivalencia entre el hecho que origina la norma jurídica creada y la prestación o sanción de la norma”.³⁴ Es claro que en este caso no

se ha cumplido dicho requisito, puesto que no se demostró que existan razones justificatorias de una resignación de competencias del Poder Legislativo y su correspondiente traslado hacia el Poder Ejecutivo.

E - Finalmente, cabe destacar que con la reforma constitucional de 1994 se incorporó al inciso 8 del artículo 75 la obligación del Congreso de dictar el presupuesto de conformidad con el régimen de coparticipación federal de impuestos previsto en el tercer párrafo del inciso 2 del artículo 75. Claramente, si se consolida esta delegación legislativa planificada en el proyecto de ley de presupuesto 2008, el Poder Ejecutivo podría modificar las partidas asignadas por el Congreso sin tener en cuenta el límite aquí mencionado.

Algunas consideraciones generales sobre la ley de presupuesto 2008

De acuerdo con el análisis elaborado por el CIEPP³⁵, en ocasión de la presentación del proyecto presupuesto 2008: “La presentación del proyecto de presupuesto 2008 nos somete una vez más a un ejercicio de ficción. Entre una visión parcial de la realidad, estimaciones cuando menos conservadoras sobre el futuro, manejos contables poco transparentes y las posibilidades de transformarlo completamente en el transcurso del año, este proyecto, al igual que sucedió con los años anteriores, ofrece poco material para analizar sobre bases sólidas la política económica que el gobierno planea efectivamente llevar adelante el próximo año”.

Según el estudio desarrollado:

“Cuatro son los rasgos principales del proyecto que hacen que la posibilidad de su análisis resulte ficcional. En primer lugar, la persistencia de estimaciones macro-fiscales improbables, basadas en cálculos conservadores sobre la evolución futura de las variables y en índices de precios manipulados. La consecuencia de esta actitud, como ocurriera en años anteriores, es una importante subestimación de recursos que le permite al Poder Ejecutivo nacional (PEN) contar con excedentes presupuestarios para su uso arbitrario, que valida posteriormente incrementando las partidas de gastos a través de los llamados ‘superpoderes’.

”En segundo lugar, un rasgo de absoluta inercia en la evolución del gasto. Tanto en las partidas destinadas a remuneraciones y transferencias, como en aquellas destinadas a gasto social, como en las relativas a subsidios de distinto tipo, los incrementos presupuestados son inerciales. Esto implica que no se prevén mejoras nominales en rubros como sa-

³¹ García Lema, Alberto M., *La delegación legislativa. La reforma de la Constitución*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1994, páginas 400-402.

³² “Fallos” 322:1726.

³³ Considerando 10, voto de la mayoría, fallo “Verrochi”, obra citada.

³⁴ Linares Quintana, Segundo. *Tratado de la ciencia del derecho constitucional argentino y comparado*.

³⁵ Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas. Serie Análisis de Coyuntura N° 16. *Análisis del presupuesto nacional 2008: otro ejercicio de ficción*. Alberto C. Barbeito, Corina Rodríguez Enríquez y Fernando Seppi, octubre 2007.

larios o beneficios sociales, ni cambios en las prioridades, ni revisión de políticas existentes, sometidas ya a diversos juicios críticos, como el caso de los programas asistenciales de transferencias monetarias, el abuso de subsidios a diferentes sectores de actividad, o el perfil de la política tributaria.

”En tercer lugar, se pone de manifiesto nuevamente el manejo intransparente de los recursos públicos. Esto se expresa a través de artilugios contables (como en el caso de la estimación del superávit público y los compromisos de la deuda), en el abuso en el uso de fondos parapresupuestarios (fondos fiduciarios, fondos reservados, presupuestos de empresas públicas) y en el mencionado ejercicio anual de producir un excedente de recursos tributarios por fuera del presupuesto.

”Finalmente, este proyecto es una nueva demostración del desprecio de la actual gestión por el Poder Legislativo, que opera con la estricta complicidad de la mayoría parlamentaria.

”Señales en este sentido son: la vigencia de las normas que habilitan la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo, la inclusión en el proyecto de presupuesto de artículos que establecen que el Legislativo otorga soberanía al Ejecutivo para tomar decisiones claves (como en el caso de la movilidad de los haberes jubilatorios), la inclusión de información incompleta sobre aspectos esenciales (como el caso de las previsiones en inversión pública, con ausencia absoluta de registros en relación con los operadores, montos previstos, evaluación técnica existente y fuentes de financiamiento).”

Por otra parte, el documento citado sigue realizando la crítica al proyecto de presupuesto:

“Como en oportunidades anteriores, se incumple con la ley 24.354/94 de creación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP). En efecto, no se ha presentado al Congreso de la Nación el Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP) con los lineamientos de política y el detalle de los proyectos de inversión que lo integran; al mismo tiempo, el presupuesto 2008 contiene proyectos que no figuran en el Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN) y/o carecen del dictamen de evaluación técnica exigido para los proyectos con monto de inversión superior a \$ 11 millones.

”El incumplimiento de las normas legales tiene como resultado decisiones arbitrarias en la selección de los proyectos de inversión, así como permanentes modificaciones en el listado de obras y los cronogramas de ejecución, causal de ineficiencia e incertidumbre. Así puede comprobarse que de las aperturas programáticas de inversión realizadas al comenzar el ejercicio 2007, un total de 992 líneas no han devengado gasto alguno al mes de octubre (representan más de \$ 1.200 millones presupuestados y sin ejecución), dentro de los cuales se destaca una cantidad de importantes proyectos de inversión con montos asignados superiores a \$ 10 millones cada uno.

”Es evidente entonces que analizar el presupuesto de inversión pública que se debate y sanciona en el Congreso Nacional suma al ejercicio de ficción, ya que resulta apenas un esbozo de algo que *a posteriori* el PEN se encarga de modificar a su arbitrio. Al mismo tiempo, se incumple con la obligación de elaboración y presentación a ambas Cámaras del Congreso Nacional de los informes trimestrales de gestión del SNIP, que entre otros aspectos, deben dar cuenta detallada de los proyectos evaluados y en curso de evaluación (artículo 5º, inciso j), de la ley 24.354).

”Como se señaló, la normativa del SNIP establece que los proyectos de inversión que superen \$ 11 millones deben contar con evaluación y dictamen técnico favorable, en forma previa a su inclusión en el Plan Nacional de Inversión Pública y, por consiguiente, en el propio presupuesto (artículos 8º, 9º y 11, ley 24.354).

”Como antecedente del incumplimiento de estas normativas cabe mencionar que, al momento de la sanción parlamentaria del presupuesto 2007, no contaban con el dictamen de evaluación técnica aprobatorio expedido por la autoridad competente del Ministerio de Economía el 86 % de los proyectos de inversión superiores al monto indicado en el párrafo anterior”.

Agrega: “En síntesis, y para finalizar, el proyecto de presupuesto 2008 fortalece el abuso en el uso de los fondos parapresupuestarios característicos de la actual gestión de gobierno. Asimismo, consolida la práctica de canalizar por vías financieras operaciones que deberían ser corrientes, mediante las inversiones financieras que se corresponden a los gastos de capital. Y se realizan manejos interjurisdiccionales por fuera de las normas básicas que rigen la relación entre la Nación y las provincias”.

Y finaliza su evaluación, concluyendo: “En definitiva, el análisis del presupuesto nacional resulta un ejercicio que nos permite afirmar que el próximo año es dable esperar la continuidad de una gestión que abusa de la discrecionalidad y la intransparencia en el manejo de los recursos públicos, y desconoce el derecho de los ciudadanos a participar en la definición de las políticas públicas a través de sus representantes”.

Análisis del decreto 152/2007. Rechazo.

Sin perjuicio de las observaciones mencionadas en el apartado anterior, en este dictamen es necesario evaluar si el decreto en cuestión fue dictado en cumplimiento con los requisitos constitucionales.

Dado que se trata de una promulgación parcial, el Poder Ejecutivo debe dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 80 de la Constitución Nacional, que dispone:

“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 res-

tante. 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.”

En este sentido, compete a la Comisión Bicameral Permanente controlar el cumplimiento de los requisitos constitucionales. Así, la ley 26.122 establece respecto de la promulgación parcial de las leyes:

“Artículo 14: La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto de promulgación parcial y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

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

El decreto 152/2007, dictado el 26 de diciembre de 2007, dispone la promulgación parcial de la ley 26.337 que aprueba el presupuesto general de la administración nacional, observando el último párrafo del artículo 12, una frase del artículo 72 y los artículos 34, 68, 74, 82, 85, 86, 88, 90, 91, 96, 97 y 98.

El último párrafo del artículo 12 observado por el decreto dispone: “El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología garantizará el adecuado funcionamiento de las unidades académicas de Pergamino y Junín, afectando, como mínimo, los recursos necesarios para el mantenimiento de las actuales condiciones de funcionamiento”.

Además, el Poder Ejecutivo observa el artículo 34 que establece: “Sustitúyese el régimen de compensaciones por la adquisición de gasoil a precio diferencial, derivado del decreto 652 de fecha 19 de abril de 2002 y sus modificatorios, por un régimen de asignación directa de fondos a las empresas que prestan el servicio público de transporte, regular, masivo y con tarifa regulada. El Poder Ejecutivo nacional dictará la reglamentación necesaria para la instrumentación de lo aquí dispuesto”.

En cuanto al artículo 68, el Poder Ejecutivo veta la facultad que le otorga el Congreso para que, durante el ejercicio del año correspondiente al presupuesto, establezca medidas tributarias especiales, tales como diferimientos, reintegros, deducciones, regímenes especiales de amortización y/o bonificaciones de impuestos en los departamentos provinciales cuya crisis laboral, en general, derive de la privatización o cierre de empresas públicas.

Los restantes artículos vetados se refieren a la facultad del jefe de Gabinete para realizar, de conformidad con las facultades del artículo 37 de la ley 24.156, las siguientes acciones:

– Asignar la suma de dos millones cien mil pesos (\$ 2.100.000), en carácter de aporte no reintegrable, a la Congregación “Marta y María - Instituto de Vida Consagrada”, personería otorgada por la Secretaría de Culto de la Nación por resolución 385/06, para ser destinada al Hogar Escuela Taller Granja “Don Bosco” y al Hogar “Santa María de la Esperanza”, ambos de la provincia de Buenos Aires, y al Hogar “San José Obrero” de la Ciudad de Buenos Aires, con el objeto de ser utilizada en función de la contención de niños y adolescentes con tutela judicial y en situación de riesgo social (artículo 72).

– Asignar un aporte no reintegrable por la suma de treinta y cinco mil pesos (\$ 35.000) a la Fundación Lugares de la ciudad de Ushuaia, provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, personería jurídica 372, con el objeto de cancelar deudas contraídas con organismos oficiales, y por una suma de cien mil pesos (\$ 100.000) a la Asociación Cultural “Mariano Moreno” –Biblioteca Pública y Complejo Cultural “Mariano Moreno”– de la ciudad de Bernal, partido de Quilmes, provincia de Buenos Aires (artículo 74).

– Efectuar las reestructuraciones presupuestarias que fueren necesarias a los efectos de proveer los fondos requeridos para el normal funcionamiento del juzgado federal de la ciudad de Villa María, provincia de Córdoba, creado por ley 25.970 (artículo 82).

– Disponer una ampliación en el crédito asignado al Programa 29 - Administración civil de las fuerzas de seguridad - Jurisdicción 30 - Ministerio del Interior, en la suma de cuarenta millones de pesos (\$ 40.000.000) para ser destinada exclusivamente a las jurisdicciones del interior del país que hayan registrado mayores incrementos en los índices de delitos de índole federal (artículo 85).

– Disponer una ampliación en el crédito asignado a la Entidad 107 - Administración de Parques Nacionales, en la suma de un millón setecientos setenta mil pesos (\$ 1.770.000) para ser destinados a la compra de un helicóptero para rescates y salvamentos (artículo 86).

– Efectuar las reestructuraciones presupuestarias necesarias a los efectos de garantizar el pago de la membresía correspondiente a la participación de la Argentina en el Comité Olivícola Internacional (artículo 88).

– Asignar las sumas necesarias para cubrir las diferencias existentes respecto de la obra Acueducto del Río Colorado, en virtud del convenio suscrito entre La Pampa y el Estado nacional en fecha 27 de mayo de 2002 y de acuerdo a lo establecido en la ley 24.805, debiendo arbitrar los medios necesarios para la conclusión total de la obra (artículo 90).

– Incrementar los créditos asignados a la Jurisdicción 56 - Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, para el financiamiento de las obras de infraestructura eléctrica básica para el sistema interconectado provincial de Misiones en la suma de cincuenta millones de pesos (\$ 50.000.000),

comprendiendo la Estación Transformadora Provisoria 132/33/13,2 KV "Aristóbulo del Valle", incremento de potencia de Estación "Iguazú" y Proyecto 600 ha, línea interconexión interprovincial de 132 KV Apóstoles-Gobernador Virasoro y adecuación Estación Transformadora 132/33/13,2 KV "Apóstoles" y para asignar un aporte no reintegrable al Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal, creado por resolución 174/2000 de la Secretaría de Energía, de ochenta y un millones seiscientos sesenta mil pesos (\$ 81.660.000) con destino a la construcción de las estaciones transformadoras definitivas de Pichanal, Tartagal, Orán y la línea extra de alta tensión en 500 KW – San Juancito– Pichanal, Salta (artículo 91).

– Disponer una ampliación en el crédito asignado a la Entidad 101 - Fundación Miguel Lillo - Inciso 3, por la suma de novecientos cuarenta mil pesos (\$ 940.000) para ser destinada a la conclusión de las obras de remodelación del museo de dicha fundación y por la suma de novecientos sesenta mil pesos (\$ 960.000) en el crédito asignado a la Universidad Nacional de Jujuy, a los efectos de ser destinada a la compra de un cromatógrafo líquido masa Hplcmsms, para el Laboratorio de Análisis de Residuos y Trazas (LANART) de la mencionada casa de estudios (artículo 96).

– Efectuar las reestructuraciones presupuestarias necesarias a los efectos de cumplimentar las obligaciones convenidas que surjan durante el ejercicio 2008, en virtud de las asignaciones presupuestarias que del Tesoro nacional se realizan a la provincia de La Rioja desde el año 1988 (artículo 97).

El artículo 90 observado, además, prevé la obligación del jefe de Gabinete de dar cuenta al Congreso de la Nación de las medidas implementadas a los efectos de lo dispuesto en el párrafo 89, que dispone la facultad de incrementar los créditos asignados a la Jurisdicción 56 - Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, para el financiamiento del proyecto de desarrollo del radar primario argentino tridimensional de largo alcance, destinado al control del espacio aéreo nacional (RPA 3D) cuyo plazo de ejecución excede el ejercicio 2008.

Finalmente, el Poder Ejecutivo observa el artículo 98 que establece: "El jefe de Gabinete de Ministros efectuará las modificaciones presupuestarias necesarias a los efectos de cumplimentar las obligaciones que surgieren durante el presente ejercicio en virtud de convenios que se celebraren entre la Nación y las provincias y que requirieren aportes no reintegrables del Tesoro nacional".

Sin perjuicio de coincidir con el rechazo de varias de las disposiciones cuestionadas,³⁶ toda vez

³⁶ Por ejemplo, coincidimos con la observación del artículo 90 que faculta al jefe de Gabinete para asignar las sumas necesarias para cubrir las diferencias existentes respecto de la obra Acueducto del Río Colorado, dado que la implementación de esta obra está actualmente cuestionada judicialmente.

que implican delegación de facultades, así como por otros motivos sustantivos particulares relativos a éstas, la promulgación parcial por parte del Poder Ejecutivo de la Ley del Presupuesto General de la Administración Nacional 2005, con la observación de los artículos mencionados, afecta claramente la integridad de la ley. Por otra parte, sigue manteniendo las más profundas violaciones a la división de poderes y a los principios republicanos de gobierno dado que persiste la delegación de facultades al jefe de Gabinete, en abierta contradicción con lo que prescribe la Constitución Nacional.

Con relación al espíritu e integralidad de la norma, como es obvio, al sancionar la ley de presupuesto general para la administración nacional, el Congreso de la Nación realiza un cálculo total de los ingresos y egresos de la administración.

Así, el Poder Legislativo a través de la ley de presupuesto dispone el modo en que se gastarán los recursos del Estado a través de asignaciones específicas. Observar normas que contienen partidas con destinos concretos asignados por el propio Congreso sin duda vulnera el espíritu e integralidad del proyecto sancionado toda vez que esos montos serán destinados a otras finalidades.

A modo de ejemplo, el Congreso de la Nación decidió que se destinen partidas específicas para poner en funcionamiento el Juzgado Federal de la Ciudad de Villa María, Córdoba. Así, y como ya se mencionó, la norma observada dispone la facultad del jefe de Gabinete de Ministros para efectuar las reestructuraciones presupuestarias que fueren necesarias a los efectos de proveer los fondos requeridos para el normal funcionamiento de este juzgado (artículo 82).

Sin perjuicio de considerar incorrecta esta medida, tal como lo destacamos en la primera parte de este dictamen, lo cierto es que es clara la voluntad del legislador de destinar estos fondos a los fines concretos de poner en funcionamiento el juzgado federal señalado.

El Poder Ejecutivo, en los considerandos del decreto aquí cuestionado, afirma al respecto que, al no especificarse el monto necesario para el normal funcionamiento del mencionado juzgado federal, los gastos en cuestión podrán ser atendidos con el total de créditos asignados al Consejo de la Magistratura y, por lo tanto, procede a observar este artículo.

Esto significa que el Poder Ejecutivo pretende modificar la intención del legislador, que quiso destinar partidas específicas para la creación de este juzgado y no sustraerlas de los montos correspondientes al Consejo de la Magistratura de la Nación. Esta observación implicaría o bien que el juzgado no entre en funcionamiento por carecer de las partidas necesarias, o que se destinen partidas que contaban con otro destino dentro del presupuesto

del Consejo de la Magistratura de la Nación. Es claro que en cualquiera de los dos casos se afecta el espíritu de la norma.

En el mismo sentido, la observación al artículo 85 implica apartarse de la voluntad del legislador que decidió conceder partidas específicas para mejorar la seguridad otorgando una suma determinada exclusivamente a las jurisdicciones del interior del país que hayan registrado mayores incrementos en los índices de delitos de índole federal.

Más allá del acierto o no de la voluntad del legislador con relación al destino estos fondos, en ambos casos, sólo tomados como ejemplo, se evidencia la afectación al espíritu del proyecto sancionado por el Congreso Nacional por la promulgación parcial de la ley y la observación de este tipo de artículos. Aun cuando nos hayamos opuesto a la sanción de la ley de presupuesto, lo cierto es que el Congreso de la Nación posee legitimidad democrática para sancionar esta norma, y la observación parcial por parte del Poder Ejecutivo violenta esta legitimidad al apartarse de la voluntad concretamente expresada por el legislador.

Además, las razones para apartarse de esta voluntad son inconsistentes. En algunos artículos, el Poder Ejecutivo veta las normas por considerar que el Poder Legislativo, en la sanción original, no especifica algunos montos. Por ejemplo, ésta es la razón alegada para observar el artículo 97 que permite al jefe de Gabinete asignar partidas destinadas a la provincia de La Rioja para cumplimentar obligaciones anteriormente contraídas. Sin embargo, en los artículos 85 y 91, por ejemplo, las partidas están determinadas, y la asignación es específica, por lo que la observación de estos artículos no tendría sentido según los propios fundamentos del decreto en cuestión. La vulneración a la unidad del proyecto sancionado que se realiza a través de la promulgación parcial de la ley de presupuesto es tan evidente como la afectación al espíritu del proyecto mencionada en los párrafos anteriores.

Al observar algunos de los artículos, partidas con destinos específicos quedarían sin destino y a discrecionalidad del jefe de Gabinete, en virtud de las normas inconstitucionales que ya hemos cuestionado anteriormente. Esto es inconcebible en nuestro sistema institucional.

Como ya dijimos, es inconstitucional la delegación legislativa en materia presupuestaria. Mucho más aún, aquella que ni siquiera limita al jefe de Gabinete respecto del posible destino de los fondos. Ya mencionamos que no puede haber una delegación en esta materia, mucho menos, una delegación en blanco.

La unidad del proyecto se ve afectada con claridad, toda vez que, sobre un monto total, el Congreso distribuye partidas con destinos determinados. Si se observan algunos de estos destinos, los recursos que les corresponden aumentan el superávit y quedarían disponibles y podrían ser distribui-

dos para ampliar algunas de las otras partidas o para otras actividades o programas distintos de aquellos que el Poder Legislativo pretendía impulsar al sancionar la norma.

En virtud de la posibilidad de aumentar otras partidas o implementar nuevas en función de los recursos que quedarían disponibles una vez observados los artículos citados, es que surge claramente cómo la promulgación parcial vulnera la unidad de todo el proyecto de ley de presupuesto en general y profundiza la violación de los principios constitucionales que mencionáramos al desarrollar el análisis de la delegación de facultades en esta materia.

La Nación Argentina adoptó para su gobierno la forma republicana en virtud de lo dispuesto por el artículo 1º de la Constitución Nacional.

Esta forma de gobierno, entre otras cuestiones, implica la necesidad de contar con una clara división de poderes. De acuerdo con las consideraciones desarrolladas, debemos interpretar la concentración de poder que conlleva la ley de presupuesto 2008 como una forma más de debilitar nuestro sistema republicano de gobierno, violando de esta forma uno de los contenidos más relevantes de la Constitución Nacional y las garantías de los habitantes de la Nación.

En consecuencia, la promulgación parcial fue dictada en violación a la normativa constitucional. Por estas razones, rechazamos el decreto 152/2007.

Marcela V. Rodríguez.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 26 de diciembre 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 número 26.337.

Mensaje 11

ALBERTO A. FERNÁNDEZ.

Martín Lousteau.

Buenos Aires, 26 de diciembre de 2007.

VISTO el expediente S01:0489582/2007 del Registro del Ministerio de Economía y Producción y el proyecto de ley registrado bajo el número 26.337, sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 5 de diciembre de 2007, y

CONSIDERANDO:

Que el presupuesto general de la administración nacional constituye una herramienta fundamental para el logro de los objetivos del gobierno nacional dentro de un manejo prudente de las finanzas públicas.

Que asimismo el proyecto de ley registrado bajo el número 26.337 ha sido formulado teniendo en cuenta las prioridades de la política fiscal del Poder Ejecutivo nacional particularmente en mejorar la distribución del ingreso, la educación, la ciencia y tecnología y la inversión en infraestructura económica y social en procura de un crecimiento con equidad.

Que en base a lo expresado en los considerandos anteriores, y con el objeto de alcanzar dichos objetivos, resulta conveniente observar determinadas normas del proyecto de ley de referencia que pueden obstaculizar su cumplimiento.

Que el artículo 12 del proyecto de ley citado anteriormente, referido a los aportes del Tesoro nacional a las universidades nacionales establece en su último párrafo que el ex Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología garantizará el adecuado funcionamiento de las unidades académicas de las ciudades de Pergamino y Junín de la provincia de Buenos Aires, afectando, como mínimo, los recursos necesarios para el mantenimiento de las actuales condiciones de funcionamiento.

Que las unidades académicas mencionadas en el considerando precedente funcionan como sedes dependientes de la Universidad Nacional del Noroeste de la provincia de Buenos Aires.

Que en el marco de la autarquía que le confiere la Ley de Educación Superior 24.521 y sus modificaciones, la citada universidad es responsable de distribuir su presupuesto dentro de sus distintas dependencias.

Que, por otra parte, el artículo 12 citado precedentemente otorga a la mencionada universidad un aporte para financiar los gastos de funcionamiento, inversión y programas especiales de pesos quince millones ochocientos cuarenta y cuatro mil cincuenta y tres (\$ 15.844.053), importe que resulta superior al crédito vigente para el ejercicio 2007 y que permitiría atender las erogaciones emergentes del funcionamiento de las sedes precitadas.

Que por las razones expuestas en los considerandos anteriores se considera conveniente observar el último párrafo del artículo 12 del proyecto de ley antes mencionado.

Que el artículo 34 del proyecto de ley registrado bajo el número 26.337 sustituye el régimen de compensaciones por la adquisición de gasoil a precio diferencial, derivado del decreto 652 de fecha 19 de abril de 2002 y sus modificatorios, por un régimen de asignación directa de fondos a las empresas que prestan el servicio público de transporte, regular, masivo y con tarifa regulada. Asimismo, dispone que el Poder Ejecutivo nacional dicte la reglamentación necesaria para la instrumentación del régimen.

Que lo dispuesto por dicho artículo implica un profundo cambio en el actual régimen de suministro de gasoil a precio diferencial al transporte público de pasajeros, básicamente debido a que las empresas de transporte de pasajeros, que hoy adquieren el combustible a un precio diferencial –sensiblemente menor al de mercado–, si se aplicara un sistema como el previsto en el proyecto de ley sancionado, deberían abonar dicho insumo al precio de mercado y percibir por parte del Estado nacional un subsidio que compense la diferencia.

Que el sistema previsto en el artículo 34 del proyecto de ley presenta inconvenientes de diversa índole, tanto para el Estado nacional como para las empresas de transporte beneficiarias del actual régimen.

Que el sistema actual le asegura a las empresas de transporte la disponibilidad de un insumo vital para la prestación del servicio a un precio prefijado y no sujeto a variaciones por factores externos a los operadores de transporte.

Que, en consecuencia, resulta conveniente observar el artículo 34 del proyecto de ley registrado bajo el número 26.337.

Que el artículo 68 del proyecto de ley registrado bajo el número 26.337 faculta al Poder Ejecutivo nacional a establecer medidas tributarias especiales, tales como diferimientos, reintegros, deducciones, regímenes especiales de amortización y/o bonificaciones de impuestos en los departamentos provinciales cuya crisis laboral, en general, derive de la privatización o cierre de empresas públicas. Asimismo, determina que el Poder Ejecutivo nacional establecerá las características y condiciones para ser considerados como tales.

Que, a pesar de que una de las secuelas dejadas por el proceso de privatización o cierre de empresas públicas se tradujo en la pérdida de puestos de trabajo, desde que el proceso de privatizaciones tuviera lugar ha transcurrido un lapso considerable, en particular en lo que hace al fuerte impacto que dicha transformación produjera en su momento en materia de empleo público.

Que dicha circunstancia permite sostener que no resulta conveniente, en las actuales condiciones en que se desenvuelve la actividad económica del país, vincular el referido proceso de privatizaciones a la necesidad de implementar medidas tributarias especiales.

Que, en tal sentido, resulta pertinente destacar que se han adoptado diversas políticas de carácter promocional que permitirán impulsar y reactivar la actividad empresarial y, por ende, repercutir positivamente en la generación de empleo, con aplicación en todo el territorio nacional y, consecuentemente, en las áreas afectadas por privatizaciones de empresas públicas.

Que, en consecuencia, por las razones expuestas resulta conveniente observar dicho artículo.

Que el artículo 72 del proyecto de ley registrado bajo el número 26.337 dispone, entre otras asigna-

ciones, que el señor jefe de Gabinete de Ministros, en uso de las facultades del artículo 37 de la ley 24.156, asignará la suma de pesos dos millones cien mil (\$ 2.100.000) en carácter de aporte no reintegrable a la Congregación "Marta y María - Instituto de Vida Consagrada", personería otorgada por resolución 385/06 de la Secretaría de Culto dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, para ser destinada al Hogar Escuela Taller Granja "Don Bosco" y al Hogar "Santa María de la Esperanza", ambos de la provincia de Buenos Aires, y al Hogar "San José Obrero" de la Ciudad de Buenos Aires, con el objeto de ser utilizada en función de la contención de niños y adolescentes con tutela judicial y en situación de riesgo social.

Que, en función de lo dispuesto en la ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en cuanto corresponde a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y al Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia garantizar la distribución justa y equitativa de las partidas presupuestarias y de todos los recursos nacionales o internacionales destinados a la efectivización de dicha protección integral y, atento que en oportunidad de formularse el proyecto de ley de presupuesto para el año 2008 no se relevaron requerimientos en relación con este aporte no reintegrable, corresponde observar la parte pertinente de dicho artículo.

Que el artículo 74 del proyecto de ley registrado bajo el número 26.337 establece que el señor jefe de Gabinete de Ministros, en uso de las facultades del artículo 37 de la ley 24.156, asignará un aporte no reintegrable por la suma de pesos treinta y cinco mil (\$ 35.000) a la Fundación Lugares de la ciudad de Ushuaia, provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, personería jurídica 372, con el objeto de cancelar deudas contraídas con organismos oficiales, y por una suma de pesos cien mil (\$ 100.000) a la Asociación Cultural "Mariano Moreno" -Biblioteca Pública y Complejo Cultural "Mariano Moreno"- de la ciudad de Bernal, partido de Quilmes, provincia de Buenos Aires.

Que en la oportunidad de formularse el proyecto de ley de presupuesto para el año 2008 no se relevaron requerimientos en relación con estos aportes no reintegrables, motivo por el cual se procede a observar este artículo.

Que el artículo 82 del proyecto de ley mencionado faculta al señor jefe de Gabinete de Ministros para que, en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 37 de la ley 24.156, efectúe las reestructuraciones presupuestarias que fueren necesarias a los efectos de proveer los fondos requeridos para el normal funcionamiento del Juzgado Federal de la ciudad de Villa María, provincia de Córdoba, creado por la ley 25.970.

Que el citado artículo no especifica el monto necesario para el normal funcionamiento del mencio-

nado juzgado federal ni al momento de formular los requerimientos presupuestarios para el año 2008 se relevó suma alguna a los fines de este propósito, razón por la cual los gastos en cuestión podrán ser atendidos con el total de créditos asignados al Consejo de la Magistratura y, por lo tanto, se procede a observar este artículo.

Que el artículo 85 del proyecto de ley registrado bajo el número 26.337 faculta al señor jefe de Gabinete de Ministros para que, en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 37 de la ley 24.156, disponga una ampliación en el crédito asignado al Programa 29 - Administración Civil de las Fuerzas de Seguridad - Jurisdicción 30 - Ministerio del Interior, en la suma de pesos cuarenta millones (\$ 40.000.000) para ser destinado exclusivamente a las jurisdicciones provinciales que hayan registrado mayores incrementos en los índices de delitos de índole federal.

Que el Poder Ejecutivo nacional ha previsto los mecanismos y acciones necesarias a fin de garantizar la seguridad interior en el marco de las políticas contempladas en el proyecto de ley registrado bajo el número 26.337.

Que la reasignación que resulta de atender lo dispuesto en el artículo 85 del citado proyecto de ley condiciona el cumplimiento de las políticas presupuestarias previstas para el año 2008, razón por la cual se observa este artículo.

Que el artículo 86 del citado proyecto de ley faculta al señor jefe de Gabinete de Ministros a realizar las reestructuraciones presupuestarias necesarias para disponer un aporte de pesos un millón setecientos setenta mil (\$ 1.770.000) a la Administración Nacional de Parques Nacionales dependiente de la Secretaría de Turismo de la Presidencia de la Nación, para la compra de un (1) helicóptero para rescates y salvamentos.

Que, dentro de los créditos incluidos en el artículo 1º del mencionado proyecto de ley, la citada entidad ha recibido, con respecto a su presupuesto para el ejercicio 2007, un sustancial incremento, razón por la cual se estima que la ampliación dispuesta por este artículo puede ser absorbida dentro de su total y, en consecuencia, por las consideraciones expuestas, se procede a observar este artículo.

Que el artículo 88 del proyecto de ley citado anteriormente faculta al señor jefe de Gabinete de Ministros para que, en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 37 de la ley 24.156, efectúe las reestructuraciones presupuestarias necesarias a los efectos de garantizar el pago de la membresía correspondiente a la participación de la República Argentina en el Comité Olivícola Internacional.

Que en la oportunidad de formularse el proyecto de ley de presupuesto para el año 2008 no se relevaron requerimientos para este objetivo, a la vez que el citado artículo no especifica monto alguno y por tanto no se conoce el impacto financiero de este

pago para el ejercicio 2008, motivo por el cual se procede a observar este artículo.

Que el artículo 90 del proyecto de ley registrado bajo el número 26.337 faculta al señor jefe de Gabinete de Ministros a realizar las reestructuraciones presupuestarias necesarias para cubrir las diferencias existentes respecto de la obra Acueducto del Río Colorado, en virtud del convenio suscrito entre la provincia de La Pampa y el Estado nacional con fecha 27 de mayo de 2002, debiendo arbitrar los medios necesarios para la conclusión total de la obra.

Que este artículo del proyecto de ley no determina un monto cierto para la conclusión de la citada obra y de los antecedentes recibidos en oportunidad de proceder a elevar el proyecto de ley de presupuesto para el año 2008 tampoco se brindaban detalles sobre el faltante para esta primera etapa de la misma, razón por la cual resulta conveniente observar este artículo.

Que por el artículo 91 del proyecto de ley registrado bajo el número 26.337, el señor jefe de Gabinete de Ministros podrá disponer las reestructuraciones presupuestarias necesarias a fin de incrementar los créditos asignados a la Jurisdicción 56 - Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, para el financiamiento de las obras de infraestructura eléctrica básica para el sistema interconectado provincial de la provincia de Misiones en la suma de pesos cincuenta millones (\$ 50.000.000), comprendiendo obras complementarias, y para asignar un aporte no reintegrable para el Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal creado por la resolución 174 de fecha 30 de junio de 2000 de la Secretaría de Energía, de pesos ochenta y un millones seiscientos sesenta mil (\$ 81.660.000) con destino a la construcción de las estaciones transformadoras definitivas de Pichanal, Tartagal, Orán y la línea extra de alta tensión en 500 KW - San Juancito Pichanal, provincia de Salta.

Que resulta necesario garantizar el carácter integral tanto de las obras de infraestructura eléctrica básica como del Plan Federal de Transporte Eléctrico y de la construcción de estaciones transformadoras definitivas en el marco de las políticas energéticas previstas para el año 2008, razón por la cual se considera conveniente la observación de este artículo.

Que el artículo 96 del proyecto de ley registrado bajo el número 26.337 faculta al señor jefe de Gabinete de Ministros para que, en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 37 de la ley 24.156, disponga una ampliación en el crédito asignado a la Entidad 101 - Fundación Miguel Lillo - Inciso 3, por la suma de pesos novecientos cuarenta mil (\$ 940.000) para ser destinada a la conclusión de las obras de remodelación del museo de dicha fundación, y por la suma de pesos novecientos sesenta mil (\$ 960.000) en el crédito asignado a la Universidad Nacional de Jujuy a los efectos de ser destinada a la compra de un cromatógrafo líquido masa-

masa Hplcmsms, para el Laboratorio de Análisis de Residuos y Trazas (LANART) de la mencionada casa de estudios.

Que en la oportunidad de formularse el proyecto de ley de presupuesto para el año 2008 y definirse las asignaciones mencionadas en este artículo no se relevaron requerimientos presupuestarios específicos por parte de la Entidad 101 - Fundación Miguel Lillo.

Que el mencionado objetivo de la Universidad Nacional de Jujuy se debe atender dentro del total de las asignaciones previstas en el artículo 12 del citado proyecto de ley.

Que por las razones expuestas se desconoce la importancia y urgencia en la atención de los objetivos planteados, motivo por el cual se procede a observar este artículo.

Que el artículo 97 del proyecto de ley mencionado anteriormente autoriza al señor jefe de Gabinete de Ministros, en virtud de las asignaciones presupuestarias que del Tesoro nacional se realizan a la provincia de La Rioja desde el año 1988, a efectuar las reestructuraciones presupuestarias necesarias a los efectos de cumplimentar las obligaciones convenidas que surjan durante el ejercicio 2008.

Que el citado artículo no especifica los montos que pueden alcanzar dichas asignaciones en razón de que las mismas dependen de las obligaciones que surjan durante el ejercicio 2008, por lo tanto se desconoce su impacto fiscal y se estima que podrán ajustarse a la evolución de las finanzas durante dicho ejercicio, razón por la cual resulta procedente observar este artículo.

Que el artículo 98 del proyecto de ley registrado bajo el número 26.337 establece que el señor jefe de Gabinete de Ministros efectuará las modificaciones presupuestarias necesarias a los efectos de cumplimentar las obligaciones que surgieren durante el presente ejercicio, en virtud de convenios que se celebraren entre la Nación Argentina y las provincias y que requirieren aportes no reintegrables del Tesoro nacional.

Que se desconoce el impacto fiscal que pudieran tener los aportes no reintegrables del Tesoro nacional emergentes de convenios a celebrar durante el presente ejercicio entre la Nación Argentina y las provincias y la magnitud del desfinanciamiento de otros objetivos programados en el proyecto de ley registrado bajo el número 26.337 que provocarían dichas modificaciones presupuestarias.

Que el proyecto de ley citado precedentemente incluye provisiones presupuestarias para atender aportes no reintegrables del Tesoro nacional a las provincias en cumplimiento de convenios celebrados.

Que por las razones expuestas se procede a observar el artículo mencionado anteriormente.

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 Producción ha tomado la intervención que le compete.

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

Por ello,

La presidenta de la Nación Argentina en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1º – Obsérvese el último párrafo del artículo 12 del proyecto de ley registrado bajo el número 26.337.

Art. 2º – Obsérvese en el artículo 72 del proyecto de ley registrado bajo el número 26.337 la frase: "...y la suma de dos millones cien mil pesos (\$ 2.100.000), en carácter de aporte no reintegrable, a la Congregación 'Marta y María - Instituto de Vida Consagrada', personería otorgada por la Secretaría de Culto de la Nación por resolución 385/06, para ser destinada al Hogar Escuela Taller Granja 'Don Bosco' y al Hogar 'Santa María de la Esperanza', ambos de la provincia de Buenos Aires, y al Hogar 'San José Obrero' de la Ciudad de Buenos Aires, con el objeto de ser utilizada en función de la contención de niños y adolescentes con tutela judicial y en situación de riesgo social".

Art. 3º – Obsérvense los artículos 34, 68, 74, 82, 85, 86, 88, 90, 91, 96, 97 y 98 del proyecto de ley registrado bajo el número 26.337.

Art. 4º – 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 26.337.

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 152

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

Alberto A. Fernández. – Aníbal F. Randazzo. – Jorge E. Taiana. – Nilda C. Garré. – Martín Lousteau. – Julio M. De Vido. – Aníbal D. Fernández. – Carlos A. Tomada. – Alicia M. Kirchner. – María G. Ocaña. – Juan C. Tedesco. – José L. S. Barañao.

VII

(Orden del Día Nº 51)

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la

Constitución Nacional ha considerado el expediente 19-J.G.M.-07 referido al decreto del Poder Ejecutivo nacional 153 de fecha 26 de diciembre de 2007 referido al proyecto de ley registrado bajo el número 26.335, de creación de la Universidad Nacional del Chaco Austral, sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 4 de diciembre de 2007, mediante el cual se observan los artículos 4º, 5º y 6º del citado proyecto.

En virtud de los fundamentos que se exponen en el informe adjunto, y 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 153 de fecha 26 de diciembre de 2007.

Art. 2º – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

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

Sala de la comisión, 16 de enero de 2008.

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

INFORME

Honorable Cámara:

I. *Antecedentes*

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

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 Badeni¹ señala que "...Las funciones del órgano ejecutivo han aumentado en los siste-

¹ Badeni, Gregorio, *Reglamentación de la Comisión Bicameral Permanente*, "La Ley", 2006-D, 1229.

mas 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:

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.

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 consideraran 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 pro-

cedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.”

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

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

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

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

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

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

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

A propuesta de los bloques que componen tanto el Senado de la Nación como la Honorable Cámara de Diputados, los presidentes de ambas Cámaras designaron los integrantes de la comisión bicameral.

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 con 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/Fevre⁷ 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 Nación fueron incorporados al texto constitucional, determinando la incorporación del instituto de promulgación parcial.

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

Esta era la pauta que sentó la Corte Suprema en el caso “Colella 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 Par-

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).

⁶ “Giulitta c/Nación Argentina”, “Fallos” 189:156, del 28 de marzo de 1941.

ques 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 parcial 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 153 de fecha 26 de diciembre de 2007 referido al proyecto de ley registrado bajo el número 26.335 de creación de la Universidad Nacional del Chaco Austral, sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 4 de diciembre de 2007, mediante el cual se observan los artículos 4º, 5º y 6º del citado proyecto.

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).

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.

II.a. Análisis del decreto

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

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

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

La lectura del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: a) la firma del presidente de la Nación; b) la firma de los señores ministros y del señor jefe de Gabinete de Ministros –dictado en acuerdo general de ministros y refrendado 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 153/07 en consideración ha sido decidido en acuerdo general de ministros y refrendado por la señora presidenta de la Nación, doctora Cristina Fernández de Kirchner; el señor jefe de Gabinete de Ministros, doctor 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 153/07.

Previamente, debe destacarse que mediante el proyecto de ley registrado bajo el número 26.335, sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 4 de diciembre de 2007, se crea la Universidad Nacional del Chaco Austral, sobre la base de la Facultad de Agroindustrias de la Universidad Nacional del Nordeste.

En este sentido, el Poder Ejecutivo nacional deja constancia en los considerandos del precitado decreto que la creación de una nueva universidad nacional debe respetar la autonomía de las instituciones preexistentes.

De este modo, las medidas propuestas por el Poder Ejecutivo no alteran el espíritu ni la unidad del citado proyecto puesto que la observación de sus artículos 4º, 5º y 6º radica en que los mismos establecen condiciones para los alumnos, docentes y autoridades de la Universidad Nacional del Nordeste que afectan la autonomía universitaria que prevé el artículo 75, inciso 19, de la Constitución Nacional y los artículos 48 y 49 de la ley 24.521, los cuales en su parte pertinente establecen lo siguiente:

“Constitución Nacional - Segunda parte - Del Poder Legislativo. Capítulo cuarto: Atribuciones del Congreso.

”Artículo 75: Corresponde al Congreso: [...] Inciso 19. [...] Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales, que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna, y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales...”

“Ley 24.521. Artículo 48: Las instituciones universitarias nacionales son personas jurídicas de derecho público, que sólo pueden crearse por ley de la Nación, con previsión del crédito presupuestario correspondiente y en base a un estudio de factibilidad que avale la iniciativa. El cese de tales instituciones se hará también por ley. Tanto la creación como el cierre requerirán informe previo del Consejo Interuniversitario Nacional.”

“Ley 24.521. Artículo 49: Creada una institución universitaria, el Ministerio de Cultura y Educación designará un rector-organizador, con las atribuciones propias del cargo y las que normalmente corresponden al Consejo Superior. El rector-organizador conducirá el proceso de formulación del proyecto institucional y del proyecto de estatuto provisorio y los pondrá a consideración del Ministerio de Cultura y Educación, en el primer caso para su análisis y remisión a la Comisión Nacional de

Evaluación y Acreditación Universitaria, y en el segundo, a los fines de su aprobación y posterior publicación. Producido el informe de la comisión, y adecuándose el proyecto de estatuto a las normas de la presente ley, procederá el Ministerio de Cultura y Educación a autorizar la puesta en marcha de la nueva institución, la que deberá quedar normalizada en un plazo no superior a los cuatro (4) años a partir de su creación.”

Es dable apreciar que el artículo 2º del proyecto de ley faculta al Poder Ejecutivo nacional, a través del Ministerio de Educación, a constituir entre la Universidad Nacional del Nordeste y la Universidad Nacional del Chaco Austral una comisión especial que tendrá por misión concretar la transferencia de todos los servicios educativos de la Facultad de Agroindustrias, sus bienes muebles e inmuebles, su personal directivo, docente y no docente y sus alumnos a la nueva universidad.

Por todo lo expuesto ut supra, 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 26.335 referido a la creación de la Universidad Nacional del Chaco Austral, sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 4 de diciembre de 2007.

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 153/07 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 153 de fecha 26 de diciembre de 2007.

Diana B. Conti.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) ha considerado el mensaje del jefe de Gabinete de Ministros por medio del cual se comunica el dictado del decreto de promulgación parcial de ley (DPPL) 153/2007, 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, 14 y 19 de la ley 26.122.

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

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

1º) Aprobar el decreto de promulgación parcial de ley 153/2007 debido a que el mismo tiene autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu de proyecto sancionado originalmente por el Congreso, todo ello de conformidad con lo establecido por el artículo 80 de la Constitución Nacional y los artículos 14 y 22 de la ley 26.122.

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

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

Sala de la comisión, 16 de enero de 2008.

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 de los artículos 80, última parte, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional (CN) sobre los decretos de promulgación parcial de leyes (DPPL), al sancionar la "ley especial" que rige el trámite y el alcance de la intervención del Congreso y conformar la Comisión Bicameral Permanente, recaudos ambos exigidos por dicha enmienda para dar validez a este tipo de normas.

La parte final del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, aplicable a los decretos de promulgación parcial de leyes, dice: "...Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.

"La especialidad otorga a la ley un relevante papel en cuanto a que su contenido es específico del instituto que regula y, en caso de antinomias con otras normas, se convierte en criterio para resolver dándole preferencia, tal como ocurre con otros criterios como el jerárquico normativo o el cronológico."¹⁴

¹⁴ 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 siguientes.

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

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

El artículo 14 de la ley citada dispone además que: "La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto de promulgación parcial y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la procedencia formal y sustancial del decreto. En este último caso debe indicar si las partes promulgadas parcialmente tienen autonomía normativa y si la aprobación parcial no altera el espíritu o la unidad del proyecto sancionado originalmente por el Congreso".

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

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

"*Despacho de la Comisión Bicameral Permanente.* Artículo 19: La Comisión Bicameral Perma-

nente 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 despacho¹⁵, 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 DPPL

La aprobación del DPPL propuesto en el proyecto de resolución, y motivo del informe, se funda en las razones y consideraciones siguientes:

2.1. Consideraciones generales.

2.1.1. En primer lugar es preciso destacar que el decreto ha sido dictado invocando el artículo 80 de la Constitución Nacional.

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

Textualmente, el artículo 80 dice: “Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulga-

das si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia”.

2.1.2. Con la reforma constitucional de 1994, la promulgación parcial de leyes y el veto parcial parecen confundirse en la frase del artículo 80 de la Constitución Nacional que dispone “los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante”. Sin embargo, sí se admite el rechazo parcial de los proyectos de ley.

Expresamente, se admite la promulgación parcial, aunque condicionada a dos supuestos cuyo contenido, alcance y límite queda en poder de la Corte Suprema. Como la norma no califica el tipo de unidad del proyecto al que se refiere, una interpretación armónica de toda la disposición y del objetivo declarado de la reforma en su totalidad, indica que aquella unidad que no está facultado a quebrar el Poder Ejecutivo, mediante la promulgación parcial, no puede ser otra que unidad política, esto es, el acuerdo general a que llegaron los legisladores aprobando, por ejemplo, unas disposiciones porque al mismo tiempo se sancionaban otras, aunque éstas y aquéllas pudieran dividirse jurídicamente.¹⁶

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

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

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

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

2.2. Razones formales.

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

¹⁵ “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.

¹⁶ Gelli, María Angélica, *Relación de poderes en la reforma constitucional de 1994*, “La Ley” 1994-D, 1086.

DPPL 153/2007, publicado en el Boletín Oficial del 28 de diciembre de 2007, bajo el número 31.312, página 2, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; observa los artículos 4º, 5º y 6º del proyecto de ley registrado bajo el número 26.335. Asimismo, con dichas salvedades, promulga como ley de la Nación el proyecto de ley registrado bajo el número 26.335 (crea la Universidad Nacional del Chaco Austral).

2.2.1. De acuerdo con el artículo 14 de la citada ley 26.122 (“...El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la procedencia formal y sustancial del decreto. En este último caso debe indicar si las partes promulgadas parcialmente tienen autonomía normativa y si la aprobación parcial no altera el espíritu o la unidad del proyecto”) es menester analizar si el DPPL en análisis cumple con los requisitos formales y sustanciales para su emisión exigidos por la norma constitucional.

El decreto de promulgación parcial de ley, objeto de análisis, desde el punto de vista formal reúne y 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 DPPL ha sido publicado en el boletín oficial.

2.3. Razones sustanciales.

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

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

Es decir que la norma constitucional sujetó la promulgación parcial al cumplimiento de dos recaudos sustanciales: *a)* que la parte no vetada posea autonomía jurídica, y *b)* que la promulgación de ese tramo de la ley no altere el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En consecuencia, como intérprete final que es, aunque no el único, cabe a la Corte Suprema determinar el contenido, alcance y límite de aquellos requisitos.¹⁷

¹⁷ Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina –comentada y concordada–*, La Ley, Buenos Aires, 2001, tomo II, página 558.

Sometiendo a esta prueba (*test*) de constitucionalidad al DPPL 153/2007 remitido a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración, advertimos que reúne los requisitos sustanciales exigidos por la norma reglamentaria, es decir que el presente decreto posee autonomía normativa y no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado originariamente por el Congreso de la Nación.

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 ese el fundamento principal por el cual adoptamos en general 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 este decreto de promulgación parcial de ley.

A nuestro entender, tal como lo expresábamos con anterioridad, el decreto en cuestión cumplimenta con los requisitos sustanciales exigidos por la norma constitucional para el dictado de este tipo de normas.

Ya la Corte Suprema de Justicia hacía referencia a estos requisitos antes de la reforma constitucional de 1994, que introdujo el mencionado artículo 80. Así, en el considerando 7 del fallo “Colella”¹⁸ nuestro máximo tribunal sostenía: “...que el proyecto sancionado por el Congreso Nacional constituía un todo inescindible, de modo que las normas no promulgadas no han podido separarse del texto total sin detrimento de la unidad de éste. Como regla, las disposiciones que componen una ley están vinculadas entre sí. No cabe asegurar, pues, que el Congreso hubiera sancionado el proyecto en caso de excluirse algunas de sus normas capitales. De ahí que el Poder Ejecutivo no pudo, en su momento, proceder como procedió, sin invadir atribuciones propias del Congreso Nacional y, sin asumir, en la especie, la calidad de legislador”.

En el mismo sentido se expresó la Corte en el precedente “Bustos”¹⁹ al reiterar la doctrina expuesta en el caso “Franzini”; estableció que “...de conformidad al antiguo artículo 72 de la Constitución Nacional, el Poder Ejecutivo se encontraba facultado

¹⁸ CSJN, “Colella, Ciriaco c/Fevre y Basset S.A. y/u otro”, sentencia del 9/8/1967.

¹⁹ CSJN, “Bustos, Julio O. c/Servicios Especiales San Antonio S.A.”, sentencia del 20/8/1996.

para promulgar una ley en forma parcial, supeditando la validez de tal promulgación a que permaneciese inalterado el objeto central de la norma, de forma que las partes observadas pudiesen escindirse del texto del proyecto sancionado por el Congreso, sin detrimento de aquél”.

Por ello, toda vez que el decreto de promulgación parcial de ley sometido a examen cumple los requisitos formales y sustanciales exigidos por la norma de aplicación, a fin de ejercer un debido control de constitucionalidad, es que esta Comisión Bicameral Permanente puede convalidar su dictado, y en consecuencia propone su aprobación.

Oscar R. Aguad. – Ernesto R. Sanz.

III

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional ha considerado el expediente referido al decreto 153/2007 del Poder Ejecutivo nacional mediante el cual se promulga parcialmente la ley 26.335 de creación de la Universidad Nacional del Chaco Austral.

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. Rechazar el decreto 153/2007 por falta de adecuación a los requisitos sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 16 de enero de 2008.

Marcela V. Rodríguez.

INFORME

Honorable Cámara:

Tal como se analizará a continuación, el decreto 153/07 mediante el cual se promulga parcialmente la ley 26.335 de creación de la Universidad Nacional del Chaco Austral no cumple con los requisitos constitucionales para su dictado.

Análisis de la ley de creación de la Universidad Nacional del Chaco Austral

El 4 de diciembre de 2007 se aprobó la ley 26.335, de creación de la Universidad Nacional del Chaco

Austral, por la cual se crea la universidad mencionada, sujeta al régimen jurídico aplicable a las universidades nacionales.

La ley establece que esta universidad se constituirá sobre la base de la Facultad de Agroindustrias que en la actualidad forma parte de la Universidad Nacional del Nordeste. Para ello, se faculta al Poder Ejecutivo nacional a formar una comisión especial para concretar la transferencia a la nueva universidad de todos los servicios educativos de la facultad, sus bienes muebles e inmuebles, su personal directivo, docente y no docente, y sus alumnos.

Establece la obligación de garantizar identidad o equivalencia en la jerarquía, funciones y situación de revista del personal transferido, y reconocer su antigüedad en la carrera y en el cargo cualquiera sea el carácter del mismo. Garantiza también la incorporación, a la nueva universidad, de todos los alumnos pertenecientes a las facultades correspondientes, reconociéndoles su situación académica.

También, la ley establece que las autoridades actuales de la Facultad de Agroindustrias, que hubieran sido elegidas por los claustros y los integrantes de sus cuerpos de gobierno, ejercerán idénticas funciones en la nueva universidad nacional hasta concluir sus respectivos mandatos. Además, dispone que la nueva universidad se regirá provisoriamente por los actuales estatutos de la Universidad Nacional del Nordeste, y que, dentro del plazo de su normalización, se deberá convocar a la asamblea universitaria a los fines de dictar el estatuto definitivo.

Se dispone el modo de asignación de partidas y, como cláusula transitoria, se establece que hasta tanto se elijan las autoridades definitivas de la Universidad Nacional del Chaco Austral, el Poder Ejecutivo nacional, a propuesta del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, designará un rector-organizador, el que tendrá las atribuciones conferidas por el artículo 49 de la ley 24.521.²⁰

Por diversas razones, nuestro partido no apoyó la sanción de esta ley. En este sentido, compartimos las observaciones que presentó el senador

²⁰ Artículo 49: Creada una institución universitaria, el Ministerio de Cultura y Educación designará un rector-organizador, con las atribuciones propias del cargo y las que normalmente corresponden al Consejo Superior. El rector-organizador conducirá el proceso de formulación del proyecto institucional y del proyecto de estatuto provisorio y los pondrá a consideración del Ministerio de Cultura y Educación, en el primer caso para su análisis y remisión a la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, y en el segundo a los fines de su aprobación y su posterior publicación. Producido el informe de la comisión, y adecuándose el proyecto de estatuto a las normas de la presente ley, procederá el Ministerio de Cultura y Educación a autorizar la puesta en marcha de la nueva institución, la que deberá quedar normalizada en un plazo no superior a los cuatro (4) años a partir de su creación.

Giustiniani en su dictamen de minoría presentado ante el Senado en el debate de este proyecto en ese ámbito.²¹

Al respecto, el senador afirmó que manifestada públicamente la voluntad del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de avanzar en una reforma integral de la Ley de Educación Superior a partir de un proyecto elaborado en forma consensuada con los rectores del Consejo Interuniversitario Nacional y el conjunto de la comunidad educativa de las universidades nacionales, no sería oportuno ni prudente imponer a las universidades afectadas ni al Consejo de Rectores las propuestas que se impulsaban con esta ley.

El senador cuestionó la falta de elementos objetivos que indicaran que, con la creación de esta universidad, se daría real y acabada respuesta a las fallencias que motivan su creación. Por otra parte, sostuvo que no se dio cumplimiento al artículo 48 de la Ley de Educación Superior, 24.521, que dispone que tanto la creación como el cierre de las universidades nacionales requiere un informe previo del Consejo Interuniversitario Nacional.

Tal como destaca Giustiniani en su disidencia, el mecanismo que se propone, enmarcado en una serie de iniciativas similares de origen común, que implica el desmembramiento de alguna de sus unidades académicas como base para una nueva universidad, ha sido cuestionado por las propias autoridades y el conjunto de la comunidad universitaria. Así, tanto la casa de estudios como el Centro Interuniversitario Nacional se pronunciaron en contra de la propuesta.

El Consejo Interuniversitario Nacional, en el acuerdo plenario 628 de 2007, resolvió “Rechazar los proyectos de creación de las universidades nacionales de Río Negro y Neuquén, Chaco Austral y Villa Mercedes identificados en los vistos del presente, y todos aquellos que propongan la creación de nuevas universidades nacionales sobre la base de la fragmentación de las instituciones universitarias existentes, generados sin su acuerdo”.²²

Asimismo, en el acuerdo plenario 629 de 2007, el Consejo Interuniversitario Nacional también se manifestó sobre el Programa de Cooperación y Articulación Universitaria Nacional. En este acuerdo afirmó que “es tendencia internacional evitar la fragmentación del sistema universitario, lo que se evidencia en la multiplicación de redes y organizaciones regionales, nacionales e internacionales”. Sostuvo que “la proliferación de propuestas de nuevas instituciones universitarias nacionales no

soluciona la problemática territorial, por cuanto el funcionamiento adecuado de una nueva institución exige recursos humanos especializados, presupuesto suficiente e infraestructura; esas condiciones, en principio, son difíciles y son el resultado de un proceso de consolidación”.²³

Por tales motivos, el Consejo Universitario Nacional resolvió encarar las acciones tendientes a la generación de un Programa de Cooperación y Articulación Universitaria Nacional que utilice y optimice los recursos institucionales existentes, tanto en el sistema universitario público, como en las distintas regiones, a efectos de extender una oferta integral en los aspectos que así lo requieran en las zonas donde se revele la necesidad de atenderlo, a través de una política ordenada y cooperativa. Además, y dada la complejidad de las acciones a desarrollar, acordó también proponer al Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología la creación del programa mencionado para que se implemente conjuntamente con el CIN, para la solución de las necesidades detectadas.²⁴

En la Declaración de los Rectores de Universidades Nacionales del Norte Grande Argentino –diciembre de 2006– también se expresó la preocupación por la creación la universidad de mención: “La Universidad Nacional del Nordeste vive un momento trascendental, cumple 50 años de vida brindado educación superior en el NEA, 50 años formando profesionales, técnicos y científicos de calidad, cinco décadas de compromiso con las demandas y necesidades de su comunidad. No obstante, este momento de júbilo y conmemoración se ve empañado por intentos de lesionar su autonomía e integridad institucional, quitándole de manera inconsulta una facultad con todos sus recursos humanos, patrimonio, presupuesto y oferta académica para crear una nueva Universidad Nacional en la ciudad de Sáenz Peña (Chaco)”.²⁵

En consecuencia, los rectores de las universidades nacionales del norte grande argentino manifestaron “su más enérgico rechazo al proyecto de ley de creación de la Universidad Nacional del Chaco Austral basada en la división de la UNNE y en la apropiación arbitraria de sus recursos. También hacen un llamado a los legisladores responsables de analizar y debatir este proyecto para que actúen en cumplimiento de la Constitución Nacional, la cual les asignó la responsabilidad de constituirse en garante de la autonomía y autarquía universitaria (artículo 75, inciso 19)”.²⁶

²³ Asuntos académicos: Programa de Cooperación y Articulación Universitaria Nacional. Acuerdo plenario 629. San Luis, 29 de marzo de 2007.

²⁴ Asuntos académicos: Programa de Cooperación y Articulación Universitaria Nacional. Acuerdo plenario 629. San Luis, 29 de marzo de 2007.

²⁵ Corrientes, 13 de diciembre de 2006.

²⁶ Corrientes, 13 de diciembre de 2006.

²¹ Orden del Día N° 343, del 7 de junio de 2007. Congreso Nacional, Cámara de Senadores, dictamen en el proyecto de ley del señor senador Capitanich por el que se crea la Universidad Nacional del Chaco Austral (S.-150/07).

²² Asuntos académicos: Nuevas universidades. Acuerdo plenario 628. San Luis, 29 de marzo de 2007.

Igualmente, la propia Universidad Nacional del Nordeste reclamó por la defensa de su autonomía. Así manifestó respecto de la ley en cuestión que “la UNNE ha fijado una posición contraria a dicho proyecto, a través de dos resoluciones unánimes del Consejo Superior (674/05 y 652/06), donde se halla representada la propia Facultad de Agroindustrias, que es aquella que pretende escindirse”. Entre las razones incluye fundamentalmente que esta medida “supone una flagrante violación a la autonomía y autarquía de la UNNE, dado que se proyecta crear esta nueva universidad a expensas del patrimonio y presupuesto de la UNNE, sin mediar el consentimiento de esta institución”.²⁷

La posición institucional de la UNNE se consigna tanto en la resolución 674/05-CS de rechazo al proyecto de ley 535/05, de creación de la Universidad Nacional del Chaco Austral basada en la división de la Universidad Nacional del Nordeste y en la apropiación arbitraria de su patrimonio, como en la resolución 652/06-CS de ratificación de la resolución 674/05-CS.²⁸

²⁷ <http://www.unne.edu.ar/documentos/informe.html>. No a la división de nuestra universidad. La UNNE de pie en defensa de su autonomía.

²⁸ Las resoluciones completas pueden leerse en <http://www.unne.edu.ar/documentos/informe.html>, así como artículos de opinión y académicos:

- Mario A. R. Midón: *Algo más sobre autonomía y la tentativa de allanar la de la UNNE.*
- Mario A. R. Midón: *Sugestivo y usurpador proyecto que se propone mutilar la UNNE.*
- Por doctor Cristian Piris: *Falsedades y falencias de un proyecto sin sentido.*
- Por el señor Fernando Brambilla: *¿La UNNE lo hizo?*
- Chaco Austral: *el vicegobernador Eduardo Moro calificó al proyecto de “no razonable”.*
- Por el doctor Adolfo Domingo Torres: *Desmembrar la UNNE significará un obstáculo para su desarrollo.*
- Por Amanda Isidori: *Repensar la universidad como institución y la Universidad del Comahue en particular.*
- Por el arquitecto Ynsaurralde: *Consistencia y viabilidad de la UNCHA.*
- *La UNNE de pie en defensa de su autonomía.*
- *La Universidad del Chaco Austral no quitará presupuesto a la UNNE.*
- *Alerta en la UNNE por la Universidad del Chaco.*
- *UNNE: con el presupuesto más bajo del país teme un nuevo recorte.*
- *Presupuesto deprimido: con la Universidad del Chaco, la UNNE perderá 10 millones.*
- *La UNNE salió al cruce del proyecto universitario chaqueño.*
- *Sugestivo y usurpador proyecto que se propone mutilar la UNNE.*
- *En territorio chaqueño, la UNNE se pronunció contra el proyecto Capitanich.*
- *En la CONEAU objetan la creación de una universidad chaqueña.*
- *La Universidad del Chaco Austral no será viable este año.*

Esta oposición de la propia universidad, entre otras razones, también motivó la disidencia parcial de la senadora Alicia E. Mastandrea, en tanto sostuvo que el proyecto de ley cuestionado vulneraba la autonomía universitaria. Al respecto, afirmó la senadora que “...la Constitución Nacional establece en el artículo 75, inciso 19, que el Congreso al sancionar leyes de organización de la educación debe respetar y garantizar la autonomía de las universidades nacionales. Ello supone que no puede impulsarse la creación de una universidad sobre la base o la utilización parcial de una estructura preexistente sin mediar el consentimiento expreso de la universidad afectada, en nuestro caso la UNNE, de otro modo sería una flagrante violación constitucional”.

Por todo lo expuesto, queremos dejar sentada nuestra posición en contra de la aprobación de la ley 26.335, de creación de la Universidad Nacional del Chaco Austral.

Análisis del decreto 153/2007. Rechazo.

Sin perjuicio de las observaciones desarrolladas en el apartado anterior, en este dictamen es necesario evaluar si el decreto en cuestión fue dictado en cumplimiento con los requisitos constitucionales.

Dado que se trata de una promulgación parcial, el Poder Ejecutivo debe dar cumplimiento con establecido en el artículo 80 de la Constitución Nacional que dispone:

“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 espí-

– *Consideran que la aprobación de la UNCHA viola la autonomía universitaria.*

- *¿Es necesaria una nueva universidad?*
- *Falsedades y falencias de un proyecto sin sentido.*
- *La UNNE no permitirá su desmembramiento.*
- *Dividir la UNNE es una traba para su desarrollo.*
- *Algo más sobre autonomía y la tentativa de allanar de la UNNE.*
- *Dura crítica a declaraciones de García Solá.*
- *Decano de Agroindustrias, fiel al plan de Capitanich.*
- *La UNNE salió a rechazar la creación de una universidad chaqueña.*
- *El Consejo Permanente de Decanos también se hizo referencia al proyecto de ley 535/05 sobre una nueva universidad.*
- *La UNNE reitera su negativa a creación de Universidad Austral.*
- *Valdés dice que hay trasfondo político en creación de la Universidad Austral.*
- *Queja de rectores por proyectos del Senado.*

ritu 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.”

En este sentido, compete a la Comisión Bicameral Permanente controlar el cumplimiento de los requisitos constitucionales. Así, la ley 26.122 establece respecto de la promulgación parcial de las leyes:

“Artículo 14: La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto de promulgación parcial y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

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

El decreto 153/2007, dictado el 26 de diciembre de 2007, dispone la promulgación parcial de la ley 26.335, observando los artículos 4º, 5º y 6º de esta norma.

Estos artículos establecen la garantía de reconocimiento de la situación académica para los alumnos, la atribución de las autoridades actuales de la Facultad de Agroindustrias para ejercer idénticas funciones en la nueva universidad nacional hasta concluir sus respectivos mandatos, y la vigencia provisoria de los actuales estatutos de la Universidad Nacional del Nordeste para la nueva universidad.

La razón alegada para la observación de estas normas por parte del Poder Ejecutivo nacional es un supuesto respeto a la autonomía de las universidades. Sin embargo, no se justifica en los considerandos del decreto por qué razón estas normas vulneran la autonomía universitaria, y, sin embargo, tal autonomía no es avasallada por otras normas del mismo decreto como aquella que delega al Poder Ejecutivo intervenir a través de una comisión especial en la transferencia a la nueva universidad de todos los servicios educativos de la facultad anteriormente citada, sus bienes muebles e inmuebles, su personal directivo, docente y no docente, y sus alumnos.

Tampoco se toma en cuenta la violación de la autonomía que implica la creación de la universidad basada en el desmembramiento de una universidad ya existente que manifestó públicamente su oposición. Nada dice el decreto respecto de la violación al artículo 48 de la Ley de Educación Superior que dispone “...Tanto la creación como el cierre requerirán informe previo del Consejo Interuniversitario Nacional”.

La observación parcial de algunos de los artículos no garantiza la autonomía universitaria que el

Poder Ejecutivo pretende proteger a través del decreto 135/2007.

En efecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación entiende que “A mayor abundamiento, cabe recordar que la Corte, en oportunidad de analizar la naturaleza y caracteres de la institución que nos ocupa, sostuvo que la expresión ‘autonomía universitaria’ debe ser interpretada más allá de su sentido técnico, como expresión que trasciende el marco meramente jurídico para manifestar una aspiración o ideal de independencia. Desde otro punto de vista, la autonomía traduce una idea de indefinidos contornos, como un instrumento de defensa de la institución universitaria frente a los poderes políticos. Este último concepto hace que se tienda a una universidad como un organismo independiente, con personalidad jurídica propia y pueda expresarse en una capacidad de autoorganización y de autodeterminación...”²⁹

En consecuencia, y de conformidad con lo mencionado en el apartado anterior respecto de la oposición presentada tanto por la universidad en cuestión como por el Centro Interuniversitario Nacional, si se quisiera garantizar la autonomía universitaria, el veto a la ley debería haber sido total.

Por otra parte, esta promulgación parcial, además de ser inconsistente respecto de los fundamentos, vulnera el artículo 80 de la Constitución Nacional, en tanto el texto restante no tiene autonomía normativa y su aprobación parcial altera el espíritu y la unidad del proyecto sancionado por el Congreso.

Esto surge claramente del propio texto de la ley. El artículo 2º dispone: “La Universidad Nacional del Chaco Austral se constituirá sobre la base de la Facultad de Agroindustrias que en la actualidad forma parte de la Universidad Nacional del Nordeste. A esos 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, su personal directivo, docente y no docente, y sus alumnos”.

Como es claro, esta comisión deberá encargarse de los diversos aspectos de la transferencia, esto incluye el personal directivo, el personal docente y no docente y los alumnos.

Los artículos siguientes se refieren a estas cuestiones, estableciendo las garantías correspondientes al personal docente y no docente respecto del cumplimiento de sus derechos laborales (artículo 3º),

²⁹ Dictamen del procurador general al que adhiere la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Universidad Nacional de Mar del Plata c/Banco de la Nación Argentina”, sentencia de fecha 24/4/2003. “El Derecho” 31/3/2004, 15 - “Jurisprudencia Argentina” 31/3/2004, 51.

de los alumnos en relación con el reconocimiento de sus situaciones académicas (artículo 4º) y del personal directivo, instituyendo sus atribuciones respecto de la nueva universidad (artículo 5º) y definiendo que la Universidad Nacional del Chaco Austral se regirá provisoriamente por los actuales estatutos de la Universidad Nacional del Nordeste hasta que, dentro del plazo de su normalización, se convoque a la asamblea universitaria a los fines de dictar el estatuto definitivo (artículo 6º).

La promulgación parcial por parte del Poder Ejecutivo de esta norma con la observación de los artículos 4º, 5º y 6º afecta claramente la integridad de la ley. La creación de una universidad nacional debe garantizar todos los derechos que les corresponden a quienes forman parte de cada uno de los estamentos.

Así, se vulnera la intención del legislador, quien pretendió, tal como surge de la norma, que se respetara el reconocimiento de la situación académica de los alumnos, que las autoridades ejercieran funciones dentro del marco de esta nueva universidad y que los estatutos que la rigieran fueran los de Universidad Nacional del Nordeste.

Esta intención fue expresada claramente en los fundamentos del proyecto de ley aprobado, donde se afirma: "El proceso de implementación deberá garantizar que las autoridades actuales, docentes y no docentes, de la Facultad de Agroindustrias deberán mantener su actual situación en la jerarquía, funciones y situación de revista reconociéndose su antigüedad y el cargo cualquiera sea el carácter del mismo. Asimismo, se deberá incorporar los alumnos de esta facultad a la nueva universidad reconociendo su situación académica".

En consecuencia, el decreto en cuestión no sólo fue dictado en violación a la normativa constitucional, sino que no sólo se mantienen los problemas constitucionales que se presentaban con la sanción de la ley, más aún los profundiza.

Por estas razones, rechazamos el decreto 153/2007.

Marcela V. Rodríguez.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 26 de diciembre 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 número 26.335.

Mensaje 12

ALBERTO A. FERNÁNDEZ.

Juan C. Tedesco.

Buenos Aires, 26 de diciembre de 2007.

VISTO el proyecto de ley registrado bajo el N° 25.335, sancionado por el Honorable Congreso de la Nación el 4 de diciembre de 2007, y

CONSIDERANDO:

Que por el mencionado proyecto de ley se crea la Universidad Nacional del Nordeste.

Que los artículos 4º, 5º y 6º del proyecto de ley establecen condiciones para los alumnos, docente y autoridades de la Universidad Nacional del Nordeste.

Que la creación de una nueva universidad nacional debe respetar la autonomía de las instituciones preexistentes.

Que dichas condiciones afectan la autonomía universitaria que prevé el artículo 75, inciso 19, de la Constitución Nacional y los artículos 48 y 49 de la ley 24.521.

Que además, el artículo 2º del proyecto de ley faculta al Poder Ejecutivo nacional, a través del Ministerio de Educación, a constituir entre la Universidad Nacional del Nordeste y la Universidad Nacional del Chaco Austral una comisión especial que tendrá por misión concretar la transferencia de todos los servicios educativos de la Facultad de Agroindustrias, sus bienes muebles e inmuebles, su personal directivo, docente y no docente y sus alumnos, a la nueva universidad.

Que en virtud de lo señalado precedentemente resulta necesario observar los artículos 4º, 5º y 6º del proyecto de ley registrado bajo el N° 26.335.

Que la presente medida 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 Educación ha tomado la intervención que le compete.

Que el Poder Ejecutivo nacional tiene competencia para el dictado del presente conforme el artículo 80 de la Constitución Nacional.

Por ello,

La presidenta de la Nación Argentina en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1º – Obsérvanse los artículos 4º, 5º y 6º del proyecto de ley registrado bajo el N° 26.335.

Art. 2º – Con la salvedad establecida en el artículo anterior, cúmplase, promúlgase y téngase por ley registrado bajo el N° 26.335.

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

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

Decreto 152

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

Alberto A. Fernández. – Aníbal F. Randazzo. – Jorge E. Taiana. – Nilda C. Garré. – Martín Lousteau. – Julio M. De Vido. – Aníbal D. Fernández. – Carlos A. Tomada. – Alicia M. Kirchner. – María G. Ocaña. – Juan C. Tedesco. – José L. S. Barañao.

Sr. Presidente (Fellner). – En consideración.

Tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

Sra. Conti. – Señor presidente: en primer lugar, aclaro que son varios los órdenes del día que estamos considerando.

El Orden del Día N° 44 declara la validez del decreto de necesidad y urgencia número 1.798/2007. Solicito que se inserte en el Diario de Sesiones el dictamen de mayoría como texto de mi discurso.

El Orden del Día N° 45 declara la validez del decreto de necesidad y urgencia número 1.628/2007, y también solicito la inserción del dictamen de mayoría como texto de mi exposición.

El Orden del Día N° 46 se refiere al decreto de necesidad y urgencia número 1.853/2007, por el que se veta en forma parcial el proyecto de ley registrado con el número 26.313.

Pido que quede debida constancia de que seguramente se ha producido un error de imprenta, porque en el artículo 1° del dictamen se declara la invalidez, cuando en realidad debería hablarse de la declaración de validez del decreto 1.853.

Sr. Presidente (Fellner). – La Presidencia informa a la señora diputada que el Orden del Día N° 46 contiene un suplemento en el que se subsana el error al que ha hecho mención.

Sra. Conti. – No lo había visto, señor presidente. En ese caso solicito que se incluya el dictamen de mayoría como texto de mi discurso.

El Orden del Día N° 47 trata del decreto de necesidad y urgencia 1.855/2007; aquí también voy a solicitar que se considere el dictamen de mayoría como mi ponencia.

Voy a saltar los órdenes del día N° 50, que se refiere a un decreto de veto parcial de una

ley –el 152/2007–, y el N° 51, que trata de otro decreto sobre veto parcial –el 153/2007–.

Por lo tanto, hablaré brevemente de lo que figura como punto 5 de esta agenda, que se refiere al Orden del Día N° 48, que incluye el decreto de necesidad y urgencia 1.856/2007, que lleva fecha del 6 de diciembre del año pasado y por el que se distribuyen excedentes fiscales en una suma que ahora indicaré.

En primer lugar, debo decir que en la Convención Constituyente de 1994 se consideró la cuestión de los decretos de necesidad y urgencia que habían sido dictados por distintos gobiernos sin que existiera ninguna autorización de orden constitucional.

En esa oportunidad, cuando se analizó la inclusión de los decretos de necesidad y urgencia como instrumentos de administración por parte del Poder Ejecutivo, se establecieron mecanismos restrictivos; es decir, situaciones que indicaban que dichos decretos no podían ser utilizados en modo alguno.

Los mecanismos restrictivos no incluían la materia presupuestaria. Sin embargo, en aquella discusión un convencional constituyente que representaba a la Unión del Centro Democrático de la provincia de Córdoba propuso esa restricción.

El debate no se eludió, y en la Constitución sólo quedaron vedadas las cuestiones vinculadas con lo penal, con los partidos políticos, los sistemas electorales y la materia tributaria. Es decir que el tema presupuestario no fue vedado, y así quedó redactado el inciso 3° del artículo 99 de la Constitución Nacional.

En el decreto de necesidad y urgencia en consideración, el Poder Ejecutivo nacional propició una modificación del presupuesto sobre la base de un incremento de los recursos y, consiguientemente, estableció un aumento de las erogaciones.

Para entender la legitimidad de la medida y la razón por la que solicitamos que este plenario acepte nuestro dictamen de comisión, resulta importante recordar cuál es el procedimiento para la formulación del presupuesto nacional, la llamada ley de leyes.

La ley 24.629 estableció la obligatoriedad de parte del Poder Ejecutivo de remitir el 30 de junio de cada año las proyecciones macroeconómicas de carácter general y el enfoque con respecto al presupuesto de carácter plurianual.

El año pasado, dentro de ese contexto, el 30 de junio, contando con información de carácter preliminar, el Poder Ejecutivo en base a las proyecciones macroeconómicas estableció los techos presupuestarios de cada una de las jurisdicciones que conforman el presupuesto. De manera que si el Poder Ejecutivo establece proyecciones macroeconómicas más optimistas y eleva el techo presupuestario, la presión desde el punto de vista del incremento de gastos –de los reclamos que exigen dichos gastos– es superior a la posibilidad que brinda un presupuesto con proyecciones macroeconómicas más racionales y, por ende, con techos presupuestarios más bajos.

Si de acuerdo con las proyecciones macroeconómicas el producto bruto interno crece, necesariamente también aumenta el incremento de la recaudación. Esto ha ocurrido en el año 2007 y se decidió dar utilidad a dicho incremento. ¿Cómo puede darse utilidad a esos excedentes fiscales? Según nuestra postura, la de quienes suscribimos el dictamen de mayoría, el ajuste presupuestario puede hacerse a través de una ley complementaria, tal como sucedió durante el gobierno del ex presidente Kirchner en el año 2006, o bien como se hizo en diciembre del año pasado a través de un decreto de necesidad y urgencia.

Si bien la herramienta jurídica puede resultar discutible, tanto la ley complementaria como el decreto de necesidad y urgencia cuentan con el contralor de doble vía de este Congreso.

Si las proyecciones programadas y las recaudaciones son superiores, efectivamente puede utilizarse una ley complementaria o un decreto de necesidad y urgencia. Si eligiéramos este último mecanismo –como estamos proponiendo– dicho asunto, según la Constitución Nacional, debe ser tratado por la comisión bicameral. Dicha comisión presentó varios dictámenes en ambas Cámaras –yo estoy sosteniendo el despacho de mayoría–, y el plenario deberá aceptarlos o rechazarlos.

Entonces, el control efectivo del Congreso Nacional respecto del incremento presupuestario a través del instrumento del decreto de necesidad y urgencia está asegurado.

Es necesario entender en qué contexto se eligió la vía de la utilización del decreto de necesidad y urgencia –número 1.856, que está en tratamiento–, y cuándo y en qué condiciones se

lo hizo. Recordemos que era una época de recambio institucional, de ingreso de nuevos legisladores a las Cámaras de Diputados y de Senadores.

Estábamos en un proceso de recambio del mandato presidencial, razón por la cual quienes integramos este cuerpo nos encontrábamos abocados –como ocurre en todos los sistemas parlamentarios del mundo– a diferentes tareas relativas al recambio institucional. Esta razón fue considerada como entorpecedora del mecanismo normal y del tiempo razonable para la sanción de una ley por parte del Poder Legislativo. El poder administrador necesitaba utilizar o transformar en útiles los excedentes presupuestarios y eligió, por ende, la modalidad del decreto de necesidad y urgencia.

¿En qué se utilizaron los excedentes presupuestarios? El DNU y los excedentes fueron aplicados de la siguiente manera: 7.908 millones para aplicaciones financieras, se utilizaron para el fondo de garantía de sustentabilidad del régimen previsional público de reparto, con el objeto de atender eventuales insuficiencias en el financiamiento del régimen previsional público a efectos de preservar la cuantía de las prestaciones previsionales y sustentabilidad del sistema de reparto de la ANSES, y 785 millones fueron aplicados para el Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial, a fin de que continúe con la ejecución del Programa de Asistencia Financiera hasta el final del ejercicio.

Ambas cuestiones tienen que ver con la política de incremento de haberes jubilatorios desde el punto de vista de la disponibilidad del financiamiento y con el mecanismo de incremento de recursos para financiamiento del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, con el objeto de establecer convenios de asistencia financiera con las jurisdicciones provinciales en materia de reprogramación de la deuda pública o de apoyo explícito desde el punto de vista del fortalecimiento institucional.

Es decir que para los firmantes del dictamen de mayoría está perfectamente justificada la asignación de los recursos y el uso de este instrumento que de modo constitucional fue utilizado en diciembre de 2007 –época del recambio institucional–, mientras que el mismo presidente de la Nación, el titular del Poder Ejecutivo, utilizó el mecanismo de ley complementaria el año anterior, puesto que el Congreso y las instituciones de la República se encontraban

abogados a la situación electoral que tuvo lugar en nuestro país a fines del año pasado.

Por estas razones, pedimos a esta Cámara que apruebe la validez de este decreto de necesidad y urgencia y de los demás decretos que hemos puesto a consideración. Digo esto en mi calidad de vocera de la comisión bicameral respectiva. (*Aplausos.*)

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

Sr. Agud. – Señor presidente: para ordenar el tratamiento de estos decretos de necesidad y urgencia debo decir que mi bloque va a votar afirmativamente, y va a aconsejar que se aprueben los decretos 1.628/2007, 1.853/2007, 152/2007 y 153/2007, y va a rechazar los decretos 1.798/2007, 1.855/2007 y 1.856/2007, al cual me voy a referir a continuación.

He escuchado atentamente el discurso de la señora diputada preopinante y debo decir que las razones económicas que ella ha dado para aconsejar a este cuerpo la aprobación del decreto de necesidad y urgencia mencionado no me han convencido. Creo que en realidad este es un problema de naturaleza política y no económica. Digo esto porque en el decreto en cuestión se trata nada más y nada menos que de un incremento del 37 por ciento del gasto público del presupuesto que aprobamos el año 2006. Estamos hablando de más de cuarenta mil millones de pesos que el Poder Ejecutivo utilizó y gastó.

No comparto de ninguna manera que hayamos estado en una emergencia institucional o que las Cámaras del Congreso no estuvieran funcionando para justificar un decreto de necesidad y urgencia. Eso es lo común; eso pasa con todos los decretos de necesidad y urgencia, pero éste es un caso muy especial, porque nosotros en el año 2006 aprobamos el presupuesto general de gastos y recursos que el Poder Ejecutivo envió al Congreso.

La facultad prioritaria del Congreso de la Nación es fijar los impuestos, es decir, autorizar el gasto y determinar la forma de su financiamiento. Esta es una prerrogativa fundamental, porque se trata de que el Congreso autorice a echar mano a la propiedad privada del contribuyente. En este caso, la exacción que se realiza a partir de los impuestos es legítima. Nuestra Constitución otorga al Congreso de la Nación esta importantísima facultad de autori-

zar la apropiación de la propiedad privada del contribuyente.

Ahora no me voy a referir a eso, pero esta es una de las razones por las cuales la Nación en este momento está en conflicto con el campo: se trata casualmente del tema de la fijación de los impuestos.

Desde Juan Sin Tierra, Carlos I de Inglaterra y la Revolución Francesa, las bisagras grandes de la historia tuvieron como escenario el tema de la fijación de impuestos. Por eso, la función más importante de la República y del Congreso es autorizar la exacción a los contribuyentes.

Decía que en el año 2006 este Congreso aprobó una hoja de ruta que envió el Poder Ejecutivo donde decía “este es mi plan de gobierno para el año 2007; éstas son las cosas que voy a hacer”. Consecuentemente, la ley impositiva decía cómo se iban a utilizar los recursos del Estado para poder financiar ese presupuesto.

Nosotros tuvimos que analizar la hoja de ruta del Poder Ejecutivo; estudiamos la propuesta que envió y aprobamos el gasto que sugería, es decir que ejercimos un control previo sobre lo que el Poder Ejecutivo quería hacer y gastar, y además lo autorizamos a financiarlo. Este es el esquema institucional de nuestra Constitución. Pero resulta que por alguna cuestión que la historia contará mejor que nosotros el gobierno recaudó mucho más de lo que previó para el año 2007. No hay diez bibliotecas. Si le sobró la plata de los gastos que decía que quería financiar, el Poder Ejecutivo tiene dos vías: o devuelve la plata a los contribuyentes, porque le sobró debido a que la exacción resultó excesiva, o pide autorización al Congreso para afectar esos recursos a otros gastos. Esto es lo que soslayó el Poder Ejecutivo: no pidió la autorización del Congreso para efectuar los gastos, es decir que le impidió al Congreso el control previo sobre el gasto que tenía que efectuar.

Quiero decir que si nosotros, ustedes, la mayoría, se deja quitar esta prerrogativa fundamental del sistema, este poder ha abdicado. Es imposible que nosotros abdicemos de la función máxima, que es controlar previamente el gasto y además autorizar la exacción a la propiedad privada para financiar el gasto que propone el gobierno.

Me parece que esta cuestión debe ser revivida por la mayoría. Esta delegación de poder es muy grave institucionalmente. No ejercemos

el poder; por eso el Congreso de la Nación ha pasado a ser un mero refrendatario, porque nos han quitado la función fundamental, que es verificar el gasto, autorizarlo y aprobar su fuente de financiamiento. Adelanto que este año va a pasar exactamente lo mismo, porque se ha subestimado la recaudación.

No advierto cuál es la estrategia del gobierno ni la picardía de esconder la hoja de ruta. Infinidad de veces hemos dicho que la hoja de ruta es la información que necesitan los ciudadanos, los inversores, el país en general, para saber cuál es el plan de gobierno.

El plan de gobierno no se puede ocultar. Es función esencial de quien gobierna decirle a la ciudadanía qué va a hacer durante el año, cuál es su plan. Quien esconde el 37 por ciento del gasto está escondiendo la mitad de su plan de gobierno.

Estas son las cosas que nos llevan a afrontar las dificultades actuales, cuando desgraciadamente entre todos tenemos que hacer frente a un conflicto que ha quitado credibilidad al gobierno.

Solicito que este cuerpo rechace este decreto de necesidad y urgencia por cuanto significa un apoderamiento de facultades propias del Congreso de la Nación.

Asimismo, solicito que los fundamentos que se dieron en oportunidad de que este decreto se debatiera en la comisión bicameral se inserten en el Diario de Sesiones. También solicito la inserción de todos los fundamentos esgrimidos en relación con los otros decretos que he mencionado en este discurso. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Fellner). – Tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

Sra. Rodríguez. – Señor presidente: quiero señalar que seré más breve que el señor diputado preopinante ya que votaremos en contra todos los dictámenes.

Además, trataré de no extenderme y me limitaré a hacer referencia al dictamen que oportunamente hemos presentado en la comisión bicameral y por ello solicito también su inserción.

Sin embargo, hay algunos otros temas de mayor gravedad institucional y que merecen dedicarle una especial atención.

En cuanto al Orden del Día N° 44 debo señalar que disiento con la señora diputada miembro informante, quien considera que por tratarse de una materia tributaria puede ser delegada.

Lo cierto es que la Constitución Nacional prevé un procedimiento especial para la formación y sanción de leyes vinculadas con cuestiones tributarias. Tan así es que esta Cámara de Diputados es la que debe actuar como Cámara de origen. Aunque no tenga la descripción establecida en el artículo 99, sigue siendo zona de reserva y, por lo tanto, se trata de una atribución exclusiva de este Congreso de la Nación.

Cabe recordar que este decreto fue sancionado el 3 de diciembre del año pasado, cuando la Cámara estaba funcionando, ya que el período de sesiones ordinarias se había prorrogado hasta el 31 de diciembre. Se trataba de un decreto que modificaba a otro anterior sobre diferimiento de impuestos. En el primer decreto se advirtieron irregularidades que no se vieron justificadas por consideraciones de necesidad y urgencia que impidieran el normal trámite de sanción de las leyes. No quiero extenderme más sobre este punto porque deseo hacerlo sobre otras cuestiones; simplemente me remito al dictamen.

En cuanto al Orden del Día N° 45, que modifica las funciones del Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares, debo señalar que se vincula con una delegación legislativa sobre determinadas materias, a las cuales nos habíamos opuesto en oportunidad del dictado de la ley 26.135, sobre delegación de facultades...

Sr. Presidente (Fellner). – Solicito a los señores diputados que guarden silencio en respeto a la oradora.

Sra. Rodríguez. – Seremos consistentes con esa oposición. El dictado de ese decreto de necesidad y urgencia se produjo el 13 de noviembre, es decir que no había razón alguna para que, estando el Congreso en funcionamiento, no se aplicara el procedimiento de formación y sanción de las leyes.

En relación con el Orden del Día N° 46 voy a extenderme un poco más porque se trata de un decreto del Poder Ejecutivo relacionado con una ley sancionada por el Parlamento sobre la reestructuración de créditos hipotecarios preconvertibilidad, que fuera promulgada parcialmente.

Quiero destacar que esa ley fue el fruto de un trabajo realizado con mucho empeño por diputadas y diputados de todas las bancadas con el objeto de llegar al consenso; es más, tuvo un apoyo muy entusiasta de parte del oficialismo.

Cabe señalar, como cuestión fundamental, que la promulgación parcial debe cumplir con el requisito de que la ley conserve su autonomía normativa y no vea alterado ni su espíritu ni su unidad. En tal caso se prevé un procedimiento para los decretos de necesidad y urgencia.

La ley que, como señalé, se refiere a la reestructuración de los créditos hipotecarios preconvertibilidad –cuestión que todavía es preocupación de muchos argentinos y argentinas–, en el segundo párrafo de su artículo 1° disponía lo siguiente: “En todos los casos se tendrán en cuenta únicamente las condiciones establecidas por la operatoria de origen o las pautas de los préstamos originariamente contraídos, lo que hubiere ocurrido primero”. Este párrafo justamente atañe a la unidad integral de la norma.

Si me permite, señor presidente, me referiré a la fundamentación esgrimida por dos diputadas en apoyo del proyecto de ley, en oportunidad de su discusión en esta Cámara.

En la sesión del 7 de noviembre de 2007, tal como surge de la correspondiente versión taquigráfica, la señora diputada Méndez de Ferreyra señaló lo siguiente: “Este proyecto parte de lo más importante, al tomar en cuenta el mutuo, es decir, el valor originario de los préstamos, que es lo que las partes pactaron. Partiendo de ese mutuo originario, se efectúan los recálculos sobre la base de fórmulas que han sido claramente identificadas, a efectos de evitar anatocismos –cobro de intereses sobre intereses–, considerando las quitas anteriores, como el desagio y otras, para que el monto final sea algo que la gente pueda pagar. Por eso se establece que en ningún caso las cuotas podrán exceder el 20 por ciento del ingreso familiar”.

Por su parte, la señora diputada Fadel dijo en aquella ocasión: “A las familias que tomaron los créditos preconvertibilidad con el Banco Hipotecario se les va a hacer un recálculo de deuda según las condiciones del contrato original”.

Más adelante, agrega: “Según surgió del análisis de Unidad de Reestructuración, los saldos de deuda se incrementaron entre los años 1991 y 2000 en forma casi permanente por capitalización de intereses en los saldos de deudas, saldos en función de los cuales el banco cobrara adicionales, como los seguros de vida e incendio, siendo estos montos muy superiores a los que hubiera correspondido cobrar de haberse respetado las condiciones contractuales originales...”

“...Así, basados en las pautas fijadas por la ley 26.177, la Unidad de Reestructuración emitió este dictamen por entender que se debe respetar la letra de los contratos y el espíritu de los créditos que financiara el ex Banco Hipotecario Nacional, atendiendo al fin social que motivara dicha entidad.”

Es decir que cuando se sancionó la ley, el fundamento del oficialismo, de la mayoría, fue justamente que se tuvieran en cuenta las condiciones originales en que se basaron estos créditos. Esto mismo es lo que después el ex presidente Kirchner vetó, en contra de lo expresado por los diputados de su propio partido. Por lo tanto, está alterando el espíritu de la propia ley.

Esta promulgación parcial es inválida y debe seguir la misma vía que los decretos de necesidad y urgencia. No se respeta ni la unidad ni la integralidad ni el espíritu del legislador.

Me parece que las dos citas de las diputadas, que además fueron miembros informantes del tema, son más que suficientes.

Con respecto al Orden del Día N° 47, que tiene que ver con un decreto que autoriza al Ministerio de Defensa a contratar la prestación de servicios aeronáuticos con la empresa Lockheed Martin Aircraft Argentina S.A., ya son públicos y notorios los problemas e irregularidades que han surgido con esta empresa. En el proyecto de presupuesto no se incluyeron los términos y condiciones según los cuales, en definitiva se iba a proceder a las referidas contrataciones. Por eso dicen que tenemos que recurrir a esta autorización.

En realidad, esto es una excusa, porque si hubiera estado contemplado en el proyecto de ley de presupuesto, habría requerido una información mucho más detallada que este decreto, que meramente autoriza una contratación directa por 500 millones de dólares, que no es un monto menor. Cabe destacar que el Congreso sesionaba ordinariamente y no había circunstancias excepcionales.

En el Orden del Día hay un informe de la senadora Perceval, que no sé cómo se debe tomar, que da cuenta de que efectivamente este es un contrato por el período 2008-2009 y que existía una contratación previa que tenía vigencia desde 1995 hasta el año 2020. Dice que en realidad ha habido un cálculo incorrecto de la cuenta de materiales que se reflejó en la insuficiencia de recursos para realizar las tareas de

mantenimiento y que no se generaron incentivos al prestador para la entrega de los trabajos a tiempo.

Es decir que la senadora nos dice que estamos ante un Estado bobo, que premió a quien no cumplió a tiempo con las prestaciones y de todas maneras quiso dar más incentivos, cuando en realidad debe ser a cuenta de quien incumple el contrato, y no cargar esto en el Estado nacional. Y aun así nosotros decimos: “No importa, incumplió, fue ineficaz, no brindó todos los recursos, pero de todas maneras recontratamos, y esto no pasa por el Congreso de la Nación. Hacemos una contratación directa”.

No se nos brinda la información detallada que se hubiera exigido si la hubiéramos incluido en la ley de presupuesto. Pero además hay que tener en cuenta el horizonte temporal que abarca.

Es decir, cuando se trata de una erogación que abarca más de un año se exige una ley especial. Justamente esta es una erogación de más de un año y, por lo tanto, la ley de inversión pública exige que la información sea mucho más sustantiva. Por eso ésta es una vía de escape para que se permita contratar con Lockheed sin tener que brindar esa información.

Solicito que se agregue a lo expresado aquí lo expuesto en el dictamen que está en el Orden del Día.

En relación con el Orden del Día N° 48, que tiene que ver con el decreto 1.856 por el cual se modifica el presupuesto general de la administración pública nacional, nuevamente acá yo comparto argumentos que se han dado en el sentido de que estamos vaciando de contenido al Congreso. Ya no hay nada más para hacer en relación con el presupuesto, ya entregaron todo. ¿Qué más quieren entregar?

Tenemos una ley de presupuesto que lo único que dice es: recauden más o menos lo que puedan y gástenlo como quieran, porque esto es lo que dice. Tenemos subestimación de recursos y a la vez tenemos una delegación en el jefe de Gabinete que le permite hacer lo que quiera. No contentos con esto, modificamos el presupuesto de forma tal de violentar aún más nuestras facultades.

Nuevamente, era el 6 de diciembre, estábamos sesionando y había forma de sacar esta ley. La mayoría tiene número más que suficien-

te en ambas Cámaras para poder sacar estas leyes de manera pronta. Realmente, no es necesario que acudan a estos mecanismos porque, en realidad, se están autodebilitando.

No somos la minoría la que en este momento puede trabar estos proyectos; son ustedes mismos los que se están restando valor como representantes del pueblo de la Nación. En realidad están ahí sentados simplemente para decir que lo que dice el Ejecutivo está bien.

Nosotros podemos expresar acá nuestra posición, pero la jura por la Constitución para cumplir con los deberes, el poder que representan ustedes por los votos que los llevaron a las bancas es lo que están perdiendo, y así está vaciándose de sentido este Congreso de la Nación.

Simplemente, voy a decir dos cosas más sobre este orden del día. Los propios considerandos del decreto dicen que el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera dispone que quedan reservadas al Honorable Congreso de la Nación las decisiones que afectan el monto total del presupuesto, el monto de endeudamiento y el incremento de partidas que se refieran a gastos reservados y de inteligencia resultantes de mejoras salariales. Por lo tanto, esto nunca debió haber motivado el dictado de un decreto de necesidad y urgencia.

Por otra parte, tengo que discrepar con los números que dio la señora miembro informante. A través del decreto 1.856 se dispuso una serie de aumentos en los créditos para atender los gastos de la administración nacional por un total de 20.245 millones, de los cuales 9.945 se destinaron a gastos corrientes y de capital y 10.300 para aplicaciones financieras.

Además, los incrementos que se registraron en el gasto se financiaron mediante un aumento de 5.135 millones en recursos corrientes —en su mayor parte corresponden a recursos tributarios— y un incremento de 15.110 millones en fuentes financieras, de acuerdo con el siguiente detalle: colocación de deuda, 7.152 millones; venta de títulos y valores, 3.800 millones; disminución de caja, bancos y otros activos financieros, 3.534 millones y obtención de préstamos, 623 millones. Esto quiere decir que el incremento en los gastos corrientes y de capital resultó mayor al aumento operado en los recursos totales. La diferencia se verá reflejada en una reducción del superávit financiero, lo cual aumentará la necesidad de endeudamiento futuro. Digo

esto porque el incremento del gasto se financia con nuevo endeudamiento.

Estas diferencias fueron cubiertas con activos financieros, o sea, títulos, valores, etcétera, mientras que el nuevo endeudamiento –7.775 millones– se destinó a financiar 4.810 millones de pesos en erogaciones que aumentaron por sobre los recursos.

Reitero que el Poder Ejecutivo no está facultado para ampliar los gastos que son financiados con recursos de Rentas Generales ni para incrementar el endeudamiento, salvo que exista una autorización expresa. Esta es la razón por la cual rechazamos este DNU.

En lo que respecta a la declaración de validez del decreto 152, relativo a la promulgación parcial del presupuesto general... prometo no hacer referencia al tema de la Universidad Austral...

Sr. Presidente (Fellner). – Señora diputada: la Presidencia solicita que redondee su exposición, dado que ha vencido el tiempo del que disponía para hacer uso de la palabra.

Sra. Rodríguez. – Señor presidente: le pido que tenga en cuenta que son varios los dictámenes en tratamiento.

Sr. Presidente (Fellner). – El mecanismo que estamos aplicando es el que se acordó en la Comisión de Labor Parlamentaria.

Sra. Rodríguez. – Señor presidente: simplemente, deseo señalar que nuevamente se viola el principio de división de poderes, dado que se persiste en la delegación de facultades al jefe de Gabinete. También se viola la integralidad y el espíritu de la norma.

Por otro lado, cuando los diputados analizamos estos temas lo hacemos sobre la base de un monto total de ingresos y egresos, pero si esto se modifica se altera la unidad del proyecto que en ese momento estemos considerando. Por ejemplo, el Congreso de la Nación dispuso que los gastos que ocasionaran la creación de un juzgado federal deberían ser atendidos con recursos de Rentas Generales; esto se vetó y se estableció que esos gastos fueran afrontados por el Consejo de la Magistratura. El problema es que esto no es lo que dispuso el Congreso de la Nación; nunca quisimos incrementar los gastos del Consejo de la Magistratura, lo que dispusimos es que el gasto que demandara la creación del juzgado fuera atendido con recursos de Rentas Generales.

Por lo tanto, se está alterando el espíritu de la norma, aumentando las atribuciones del jefe de Gabinete de Ministros para poder gastar los fondos que el Parlamento ha establecido en la ley de presupuesto de la manera más discrecional posible, y sin control por parte de este Congreso.

No me extendiendo más y solicito la inserción de mi exposición sobre los restantes órdenes del día.

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

Sr. Obiglio. – Señor presidente: voy a hablar de los órdenes del día que no vamos a aprobar. Llevan los números 44, 47 y 48. Sobre este último voy a compartir mi tiempo con el señor diputado Galvalisi.

El Orden del Día N° 44 se refiere al decreto de necesidad y urgencia 1.798/07. Este decreto modifica el 135/06, que otorga diferimientos impositivos a inversionistas en proyectos no industriales.

¿Qué son los diferimientos impositivos? Son beneficios de carácter tributario que tienen como efecto postergar en el tiempo el pago de un impuesto. Se otorgan para beneficiar a determinada actividad o a determinados contribuyentes. En algunos casos pueden beneficiarse ambos a la vez.

El decreto de necesidad y urgencia al que me estoy refiriendo amplía el cupo de beneficios fiscales que el decreto 135/06 había otorgado a determinadas provincias y empresas. Tenemos dos objeciones respecto de este decreto.

La primera tiene que ver con la prohibición que pesa sobre el Poder Ejecutivo de dictar normas que tengan contenido tributario.

Por otro lado, los diferimientos impositivos son partidas de gastos tributarios, o sea, dinero que el Estado deja de percibir. Por eso, son parte del gasto público que debería ser considerado dentro del presupuesto, a fin de que sean analizados y aprobados por el Congreso de la Nación.

Además, objetamos el decreto porque carece de los elementos necesarios para valorar las causas que han motivado el otorgamiento de estos beneficios. Tenemos pocos datos. Es más: lo único que sabemos es que se amplió el cupo para 1.000 sociedades de todo el país. Simplemente, tenemos los datos de las provincias a las

que se concedieron los cupos: a Catamarca 200 beneficiarios, a San Juan 230, a Formosa 12, a La Rioja 65, a Mendoza 67, a San Luis 6, a Santiago del Estero 22, a Córdoba 8, a Corrientes 6, al Chaco 7, a Misiones 4 y a Salta 32. Para que le podamos dar un tratamiento adecuado a este decreto, deberíamos contar al menos con la información de las empresas beneficiarias y cuáles fueron los criterios que se aplicaron para otorgar estos beneficios. De lo contrario, vamos a estar aprobando algo con los ojos vendados, ya que desconocemos su contenido. Por eso mi bloque no va a aprobar este Orden del Día N° 44.

Voy a continuar ahora con el decreto de necesidad y urgencia 1.855/07, que figura en el Orden del Día N° 47.

Ese decreto, al que ya se han referido los diputados de la Coalición Cívica y de la Unión Cívica Radical, incorpora en el presupuesto de 2007 dos contratos suscritos con la empresa Lockheed Martin. Estos contratos se firmaron para la realización de tareas de mantenimiento y servicio de la Fuerza Aérea para este año y para el próximo. Fueron suscritos por el Ministerio de Defensa.

Tenemos dos observaciones. Una es de forma y la otra de fondo. Respecto de la primera, voy a decir que este decreto –tal como fue dicho antes– fue dictado durante la prórroga de las sesiones ordinarias de este Congreso de la Nación. O sea que no existía obstáculo alguno que impidiera el tratamiento en esta casa de lo allí dispuesto.

En segundo lugar, no es justificación alguna para el dictado del decreto la necesidad del mantenimiento y servicio del sistema aeronáutico, ya que era conocida con anterioridad. O sea, se sabe con cierta antelación cuál es el mantenimiento que precisarán los aviones y qué dinero se destinará a ello. Nadie se encuentra de sorpresa con estas cuestiones, por lo que deberían haber sido planificadas dentro de los gastos ordinarios del año.

Finalmente –pero no lo menos importante–, reitero la posición conocida de mi bloque respecto de la intervención del Poder Ejecutivo en el presupuesto nacional. Es una atribución del Poder Legislativo fijar el presupuesto nacional para la administración, mientras que el Poder Ejecutivo debe ejecutarlo.

El presupuesto es un instrumento mediante el cual se procura que el Poder Ejecutivo siga

políticas debidamente planificadas y acordadas en el Congreso. Los decretos de necesidad y urgencia no pueden ser utilizados por una razón de conveniencia para suplir las urgencias de la administración, que no previó los gastos en la reparación y mantenimiento de aviones.

Respecto del contenido de estos decretos de necesidad y urgencia también tenemos nuestras observaciones. El monto del contrato celebrado entre Lockheed Martin y el Ministerio de Defensa alcanzó 500 millones de pesos. De esta cifra, aproximadamente 150 millones de pesos se destinaron a materiales, y el resto al pago de las horas trabajadas. O sea que aproximadamente 350 millones de pesos se destinaron a las horas ocupadas en el mantenimiento y los servicios aeronáuticos.

Tal como surge del dictamen de mayoría que aprueba el decreto, se presupuestaron 1.172.261 horas de trabajo. Supongamos que se trabajara sin parar los siete días de la semana durante dos años –o sea, 730 días–: esto implicaría que por este contrato se dedicarían 1.605 horas por día a servicios de asistencia y mantenimiento aeronáutico.

Por otro lado, si dividimos la suma prevista para el pago de las horas trabajadas –350 millones de pesos– por la cantidad de horas de trabajo presupuestadas –1.172.261–, se obtiene un promedio de aproximadamente 300 pesos por hora.

En base a esto nos debemos formular algunas preguntas. Por ejemplo, ¿cómo se llevó a cabo esta contratación? ¿Fue directa o se convocó a una licitación? ¿Cuáles fueron los pliegos y las condiciones?

Por otra parte, deberíamos conocer los costos de mantenimiento y servicio que se brindan a los aviones. Por lo menos, deberíamos saber cuál es el valor hora de trabajo que se paga en el resto del mundo por estos servicios. ¿Cuáles fueron los motivos por los que se contrataron 1.172.261 horas de trabajo y no 1.172.262? ¿Cuál fue el motivo para llegar a este número?

En conclusión, dadas nuestras diferencias en cuanto a la forma y a la falta de información para analizar el decreto, no podemos acompañar la iniciativa.

Para terminar, quiero referirme al decreto de necesidad y urgencia 1.856/07, incluido en el Orden del Día N° 48. Este decreto modifica el presupuesto del año 2007 en 20 mil millones de

pesos. Voy a referirme a las críticas de forma que merece esta norma y luego el señor diputado Galvalisi, integrante de mi bloque, hará lo propio en relación con el destino aplicado a dichos fondos dentro del presupuesto y las objeciones que merecen.

En los considerandos del decreto se expresan numerosas justificaciones para su dictado y la consecuente modificación del presupuesto. Entre ellas, se cita la necesidad de concretar obras públicas, las cuestiones de infraestructura energética, necesidades en el área de salud, acción social, vialidad, transporte ferroviario, automotor, etcétera. Ahora bien, cuando se analizan estos argumentos se advierte que en ninguno de los casos se está ante una verdadera situación de necesidad y urgencia. En su mayoría, salvo casos excepcionales, uno sabe con gran antelación la necesidad de cada área, y ello no aparece por sorpresa. El deterioro de las rutas, la falta de energía, el problema de los trenes, no es algo con lo cual uno se encuentra una mañana cuando se despierta sino que lo sabe con antelación.

Por lo tanto, al no existir una causa súbita, urgente, imprevista o impostergradable, no puede justificarse el dictado de este decreto. Todo lo contrario, debería haber sido analizado con tiempo e incluido en el presupuesto para su discusión en este ámbito.

Es el Congreso de la Nación quien sanciona el presupuesto y el Poder Ejecutivo quien lo ejecuta y no lo modifica o adecua a su voluntad. Para eso estamos los diputados, y no podemos avalar con nuestro consentimiento que el Poder Ejecutivo modifique el 15 por ciento del presupuesto. Este es una herramienta que indica al Poder Ejecutivo cuánto debe gastar y dónde debe hacerlo. No es el Poder Ejecutivo quien decide estas cuestiones, y así está establecido en la Constitución Nacional.

Por todo ello, y por las manifestaciones que realizará el señor diputado Galvalisi, tampoco vamos a acompañar este decreto de necesidad y urgencia.

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

Sr. Galvalisi. – Señor presidente: en relación con este decreto de necesidad y urgencia deseo hacer algunas observaciones y demostrar cómo, en realidad, el presupuesto quedó totalmente desvirtuado.

Como ya lo han dicho tanto el señor diputado Aguad como la señora diputada Rodríguez, el presupuesto es una herramienta para la toma de decisiones e implementación de políticas de Estado. Según el análisis que estamos realizando de las casi 460 hojas que contiene el mencionado decreto, advertimos que en realidad no se están asignando las partidas correspondientes de una manera transparente y correcta, cayendo a veces en el absurdo.

Ya se ha hablado aquí de una cifra de 20 mil millones de pesos, de los cuales 9.945 millones serán para gastos corrientes y de capital, y 10.300 millones estarán destinados a aplicaciones financieras; es decir, para tapar baches financieros que puedan tener algunas jurisdicciones.

Como ya se han citado muchas cifras sólo mencionaré la referida a la constitución del Fondo de Garantías de Sustentabilidad nacional del Régimen Previsional Público de Reparto en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social. Estamos hablando de 7.755 millones de pesos destinados a atender eventuales insuficiencias en el financiamiento del régimen social. ¿Qué implica esto? Que estamos previendo –lo cual me parece bien– que vamos a tener deficiencias y déficit en este sector.

La cuestión de fondo es que este decreto es del 10 de diciembre, y todos sabemos que la ley de presupuesto es una norma que, según la Ley de Administración Financiera 24.156, nace al comienzo de un ejercicio y muere el 31 de diciembre. Entonces, sería interesante saber si este fondo que va a manejar la ANSES servirá para cubrir lo que le prestó al Estado nacional en colocación de bonos. Con esto estamos demostrando que, cuando discutíamos el presupuesto 2007, estábamos ante una falacia numérica y un déficit encubierto.

Otra cuestión importante para recalcar es la siguiente. Como bien dijo la señora miembro informante, diputada Conti, el excedente es de 5.135 millones de pesos. Uno tiene un excedente y lo va a poder reasignar; hasta ahí no hay dudas, y además el artículo 37 contempla la facultad del Poder Ejecutivo de reasignar partidas a través de su jefe de Gabinete.

Pero lo importante de este tema son los 15.110 millones de nuevo endeudamiento para cubrir la vieja deuda que teníamos. Esto nos está alertando acerca de que el incremento del en-

deudamiento de la República Argentina está llegando a los niveles porcentuales, sobre el total del gasto público y del PBI, de la década del 90. Debemos tener en cuenta que el problema de la colocación de los títulos sigue siendo que la mayor cantidad se da en los organismos oficiales, como la ANSES o la AFIP, y que a veces las colocaciones se hacen hasta en el Banco Central y en los pases. Esto es realmente un llamado de atención a ese problema.

Voy a dar otros ejemplos de la falta de transparencia presupuestaria. A fojas 43 del decreto vemos que hay 2 millones 580 mil pesos de gastos figurativos; es decir, se incrementan los gastos figurativos para ser trasladados a un organismo distinto, que es la Secretaría de Cultura, ya que se destinan a la Biblioteca Nacional.

A fojas 57 figuran 8 millones 390 mil pesos del Ministerio del Interior que se trasvasan al Registro Nacional de las Personas. Y a fojas 143 vemos que el Ministerio de Educación tiene aproximadamente 62 millones de pesos que se destinan a distintos tipos de consejos educativos.

Pero la pregunta del millón es: ¿este aumento de partidas ya estaba dentro de los programas presupuestados? ¿Como consecuencia de qué causas se produce? Si es como consecuencia de aumento de salarios o de aumento de infraestructura. ¿Cuáles son los programas a los que serán aplicadas esas partidas? Como tantas otras preguntas.

No sabemos cómo va a ser aplicado todo ese dinero; es decir, no sabemos a qué programas serán aplicados ni cuáles son las partidas y los incisos en los que influirán, esa es la única manera de rendir cuentas.

Esto es preocupante porque estamos hablando de un ejercicio finalizado, puesto que ya estamos trabajando en el ejercicio 2008. Aumentar las partidas de un ejercicio faltando treinta días para que caduque, como dice la Ley de Administración Financiera, es realmente preocupante, máxime cuando estamos hablando del 15 por ciento del presupuesto calculado para 2007 y el nivel de endeudamiento llega casi a un 20 por ciento de necesidad de financiamiento respecto de lo presupuestado para el ejercicio 2007.

Estas cuestiones que estoy planteando, que a lo mejor son triviales porque parecería que se trata realmente de una puja de fondos para ver hacia dónde va el dinero del pueblo, nos indican

que tenemos que aprender a trabajar en cada uno los ejercicios. Cuando nosotros criticamos cada uno de los presupuestos y decimos que en ellos no hay claridad y transparencia en las cuentas públicas es porque después tenemos estos trasvasamientos de fondos que no sabemos a qué obedecen.

Dado que las cifras ya se dijeron, quiero recalcar que para este ejercicio sería prudente –todavía tienen tiempo– elaborar los presupuestos bien determinados por cada uno de los programas y saber bien para qué quiere el dinero cada una de las jurisdicciones, cómo lo va a gastar y cuáles son las proyecciones. Esperemos que en vez de endeudarse cada vez más a través de las necesidades de financiamiento, con este Fondo de Garantía de Sustentabilidad por probables desfinanciamientos no se vuelvan a tocar los fondos de la ANSES y queden realmente intangibles para el sector de nuestros jubilados.

Sr. Presidente (Fellner). – Tiene la palabra la señora diputada por la Capital.

Sra. González (M.A.). – Señor presidente: seré muy breve dada la importancia de la norma que vamos a tratar en el día de hoy.

Simplemente, quiero expresar desde mi bloque, como lo hemos hecho en reiteradas oportunidades en este recinto, lo que decíamos incluso antes de que se creara la comisión que preside la señora diputada miembro informante, cuando yo integraba la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo Nacional, en la que se trataban los decretos de necesidad y urgencia.

En principio, en cuanto a la forma, nosotros nos manifestamos por la negativa con respecto a todo lo que sea delegar al Poder Ejecutivo facultades que corresponden al Poder Legislativo, salvo en casos de necesidad y urgencia, en los que sí podemos constatar que existen la necesidad y urgencia y en consecuencia es válida dicha delegación.

¿En qué nos basamos para sostener esta posición? Nada más y nada menos que en nuestra Carta Magna, que debe regir y que es el vértice de la pirámide jurídica; es decir, en el artículo 76 de la Constitución Nacional Argentina, como ha sido citado aquí. Esta norma es de carácter prohibitivo: únicamente en casos de necesidad y urgencia, como excepción, permite que el Poder Legislativo delegue a otro poder del Estado facultades que le son propias.

En todos los casos que tratamos de los presentes decretos, no yendo al tema de fondo sino a la forma, ha habido una delegación en la cual no existió necesidad ni urgencia. El hecho del mes calendario en el cual se estén dictando los decretos nos indica, en primer lugar, que hubo tiempo más que suficiente para que este Congreso de la Nación estudiara si podía o no disponer de los fondos del pueblo argentino para lo que nosotros consideráramos que debían ser dispuestos.

Veamos qué sucede. Cada vez que nosotros, en los años de gobierno del presidente Néstor Kirchner, delegábamos facultades extraordinarias al jefe de Gabinete se desdibujaban totalmente nuestras atribuciones. Digo esto porque después veíamos que en la práctica las partidas presupuestarias que estaban destinadas en cada uno de los rubros se alteraban. En el mes de diciembre venía un sinnúmero de decretos llamados, entre comillas, de necesidad y urgencia, que disponían a piacere del Poder Ejecutivo de lo que nosotros habíamos aprobado en el llamado presupuesto. Eso es lo que llevó en reiteradas oportunidades a este bloque a no aprobar el presupuesto, porque éste es negado, desdibujado y modificado posteriormente por el Poder Ejecutivo.

Como dice mi abuela, escoba nueva barre mejor. Es dable esperar que nuestra presidenta no recurra a los decretos de necesidad y urgencia como hizo el anterior presidente y como hicieron los anteriores presidentes, a los cuales tantas veces seguimos con estadísticas para ver quién dictaba más decretos de necesidad y urgencia estando el Congreso en funcionamiento.

Recuerdo que hace poco, en ocasión del problema del campo, que nos sigue ocupando a todos, la señora presidenta dijo en una de sus alocuciones creo que fue en el discurso que pronunció ante el pueblo argentino en plaza de Mayo que se sentía afectada, injuriada y agredida. No sé hasta qué punto le asiste la razón; no viene al caso analizarlo ahora, pero igualmente tiene todo el derecho. Fue por un dibujo que hiciera un profesor de caricaturas en un medio que no se destaca por su objetividad, desgraciadamente recurrió a una caricatura un tanto nefasta, como fue cerrarle la boca con una cruz. Esto, a la vista y con los antecedentes que tenemos en nuestro país, obviamente puede constituir una injuria. Ahora bien, yo pregunto cómo nos tenemos que sentir cada uno de

nosotros; a quienes venimos aquí a trabajar, que somos la gran mayoría, no nos llegan las difamaciones que hacen sobre este Honorable Congreso de la Nación. Yo lo defiendo a ultranza y para mí constituye un honor estar ocupando desde hace diez años una banca en el Honorable Congreso de la Nación, porque vengo a trabajar. Entonces, si la señora presidenta se siente agredida porque le tapan la boca, yo me siento agredida por el ex presidente de todos los argentinos, el doctor Néstor Kirchner, quien firmó decretos de necesidad y urgencia, con una estadística superior a cualquier otro presidente, disponiendo de cifras siderales, y envió en forma reiterada al Congreso de la Nación presupuestos subvaluados, de modo tal que su "Albertito" Fernández pudiera modificarlos a piacere del consumidor de turno.

Es violento que el Poder Ejecutivo haga ahora lo mismo porque nos sentimos agredidos cuando no se nos permite ejercer nuestras funciones.

El pueblo argentino nos delega facultades para legislar y controlar. Diciembre es un mes de trabajo, al igual que enero y febrero –como todos los meses del año– si las circunstancias así lo requieren. Y así lo hemos hecho con el gobierno del presidente Kirchner.

Por ello, es que abogo para que nuestra presidenta, que ha sido muy ejecutiva en su tarea legislativa –ya sea en su rol de diputada como en el de senadora–, nos permita cumplir con nuestra función para que no se repita lo que ocurrió durante el gobierno del ex presidente Kirchner.

Por las razones expuestas, sin ir al fondo de la cuestión por no haber podido discutirlo, nuestro bloque votará por la negativa en todos y cada uno de los decretos de necesidad y urgencia.

Me he tomado un poco más de tiempo porque no voy a hacer uso de la palabra en los restantes casos ya que en esta oportunidad me refiero a todos.

Estos decretos son inconstitucionales porque han sido dictados por el Poder Ejecutivo sin que ello correspondiera, ya que no ha habido necesidad ni urgencia. Muchas gracias por permitirme hacer uso de la palabra. (*Aplausos.*)

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

Sr. Landau. – Señor presidente: simplemente deseo solicitar la inserción de mi mensaje.

Sr. Presidente (Fellner). – No habiendo más oradores anotados para hacer uso de la palabra procederemos a votar los dictámenes contenidos en los órdenes del día.

De acuerdo con lo acordado por los presidentes de bloque, vamos a dividir los dictámenes para votar en dos grupos. En primer lugar, someteremos a votación los dictámenes contenidos en los órdenes de día números 44, 47 y 48, para que luego la Cámara se pronuncie sobre los dictámenes contenidos en los órdenes del día números 45, 46, 50 y 51.

Se van a votar los dictámenes de mayoría de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo contenidos en los órdenes de día números 44, 47 y 48.

–Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Fellner). – Quedan sancionados los proyectos de resolución.¹

Se harán las comunicaciones pertinentes.

Se van a votar los dictámenes de mayoría de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo contenidos en los órdenes del día números 45, 46, 50 y 51.

–Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Fellner). – Quedan sancionados los proyectos de resolución.²

Se harán las comunicaciones pertinentes.

Sr. Presidente (Fellner). – Corresponde que a continuación la Cámara se pronuncie sobre los proyectos y órdenes del día que oportunamente fueron enunciados por Secretaría.

Si no se formulan objeciones, la Honorable Cámara se pronunciará sobre dichos asuntos por medio de una sola votación en el entendimiento de que esto importa resolver respecto de cada uno de ellos.

En caso afirmativo, oportunamente la Presidencia hará las comunicaciones que correspondan.

Tiene la palabra el señor diputado por Tierra del Fuego.

Sr. Gorbacz. – Señor presidente: solicito que el proyecto de declaración contenido en el ex-

pediente 5.702-D.-2007, por el que se declara de interés de esta Honorable Cámara el Festival Buenos Aires 2008, con Luis Palau, sea votado por separado porque deseo fundamentar nuestro voto negativo.

Sr. Presidente (Fellner). – Se tendrá en cuenta, señor diputado.

I

FESTIVAL BUENOS AIRES 2008 CON LUIS PALAU

Proyecto de declaración

La Cámara de Diputados de la Nación

DECLARA:

De interés de esta Honorable Cámara el encuentro Festival Buenos Aires 2008 con Luis Palau, convocado bajo el lema “¡Sí a la vida!”, a desarrollarse durante el mes de marzo de 2008 en el Obelisco de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Cynthia L. Hotton. – Federico Pinedo. – Julián M. Obiglio.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Está previsto realizarse en el Obelisco de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 14 y 15 de marzo de 2008, el Festival Buenos Aires 2008 con Luis Palau. La iniciativa responde a la necesidad de defender los valores morales y espirituales de la familia y el individuo, como un mensaje de esperanza hacia la sociedad en todo tiempo.

El encuentro de carácter religioso tendrá a su vez implicancia cultural y social. El conferencista argentino Luis Palau, de reconocido nivel internacional, dirigirá su mensaje cristiano a toda la población y, en especial, a los jóvenes.

Luis Palau nació en 1934, en un pequeño pueblo de la provincia de Buenos Aires, Argentina. Es un hombre de gran profundidad a la hora de comunicar. Su prédica está orientada a la unidad familiar con el fin de rescatar los valores morales y éticos del cristianismo bíblico.

Ciudades y naciones han oído de él una clara exposición sobre temas sociales que afectan al ser humano. Asimismo han recibido una alternativa que fortalece los vínculos familiares, la autoestima y el deseo de la gente por superarse, por vivir una vida plena de felicidad, paz y amor.

Este importante encuentro es apoyado por la Alianza Cristiana de Iglesias Evangélicas de la República Argentina (ACIERA), la Federación Confraternidad Evangélica Pentecostal (FeCEP), el Consejo Pastoral de la Ciudad de Buenos Aires, y los diferentes consejos de la provincia de Buenos Aires.

¹ Véase el texto de las sanciones en el Apéndice. (Página 163.)

² Véase el texto de las sanciones en el Apéndice. (Página 163.)

La celebración de este acontecimiento cuenta con antecedentes similares realizados en diversas ciudades de la República Argentina, como los recordados festivales del Obelisco de septiembre de 1999 y de 2001, de Mendoza 2003, y varios más.

Teniendo en cuenta lo expuesto, como reconocimiento a lo trayectoria del doctor Luis Palau y su mensaje de esperanza, solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto de declaración.

Cynthia L. Hotton. – Federico Pinedo. – Julián M. Obiglio.

II

MUESTRA FOTOGRAFICA AUSENCIAS

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Declarar de interés de esta Honorable Cámara, la muestra fotográfica “Ausencias” de Gustavo Germano, expuesta en el Centro Cultural Recoleta –Ciudad de Buenos Aires– entre el día 26 de febrero y el 30 de marzo de 2008.

Delia B. Bisutti. – Nélide Belous. – Verónica C. Benas. – María A. González. – Leonardo A. Gorbacz. – Claudio Lozano. – Carlos A. Raimundi. – Norma E. Morandini. – Silvia Augsburguer. – Lidia L. Naim. – Mónica H. Fein.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

A partir del día 26 de febrero se expone en el Centro Cultural Recoleta la muestra “Ausencias”, del fotógrafo Gustavo Germano.

Esta exposición apela de una manera conmovedora a la memoria de los desaparecidos durante la última dictadura militar. Vale decir que el autor de la muestra vivió el drama en carne propia, ya que tiene a su hermano Eduardo desaparecido.

La muestra está compuesta por catorce casos, catorce historias de vida desgarradas por la brutalidad injustificable que asoló al país en los años setenta. El terrorismo de Estado, la represión salvaje se hace visible, a través de esta obra, en el ámbito de lo más pequeño, lo cotidiano, lo propio de todos los días.

Cada caso registrado en “Ausencias” está representado por dos fotografías: en la primera aparece siempre una víctima de la dictadura junto a familiares y/o amigos en un determinado lugar. Esta primera imagen fue extraída de álbumes familiares en cada caso. La segunda, más reciente, fue tomada por Germano más de treinta años después en el mismo lugar y allí aparecen los familiares y/o amigos del desaparecido, dando cuenta de la ausencia presente. Las segundas no son parte de un álbum fa-

miliar, son fotos de situaciones generadas premeditadamente en las que se posa frente a la cámara generando la misma situación que la primera, con la intención de guardar en ese instante treinta años de ausencias.

Germano ha destacado que al seleccionar las imágenes buscó “diversidad”, tanto en el tipo de fotos como en la naturaleza de los casos, de forma tal que la obra permitiera ver el amplio universo social, cultural y político de las personas que fueron víctimas del terrorismo de Estado. Se intenta mostrar así, la magnitud de la tragedia.

La ausencia es el eje de la muestra. Es lo que se intenta instalar y recalcar. La ausencia de seres queridos, hermanos, cuñados, hijos, amigos, ciudadanos y ciudadanas que un día vivieron el infierno de la violencia que ejerció contra ellos el gobierno de su propio país.

Por último, y consecuentemente con lo expresado, nos parece acertado terminar con palabras propias del autor de la muestra, cuando dice: “Son treinta años vividos con la permanente presencia de la ausencia”.

Por todo lo expuesto precedentemente, solicito a esta Honorable Cámara la aprobación del presente proyecto de resolución.

Delia B. Bisutti. – Nélide Belous. – Verónica C. Benas. – María A. González. – Leonardo A. Gorbacz. – Claudio Lozano. – Carlos A. Raimundi. – Norma E. Morandini. – Silvia Augsburguer. – Lidia L. Naim. – Mónica H. Fein.

III

FESTIVAL SOLIDARIO POR LOS INUNDADOS DEL PILCOMAYO (SALTA)

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Declarar su beneplácito por la labor desinteresada de Soledad, Los Nocheros y el “Chaqueño” Palavecino en el Festival Solidario “Por los inundados del Pilcomayo”, desarrollado el 21 de febrero de 2008 con el objetivo de ayudar a los inundados de la provincia de Salta.

María I. Diez. – Mónica L. Torfe.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Es de público conocimiento que las torrenciales lluvias que cayeron durante el mes de enero en Salta y al sur de Bolivia, desbordaron varios ríos, entre ellos el Pilcomayo y el Bermejo.

Es así que debido al desborde del río Pilcomayo se hizo necesario evacuar a los pobladores cerca-

nos a la vera del río; quienes se encuentran incomunicados debido al anegamiento de los caminos están en una verdadera situación de vulnerabilidad sanitaria.

Ante esto, el Ministerio de Salud de la Nación, mediante la resolución número 40/2008, declaró la “emergencia sanitaria” en la zona, realizando acciones conjuntas entre el gobierno provincial y el nacional a fin de paliar la situación de los damnificados.

Ante esta situación el gobierno de Salta desarrolló un vasto plan de ayuda y, en este marco, y a iniciativa del interprete folklórico “Chaqueño” Palavecino, con la intervención de la Casa de la Provincia de Salta con sede en Capital Federal, a los fines de su instrumentación, se organizó el día 21 de febrero del corriente año el Festival Solidario “Por los inundados del Pilcomayo”, a fin de recaudar alimentos no perecederos para ayudar a los damnificados por las inundaciones.

Debemos reconocer que las iniciativas solidarias son casi una marca registrada en nuestro país, que suelen aparecer en momentos en que esta clase de respuestas resultan necesarias para contribuir al bien común de los argentinos, y ante estas iniciativas son muchos los artistas y personalidades de distintos ámbitos que suman su apoyo desinteresado; éste es el caso de artistas reconocidos públicamente como el “Chaqueño” Palavecino, Los Nocheros y Soledad, quienes con su aporte solidario y desinteresado contribuyen a paliar una situación climática que puede suceder en cualquier provincia argentina, ayudando a recaudar alimentos no perecederos para ser distribuidos entre los damnificados por las inundaciones.

Ante este actuar solidario es que propongo el presente proyecto de resolución, reconociendo la labor desarrollada por estos artistas populares cuando muchos hermanos argentinos se encuentran en situaciones desfavorables.

Es por todo lo antes expuesto que solicito a mis pares me acompañen con la aprobación del presente proyecto de resolución.

María I. Diez. – Mónica L. Torfe.

IV

XI EDICIÓN DE LOS JUEGOS DEPORTIVOS DE LA JUVENTUD TRASANDINA

Dictamen de comisión

Honorable Cámara:

La Comisión de Deportes ha considerado el proyecto de resolución del señor diputado Collantes, por el que se declara de interés de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación la XI Edición de los Juegos Deportivos de la Juventud Trasandina –Judejut–, a realizarse del 27 de abril al 3 de mayo de 2008, en la República del Perú; y, por las razones

expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja su aprobación.

Sala de la comisión, 26 de marzo de 2008.

Guillermo A. Pereyra. – Genaro A. Collantes. – Ernesto S. López. – Julio E. Arriaga. – Marcela A. Bianchi Silvestre. – Delia B. Bisutti. – Jorge A. Cejas. – Roy Cortina. – Fernando A. Iglesias. – Luis A. Ilarregui. – Daniel R. Kroneberger. – Mario H. Martiarena. – Jesús F. Rejal. – Juan A. Salim. – Rubén D. Sciutto. – Juan C. Sluga. – Gustavo M. Zavallo.

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Declarar de interés de esta Honorable Cámara la realización de la XI Edición de los Juegos Deportivos de la Juventud Trasandina (Judejut) año 2008, a realizarse en las ciudades de Arequipa, Cuzco, Tacna y Puno, de la República del Perú, del 27 de abril de 2008 al 3 de mayo de 2008, participando en esta competencia deportistas argentinos de las provincias de Catamarca, Jujuy, Tucumán y La Rioja, así como también deportistas de la República de Chile, la República del Perú y la República de Bolivia.

Genaro A. Collantes.

INFORME

Honorable Cámara:

La Comisión de Deportes, al considerar el proyecto de resolución del señor diputado Collantes, luego de un exhaustivo análisis le presta su acuerdo favorable.

Guillermo A. Pereyra.

V

XVII EDICIÓN DE LA FIESTA PROVINCIAL DEL CHIVO

Dictamen de comisión

Honorable Cámara:

La Comisión de Agricultura y Ganadería ha considerado el proyecto de declaración del señor diputado Morante, por el que se declara de interés parlamentario la “XVII edición de la Fiesta Provincial del Chivo”, a realizarse el 16 y 17 de marzo del corriente año, en la localidad de Pampa del Infierno, provincia del Chaco; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución*La Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVE:

Declarar de interés de esta Honorable Cámara la "XVII edición de la Fiesta Provincial del Chivo", llevada a cabo los días 16 y 17 de marzo de 2008, en la localidad de Pampa del Infierno, provincia del Chaco.

Sala de la comisión, 8 de abril de 2008.

Alberto Cantero Gutiérrez. – Rubén D. Sciutto. – Mario R. Ardid. – Pedro J. Morini. – José A. Arbo. – Claudia A. Bernazza. – Ana Berraute. – Susana M. Canela. – María A. Carmona. – Zulema B. Daher. – María G. de la Rosa. – Patricia S. Fadel. – Francisco J. Ferro. – Luis A. Ilarregui. – Eduardo E. F. Kenny. – Luis B. Lusquiños. – María E. Martín. – Antonio A. M. Morante. – Carlos J. Moreno. – Alberto N. Paredes Urquiza. – Juan A. Salim. – Raúl P. Solanas. – Enrique L. Thomas. – Carlos Urlich. – Mariano F. West.

INFORME*Honorable Cámara:*

La Comisión de Agricultura y Ganadería, al considerar el proyecto de declaración del señor diputado Morante, cree innecesario abundar en más detalles que los expuestos por el autor de la iniciativa, por lo que aconseja su aprobación con las modificaciones efectuadas, haciendo suyos los fundamentos.

Alberto Cantero Gutiérrez.

Proyecto de declaración*La Cámara de Diputados de la Nación*

DECLARA:

De interés parlamentario la XVII edición de la Fiesta Provincial del Chivo, a realizarse el 16 y 17 de marzo del corriente año, en la localidad de Pampa del Infierno, provincia del Chaco.

Antonio A. M. Morante.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Este festival, declarado de interés provincial, es organizado por la Comisión Permanente del Festival del Chivo, la Asociación de Productores de Prozano, la Cooperativa Trento Chaqueño y el gobierno de la provincia autónoma de Trento.

Cuenta también con el auspicio del gobierno de la provincia del Chaco y del municipio de Pampa del Infierno.

Esta localidad se encuentra en la región oeste chaqueña, distante 250 kilómetros de la capital provincial, que se caracteriza por la importancia del sector caprino. Por ello, este encuentro es de vital importancia para difundir e incentivar la producción caprina, tanto en la provincia como en la región.

Dicha actividad la llevan a cabo, en la actualidad, pequeños y medianos productores, la mayoría provenientes de nuestro impenetrable chaqueño.

Con el correr de los años, este festival se ha convertido en uno de los principales foros de discusión de la problemática de la producción caprina, con una plena participación de sus protagonistas, provenientes del campo, de la industria y del sector del gobierno.

Tanto las autoridades, productores y organizadores esperan en esta XVII edición de la Fiesta Provincial del Chivo una alta participación de público que permita a este sector ganadero caprino un incremento de su comercio, mayor apertura y como corolario del círculo virtuoso un crecimiento del sector con una mayor producción.

Este evento es, además, muy atractivo por sus espectáculos artísticos de tradición, donde también se realizan la exposición caprina y el remate de reproductores. Asimismo, beneficia a la identidad cultural de nuestro pueblo, a su riqueza productiva y el incentivo turístico.

Por lo expuesto le solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto de declaración.

Antonio A. M. Morante.

VI**IV ENCUENTRO NACIONAL DE TEATRO COMUNITARIO (Orden del Día N° 73)****Dictamen de comisión***Honorable Cámara:*

La Comisión de Cultura ha considerado el proyecto de resolución de la señora diputada Leverberg, por el que se declara de interés parlamentario el IV Encuentro Nacional de Teatro Comunitario, a desarrollarse entre los días 20 y 23 de marzo de 2008, en la ciudad de Oberá, provincia de Misiones y el proyecto de declaración de la señora diputada Perié (J. A.), sobre el mismo tema; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución*La Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVE:

Declarar de interés de esta Honorable Cámara el IV Encuentro Nacional de Teatro Comunitario, a desarrollarse entre los días 20 y 23 de marzo de 2008, en la ciudad de Oberá, provincia de Misiones.

Sala de la comisión, 12 de marzo de 2008.

Jorge E. Coscia. – Lidia B. Satragno. – Margarita Ferrá de Bartol. – Hilda Aguirre de Soria. – Luciano R. Fabris. – Claudia F. Gil Lozano. – Miguel A. Barrios. – Ana Berraute. – Delia B. Bisutti. – Patricia Bullrich. – Rosa L. Chiquichano. – Eduardo L. Galantini. – Luis A. Galvalisi. – María Lenz. – Claudio M. Morgado. – Juan C. Scalesi.

INFORME

Honorable Cámara:

La Comisión de Cultura ha considerado el proyecto de resolución de la señora diputada Leverberg, por el que se declara de interés parlamentario el IV Encuentro Nacional de Teatro Comunitario, a desarrollarse entre los días 20 y 23 de marzo de 2008, en la ciudad de Oberá, provincia de Misiones y el proyecto de declaración de la señora diputada Perié (J. A.), sobre el mismo tema. Las señoras y señores diputados, al abordar el estudio de esta iniciativa, han tenido en cuenta que el mencionado evento se enmarca en la historia de Encuentros de la Red de Teatro Comunitario de alcance nacional y que en esta oportunidad colaboran con su realización la Federación de Colectividades de la Ciudad de Oberá, la Facultad de Artes de la UNAM, la Municipalidad de Oberá y la Universidad Nacional de Misiones. Asimismo, vale destacar que dichos encuentros ya cuentan con dos ediciones previas realizadas en la provincia de Misiones y otra en la ciudad de La Plata. El IV Encuentro se llevará a cabo en el Parque de las Naciones de la ciudad de Oberá y el acceso será libre y gratuito, la organización estará a cargo del grupo Murga del Monte al igual que en la segunda edición llevada a cabo en el mes de marzo de 2005. En la edición 2008 los organizadores esperan la participación de trescientos cincuenta integrantes de grupos y duplicar la concurrencia de público. Uno de los objetivos que persiguen es producir un evento de gran impacto a través de una muestra de grupos de teatro, que movilice el interés colectivo por las actividades teatrales en el medio, además de contribuir al fortalecimiento de los lazos entre los grupos integrantes de la Red de Teatro Comunitario, promoviendo el intercambio de experiencias, la discusión de proyectos respecto del arte, y la transformación social y la revalorización de la creación colectiva.

Luego del análisis de las iniciativas mencionadas, las señoras y señores diputados, integrantes de la comisión, han creído conveniente dictaminarlas favorablemente, en forma unificada, en un solo dictamen.

Jorge E. Coscia.

ANTECEDENTES

1

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Declarar de interés parlamentario el IV Encuentro Nacional de Teatro Comunitario, a desarrollarse entre el día 20 y 23 de marzo de 2008 en la ciudad de Oberá, provincia de Misiones.

Estela M. Leverberg.

2

Proyecto de declaración

La Cámara de Diputados de la Nación

DECLARA:

Su beneplácito por el IV Encuentro Nacional de Teatro Comunitario, a realizarse en el mes de marzo de 2008, en la ciudad de Oberá, provincia de Misiones, enmarcada en los anales de Encuentro de la Red de Teatro Comunitario de alcance nacional.

Julia A. Perié.

VII

XLVIII CONGRESO CUYANO DE CIRUGIA

Dictamen de comisión

Honorable Cámara:

La comisión de Acción Social y Salud Pública ha considerado el proyecto de declaración de la señora diputada Fadel, por el que se declara de interés de la Honorable Cámara el 48º Congreso Cuyano de Cirugía, a realizarse del 17 al 19 de abril de 2008 en la provincia de Mendoza; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Declarar de interés de esta Honorable Cámara de Diputados el 48º Congreso Cuyano de Cirugía, a celebrarse en la provincia de Mendoza, los días 17, 18 y 19 de abril del corriente año.

Sala de la comisión, 8 de abril de 2008.

Juan H. Sylvestre Begnis. – Graciela B. Gutiérrez. – Juan E. B. Acuña Kunz. – Gladys B. Soto. – Paula M. Bertol. – Ivana M. Bianchi. – Susana M. Canela. – Susana E. Díaz. – Eduardo L. Galantini. – Nancy S. González. – Leonardo A. Gorbacz. – Mario H. Martiarena. – Marta L. Osorio. – Agustín A. Portela. – Silvia Storni. – Mónica L. Torfe.

INFORME

Honorable Cámara:

La comisión de Acción Social y Salud Pública ha considerado el proyecto de declaración de la señora diputada Fadel, por el que se declara de interés de la Honorable Cámara el 48° Congreso Cuyano de Cirugía, a realizarse del 17 al 19 de abril de 2008 en la provincia de Mendoza. Luego de su estudio resuelven despacharlo favorablemente, como proyecto de resolución.

Juan H. Sylvestre Begnis.

Proyecto de declaración

La Cámara de Diputados de la Nación

DECLARA:

De interés de la Honorable Cámara de Diputados el XLVIII Congreso Cuyano de Cirugía a celebrarse en la provincia de Mendoza, los días 17, 18 y 19 de abril del corriente año.

Patricia S. Fadel.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Este evento es organizado por la Asociación Argentina de Cirugía; la misma es una asociación sin fines de lucro, compuesta por 3.700 médicos, cuyo fin es el de promover y estimular la capacitación profesional.

Esta asociación se encuentra en todos los pueblos y ciudades de la Argentina. Una de sus actividades principales es la de organizar congresos, cursos, jornadas, publicar revistas y boletines.

Cada año se realiza esta actividad en diferentes provincias donde se debaten temas de actualidad, se comparten experiencias y se llega a consensos.

Este año se eligió a la provincia de Mendoza para que sea la sede del XLVIII Congreso Cuyano de Cirugía. La actividad propuesta está organizada por temáticas. Comenzando el día jueves 17 de abril con un programa de cirugía bariátrica; dentro de este tema se presentarán diferentes conferencias tales como "Evolución de la cirugía bariátrica", "Técnica, indicaciones y resultados de manga gástrica", "Cirugías malabsortivas. ¿Para qué pacientes?" "Evolución de la cirugía de BGA", "Rol de la endoscopia en la evaluación prequirúrgica". El día viernes el debate estará centrado en los aspectos legales "Prevención de juicios de mala praxis", y el día sábado, la discusión se realizará en torno de Reunión de consenso Comité de Cirugía.

Sabemos que la actividad médica avanza rápidamente año a año y fomentar actividades de este tipo ayuda a actualizar a los profesionales de todo el país en esta materia. Considero que desde esta casa debemos apoyar este tipo de actividades ya que ayu-

dan a difundir a lo largo y ancho de nuestro país los últimos avances en la práctica médica y es una manera de unificar criterios y establecer consensos sobre nuestra propia realidad.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares que me acompañen con la firma del presente proyecto.

Patricia S. Fadel.

VIII

FIESTA NACIONAL DE LA VENDIMIA 2008

(Orden del Día N° 67)**Dictamen de comisión**

Honorable Cámara:

La Comisión de Agricultura y Ganadería ha considerado el proyecto de declaración de la señora diputada Genem y otros por el que se declara de interés de la Honorable Cámara la realización de la Fiesta Nacional de la Vendimia 2008, a realizarse el día 8 de marzo en la provincia de Mendoza; y por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Declarar de interés de esta Honorable Cámara la realización de la Fiesta Nacional de la Vendimia 2008, cuyo acto central se llevó a cabo el día 8 de marzo del corriente año en la ciudad capital de la provincia de Mendoza.

Sala de la comisión, 11 de marzo de 2008.

Alberto Cantero Gutiérrez. – Christian A. Gribaudo. – Rubén D. Sciutto. – Irma A. García. – Mario R. Ardid. – Juan P. Morini. – José A. Arbo. – Claudia A. Bernazza. – Ana Berraute. – Susana M. Canela. – José C. G. Cusinato. – Zulema B. Daher. – María G. De la Rosa. – Luis A. Ilarregui. – Eduardo E. Kenny. – Luis B. Lusquiños. – Eduardo G. Macaluse. – Antonio A. Morante. – Carlos J. Moreno. – Alberto N. Paredes Urquiza. – Juan A. Salim. – Raúl P. Solanas. – Enrique L. Thomas. – Lisandro A. Viale. – Mariano F. West.

INFORME

Honorable Cámara:

La Comisión de Agricultura y Ganadería, al considerar el proyecto de declaración de la señora diputada Genem y otros, cree innecesario abundar en más detalles que los expuestos por el autor de la iniciativa, por lo que aconseja su aprobación con

las modificaciones efectuadas, haciendo suyos los fundamentos.

Alberto Cantero Gutiérrez.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

La Fiesta Nacional de la Vendimia, que se realiza desde 1936 en Mendoza, es la celebración más importante de la provincia, ya que se rinde homenaje a la vitivinicultura, su actividad principal. A pesar de que el acto central se realiza en la ciudad de Mendoza, el primer fin de semana de marzo, la fiesta comienza en realidad dos meses antes con las celebraciones departamentales, de las cuales surgen las candidatas que representan a sus distritos en la elección de la reina nacional.

La Vendimia en Mendoza tiene un fuerte contenido folclórico, que se remonta al siglo XVII, siendo en realidad un conjunto de tradiciones, creencias y costumbres, que incluye su música, poesía y comidas.

Los actos principales de Vendimia son: "Bendición de los frutos", "Vía blanca de las reinas", "Carrusel" y el "Acto central". En la "Bendición de los frutos" se agradece a Dios la cosecha y se ofrece el vino nuevo, en una celebración que se realiza en conjunto con el Arzobispado de Mendoza. Durante la noche del viernes se desarrolla la "Vía blanca de las reinas", cuando la reina nacional y las reinas departamentales, candidatas a sucederla, desfilan en carros alegóricos por las calles céntricas de la ciudad, junto con otras reinas nacionales invitadas. El "Carrusel" tiene lugar durante la mañana del sábado, cuando al desfile de los carruajes se agrega el cortejo de agrupaciones gauchas con trajes típicos y la tradicional carreta tirada por bueyes, uno de los primeros vehículos de Mendoza. Acompañan también bailarines de distintas corrientes de inmigrantes y representantes de países americanos.

En tanto, el "Acto central" se realiza en la noche del sábado en el teatro griego Fran Romero Day, construido en las faldas de los cerros que lindan con el parque General San Martín, con capacidad para más de 21.500 personas sentadas y otras miles que se ubican en los cerros aledaños, para presenciar un gran espectáculo que culmina a la medianoche con la elección y coronación de la nueva soberana vendimial.

Así, sumando la totalidad de los actos de la Vendimia de la ciudad de Mendoza, participan en la fiesta cerca de 500.000 espectadores y durante la quincena central ingresan a la provincia más de 45.000 turistas. Esto convierte a Vendimia en un evento de singular importancia para Mendoza y el país, teniendo en cuenta el gran movimiento de espectadores y turistas que genera la celebración. Esta cifra cobra gran relevancia teniendo en cuenta que los más de 4.500.000 turistas que ingresaron al país en 2007 dejaron aproximadamente u\$s 4.100 millones, convirtiendo al turismo en una de las principales fuentes de divisas de la Argentina.

Por todo lo expuesto es que solicitamos la aprobación de este proyecto de declaración

*Amanda S. Genem. – Jorge L. Albarracín.
– Héctor J. Alvaro. – Omar B. De Marchi. – Patricia S. Fadel. – Juan D. González. – Silvia B. Lemos. – Laura G. Montero. – Guillermo A. Pereyra. – Enrique L. Thomas.*

ANTECEDENTE

Proyecto de declaración

La Cámara de Diputados de la Nación

DECLARA:

De interés de esta Honorable Cámara de Diputados, la realización de la Fiesta Nacional de la Vendimia 2008, cuyo acto central tendrá lugar el día 8 de marzo de 2008 en la ciudad de Mendoza, por ser una fiesta nacional de gran significación cultural y turística, no sólo para la provincia sino también para el país.

*Amanda S. Genem. – Jorge L. Albarracín.
– Héctor J. Alvaro. – Omar B. De Marchi. – Patricia S. Fadel. – Juan D. González. – Silvia B. Lemos. – Laura G. Montero. – Guillermo A. Pereyra. – Enrique L. Thomas.*

Sr. Presidente (Fellner). – Se van a votar los proyectos de declaración y resolución enunciados.

–Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Fellner). – Quedan sancionados los proyectos de resolución y de declaración.¹

Se harán las comunicaciones pertinentes.

Sr. Gorbacz. – Pido la palabra.

Sr. Presidente (Fellner). – Tiene la palabra el señor diputado por Tierra del Fuego.

Sr. Gorbacz. – Señor presidente: había pedido que el proyecto de declaración referido a Luis Palau fuera votado por separado, pero entiendo que acaba de ser aprobado el conjunto...

Sr. Presidente (Fellner). – Ha quedado constancia de su voto negativo, señor diputado.

Sr. Gorbacz. – Simplemente, quisiera expresar las razones de mi voto negativo.

Si bien respetamos todas las creencias religiosas existen algunos antecedentes de la persona que lideró este encuentro, el señor Luis Palau, que nos resultan preocupantes. Ellos ameritaban, a nuestro juicio, que esta Cámara no otorgara un título tan importante como lo es la declaración de interés.

¹ Véase el texto de las sanciones en el Apéndice. (Página 163.)

Se trata de una persona que ha apoyado dictaduras militares en América Latina, y que ha dicho cosas como las que publicara el diario "Crítica" de la Argentina: "Cuando hay un violador en el barrio y llamamos a la policía y la policía viene y pega, no decimos 'uh, pobre violador, cómo le pegan'. Por el contrario, nos alegramos de que la policía actúe. Bueno, yo veo la intervención norteamericana en Irak desde ese punto de vista, desde el punto de vista de la seguridad".

Todos hemos visto el despliegue realizado en el evento; no sabemos quiénes son las personas que han financiado semejante movilización, pero sí conocemos, sin embargo, estos antecedentes preocupantes del señor Luis Palau.

Por lo tanto, aun siendo respetuoso de la libertad de culto y de la posibilidad de que cada uno exprese su fe religiosa de la manera que le parezca, no estábamos de acuerdo con que se declarara de interés de la Honorable Cámara el festival que se llevó a cabo.

Sr. Presidente (Fellner). – Tiene la palabra la señora diputada por la Capital.

Sra. Hotton. – Señor presidente: hoy tenemos muchísimos temas para tratar, pero quiero emitir mi opinión respecto del asunto en debate.

Quiénes escuchamos la palabra del señor Luis Palau en el Obelisco hemos sido testigo de que lo único que transmite es un mensaje de paz, unidad y evangelización para la familia. Por otro lado, Jesús hablaba con todo el mundo cuando predicaba.

Yo creo que si conocemos la trayectoria de Luis Palau, advertiremos que él habla a los referentes porque todos merecen escuchar la palabra de Dios, y estoy segura de que él lo ha hecho con esa intención.

Me dio pena que ese día en el Obelisco no haya habido diputados que nos acompañaran en el palco; yo quería presentarles a las cuarenta personas que financian las campañas de Luis Palau. Se trata de sus amigos norteamericanos de toda la vida, empresarios que lo han acompañado y creen en este tipo de gestión, y estaban ahí simplemente por eso.

Me parece que en otra oportunidad podemos hablar de la vida de Luis Palau. Agradezco a aquellos que han acompañado la aprobación de este proyecto de declaración.

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

Sr. Bonasso. – Señor presidente: simplemente, quiero expresar que no estoy de acuerdo con la declaración de reconocimiento a lo realizado por el señor Palau. Sólo quiero dejar constancia de esto.

Sr. Presidente (Fellner). – Tiene la palabra la señora diputada por Córdoba.

Sra. Merchan. – Señor presidente: del mismo modo que los señores diputados Gorbacz y Bonasso, nuestro bloque no apoya esta declaración.

Sr. Presidente (Fellner). – Se van a votar las inserciones solicitadas en el curso de esta sesión.

– Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Fellner). – Quedan autorizadas las inserciones solicitadas.¹

Habiéndose agotado el orden del día, queda levantada la sesión.

– Es la hora 17 y 37.

HORACIO M. GONZÁLEZ MONASTERIO.
Director del Cuerpo de Taquígrafos.

¹ Véase el texto de las inserciones en el Apéndice. (Pág. 163.)

3

APENDICE

A. SANCIONES DE LA HONORABLE CAMARA

1. RESOLUCIONES¹

1

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Artículo 1º – Declarar la validez del decreto 1.798 de fecha 3 de diciembre de 2007.

Art. 2º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dada en la Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, en Buenos Aires, a los nueve días del mes de abril del año dos mil ocho.

EDUARDO A. FELLNER.
Marta A. Luchetta.
Prosecretaria de la C. de DD.

¹ Bajo este apartado se publican exclusivamente las resoluciones sancionadas por la Honorable Cámara. El texto de los pedidos de informes remiti-

dos 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 1º – Declarar la validez del decreto 1.855 de fecha 6 de diciembre de 2007.

Art. 2º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dada en la Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, en Buenos Aires, a los nueve días del mes de abril del año dos mil ocho.

EDUARDO A. FELLNER.
Marta A. Luchetta.
Prosecretaria de la C. de DD.

3

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Artículo 1º – Declarar la validez del decreto 1.856 de fecha 6 de diciembre de 2007.

Art. 2º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dada en la Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, en Buenos Aires, a los nueve días del mes de abril del año dos mil ocho.

EDUARDO A. FELLNER.
Marta A. Luchetta.
Prosecretaria de la C. de DD.

4

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Artículo 1º – Declarar la validez del decreto 1.628 de fecha 13 de diciembre de 2007.

Art. 2º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dada en la Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, en Buenos Aires, a los nueve días del mes de abril del año dos mil ocho.

EDUARDO A. FELLNER.
Marta A. Luchetta.
Prosecretaria de la C. de DD.

5

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Artículo 1º – Declarar la validez del decreto 1.853 de fecha 6 de diciembre de 2007.

Art. 2º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dada en la Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, en Buenos Aires, a los nueve días del mes de abril del año dos mil ocho.

EDUARDO A. FELLNER.
Marta A. Luchetta.
Prosecretaria de la C. de DD.

6

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Artículo 1º – Declarar la validez del decreto 152 de fecha 26 de diciembre de 2007.

Art. 2º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dada en la Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, en Buenos Aires, a los nueve días del mes de abril del año dos mil ocho.

EDUARDO A. FELLNER.
Marta A. Luchetta.
Prosecretaria de la C. de DD.

7

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Artículo 1º – Declarar la validez del decreto 153 de fecha 26 de diciembre de 2007.

Art. 2º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dada en la Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, en Buenos Aires, a los nueve días del mes de abril del año dos mil ocho.

EDUARDO A. FELLNER.
Marta A. Luchetta.
Prosecretaria de la C. de DD.

8

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Declarar de interés de esta Honorable Cámara, la muestra fotográfica “Ausencias”, de Gustavo Germano, expuesta en el Centro Cultural Recoleta-Ciudad de Buenos Aires, entre el día 26 de febrero y el 30 de marzo de 2008.

Dada en la Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, en Buenos Aires, a los nueve días del mes de abril del año dos mil ocho.

EDUARDO A. FELLNER.
Marta A. Luchetta.
Prosecretaria de la C. de DD.

9

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Declarar su beneplácito por la labor desinteresada de Soledad, los Nocheros y el Chaqueño

Palavecino, en el festival solidario "Por los inundados del Pilcomayo", desarrollado el 21 de febrero de 2008 con el objetivo de ayudar a los inundados de la provincia de Salta.

Dada en la Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, en Buenos Aires, a los nueve días del mes de abril del año dos mil ocho.

EDUARDO A. FELLNER.
Marta A. Luchetta.
Prosecretaria de la C. de DD.

10

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Declarar de interés de esta Honorable Cámara la realización de la XI Edición de los Juegos Deportivos de la Juventud Trásandina (Judejut) año 2008, a realizarse en las ciudades de Arequipa, Cuzco, Tacna y Puno, de la República del Perú, del 27 de abril de 2008 al 3 de mayo de 2008, participando en esta competencia deportistas argentinos de las provincias de Catamarca, Jujuy, Tucumán y La Rioja, así como también deportistas de la República de Chile, la República del Perú y la República de Bolivia.

Dada en la Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, en Buenos Aires, a los nueve días del mes de abril del año dos mil ocho.

EDUARDO A. FELLNER.
Marta A. Luchetta.
Prosecretaria de la C. de DD.

11

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Declarar de interés de esta Honorable Cámara la XVII Edición de la Fiesta Provincial del Chivo, llevada a cabo los días 16 y 17 de marzo de 2008, en la localidad de Pampa del Infierno, provincia del Chaco.

Dada en la Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, en Buenos Aires, a los nueve días del mes de abril del año dos mil ocho.

EDUARDO A. FELLNER.
Marta A. Luchetta.
Prosecretaria de la C. de DD.

12

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Declarar de interés de esta Honorable Cámara el IV Encuentro Nacional de Teatro Comunitario, a desarrollarse entre los días 20 y 23 de marzo de 2008, en la ciudad de Oberá, provincia de Misiones.

Dada en la Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, en Buenos Aires, a los nueve días del mes de abril del año dos mil ocho.

EDUARDO A. FELLNER.
Marta A. Luchetta.
Prosecretaria de la C. de DD.

13

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Declarar de interés de esta Honorable Cámara el 48° Congreso Cuyano de Cirugía, a celebrarse en la provincia de Mendoza, los días 17, 18 y 19 de abril del corriente año.

Dada en la Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, en Buenos Aires, a los nueve días del mes de abril del año dos mil ocho.

EDUARDO A. FELLNER.
Marta A. Luchetta.
Prosecretaria de la C. de DD.

14

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Declarar de interés de esta Honorable Cámara la realización de la Fiesta Nacional de la Vendimia 2008, cuyo acto central se llevo a cabo el día 8 de marzo del corriente año en la ciudad capital de la provincia de Mendoza.

Dada en la Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, en Buenos Aires, a los nueve días del mes de abril del año dos mil ocho.

EDUARDO A. FELLNER.
Marta A. Luchetta.
Prosecretaria de la C. de DD.

15

La Cámara de Diputados de la Nación

DECLARA:

De interés de esta Honorable Cámara al encuentro Festival Buenos Aires 08 con Luis Palau, convocado bajo el lema "¡Sí a la vida!, que se desarrolló durante el mes de marzo de 2008, en el Obelisco de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Dada en la Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, en Buenos Aires, a los nueve días del mes de abril del año dos mil ocho.

EDUARDO A. FELLNER.
Marta A. Luchetta.
Prosecretaria de la C. de DD.

B. INSERCIONES

1

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR
DIPUTADO LANDAU**Fundamentos del apoyo del señor diputado a los proyectos de resolución de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (ley 26.122) por los que se declara la validez de decretos de necesidad y urgencia**

Señor presidente:

En esta sesión la Cámara de Diputados de la Nación se resolverá sobre la validez de los decretos de necesidad y urgencia que fueron ya tratados en reuniones de la comisión; razón por la cual paso a agruparlos de acuerdo a las ordenes del día:

—O.D. N° 44/07; decreto 1.798/07: fue tratado en reunión de legisladores de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo el 19/12/07 y por dictamen de mayoría se aconsejó declarar la validez de este decreto que modifica el 135/06 sobre la reclasificación de proyectos no industriales.

—O.D. N° 45/07; decreto 1.628/07: fue tratado en Reunión de Legisladores de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo el 19/12/07 y por dictamen de mayoría se aconsejó declarar la validez del mismo que sustituye el artículo 7 de la ley 22.919, para el Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de retiros y pensiones militares.

—O.D. N° 46/07; decreto 1.853/07 de promulgación parcial de la ley 26.313, sobre los mecanismos de reestructuración de créditos hipotecarios preconvertibilidad, a resultados del proceso iniciado originalmente mediante la ley 25.798, régimen que creara el Sistema de Refinanciación Hipotecaria. Que el Poder Ejecutivo observó solamente aquellos párrafos que no conseguían obtener la finalidad perseguida o sea la cancelación de los créditos. Este decreto fue tratado Reunión de Legisladores de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo el 19/12/07 y por dictamen de mayoría se aconsejó declarar la validez del mismo.

—O.D. N° 47/07; decreto 1.855/07: fue tratado en Reunión de Legisladores de la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo el 19/12/07 y por dictamen de mayoría se aconsejó declara la validez del mismo. Este decreto incorpora anexos al artículo 12 de la ley 26.198 de presupuesto general de la Administración Nacional para el ejercicio 2007 sobre contratación de obras o adquisición de bienes y servicios con incidencia en futuros ejercicios en relación con el contrato suscripto por el Gobierno de la República Argentina, representada por el Ministerio de Defensa y Lockheed Martín Aircraft Argentina S.A. el 15 de diciembre de 1994.

—O.D. N° 48/07; decreto 1.856/07: fue tratado en Reunión de Legisladores de la Comisión Bicameral

de Trámite Legislativo el 19/12/07 donde por dictamen de mayoría se aconsejó la declaración de validez del mismo. Dicho decreto modifica el presupuesto general de la Administración Nacional para el ejercicio 2007. Se ha tenido en cuenta que si el Poder Ejecutivo establece proyecciones macroeconómicas más optimistas y consiguientemente eleva el techo presupuestario, la presión desde el punto de vista de incremento de gastos es superior que respecto a la posibilidad de contar con techos más bajos. Consiguientemente si de acuerdo a las proyecciones macroeconómicas el producto bruto crece, por tanto crece el incremento de la recaudación, inexorablemente, se puede ajustar el presupuesto a través de una ley complementaria o, como en este caso a través de decretos de necesidad y urgencia.

—O.D. N° 50/07; decreto 152/07: fue tratado en Reunión de Legisladores de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo el 16 de enero de 2008 y por dictamen de mayoría se aconsejó declarar la validez del decreto de promulgación parcial de la ley 26.337 de Presupuesto General de la Administración Nacional ejercicio 2008; por resultar las observaciones que en ningún caso alteran autonomía, inteligencia, sentido y unidad de la ley sancionada. El Poder Ejecutivo observó: 1. último párrafo del artículo 12: aportes para universidades nacionales en Pergamino y Junín de la provincia de Buenos Aires, que siendo dependientes de la Universidad Nacional del Noroeste, es ésta última quien debe distribuir el presupuesto asignado; 2. artículo 34 que sustituye el régimen de compensaciones por la adquisición de gasoil a precio diferencial por un régimen de asignación directa de fondos a las empresas que prestan el servicio público de transporte, regular, masivo y con tarifa regulada; 3. artículo 68 que facultaba al Poder Ejecutivo a establecer medidas tributarias especiales, diferimientos, reintegros, deducciones, régimen especiales de amortización y/o modificaciones de impuestos en los departamentos provinciales cuya crisis laboral, en general, derive de la privatización o cierre de empresas públicas; 4. finalmente ítems de asignaciones de partidas que nacían de facultadas otorgadas al Jefe de Gabinete de Ministros, en uso de las facultades del artículo 37, ley 24.156, de los artículos 72, 74, 82, 85, 85, 85, 88, 90, 91, 96, 97 y 98.

—O.D. N° 51/07; decreto 153/07: tiene por objeto observar los artículos 4°, 5° y 6° de la ley mencionada debido a que los mencionados artículos establecen condiciones para los alumnos, docentes y autoridades de la Universidad Nacional del Nordeste, que afectan la autonomía universitaria. Las observaciones expresadas por el Poder Ejecutivo nacional no alteran la autonomía normativa ni la inteligencia, el sentido, ni la unidad de la ley 26.335 que creó la Universidad Nacional del Chaco Austral el 4/12/97.

Los decretos mencionados han cumplido los requisitos formales y sustanciales, por lo cual se solicita la aprobación de la validez de los mismos.