



— REPÚBLICA ARGENTINA —

# DIARIO DE SESIONES

## CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN

---

5ª REUNIÓN – 3ª SESIÓN ORDINARIA (ESPECIAL)  
ABRIL 21 DE 2010

**PERÍODO 128º**

---

**Presidencia de los señores diputados**  
**Eduardo A. Fellner,**  
**Ricardo Alfonsín**  
**y Patricia S. Fadel**

**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:

ABDALA DE MATARAZZO, Norma A.	DAMILANO GRIVARELLO, Viviana M.	LÓPEZ ARIAS, Marcelo Eduardo
ACOSTA, María Julia	DATO, Alfredo Carlos	LORGES, Juan Carlos
AGOSTO, Walter Alfredo	DE LA ROSA, María Graciela	LOZANO, Claudio Raúl
AGUAD, Oscar Raúl	DE MARCHI, Omar Bruno	LUNA DE MARCOS, Ana Zulema
AGUIRRE DE SORIA, Hilda Clelia	DE NARVÁEZ, Francisco	MACALUSE, Eduardo Gabriel
ALBRIEU, Oscar Edmundo Nicolás	DE PRAT GAY, Alfonso	MAJDALANI, Silvia Cristina
ALBRISI, César Alfredo	DEL CAMPILLO, Héctor Eduardo	MANSUR, Ricardo Alfredo
ALCUAZ, Horacio Alberto	DI TULLIO, Juliana	MARCONATO, Gustavo Ángel
ALFARO, Germán Enrique	DÍAZ BANCALARI, José María	MARTIARENA, Mario Humberto
ALFONSÍN, Ricardo	DÍAZ ROIG, Juan Carlos	MARTÍNEZ, Ernesto Félix
ALIZEGUI, Antonio Anibal	DÍAZ, Susana Eladia	MARTÍNEZ, Julio César
ALONSO, Gumersindo Federico	DONDA PÉREZ, Victoria Analía	MARTÍNEZ, Soledad
ALONSO, Laura	ERRO, Norberto Pedro	MARTÍNEZ ODDONE, Heriberto A.
ÁLVAREZ, Elsa María	ESPÍNDOLA, Gladys Susana	MAZZARELLA, Susana del Valle
ÁLVAREZ, Jorge Mario	FADEL, Patricia Susana	MENDOZA, Sandra M.
ÁLVAREZ, Juan José	FADUL, Liliana	MERA, Dalmacio Enrique
ALVARO, Héctor Jorge	FAUSTINELLI, Hipólito	MERCHÁN, Paula Cecilia
AMADEO, Eduardo Pablo	FAVARIO, Carlos Alberto	MERLO, Mario Raúl
ARBO, José Ameghino	FEIN, Mónica Haydé	MICHETTI, Marta Gabriela
ARENA, Celia Isabel	FÉLIX, Omar Chafí	MILMAN, Gerardo Fabián
ARETA, María Josefa	FELLNER, Eduardo Alfredo	MOLAS, Pedro Omar
ARGUMEDO, Alcira Susana	FERNÁNDEZ, Rodolfo Alfredo	MONTOYA, Jorge Luciano
ASEF, Daniel E.	FERNÁNDEZ BASUALDO, Luis María	MORÁN, Juan Carlos
ASPIAZU, Lucio Bernardo	FERRÁ DE BARTOL, Margarita	MORANTE, Antonio Arnaldo María
ATANASOF, Alfredo Néstor	FERRARI, Gustavo Alfredo Horacio	MOREJÓN, Manuel Amor
BALDATA, Griselda Ángela	FIAD, Mario Raymundo	MORENO, Carlos Julio
BARBIERI, Mario Leandro	FIOL, Paulina Esther	MOULLERÓN, Roberto Mario
BARRANDEGUY, Raúl Enrique	FLORES, Héctor	NEBREDA, Carmen Rosa
BARRIOS, Miguel Ángel	FORCONI, Juan Carlos	OBEID, Jorge Alberto
BASTEIRO, Sergio Ariel	FORTE, Ulises José	OLIVA, Cristian Rodolfo
BEDANO, Nora Esther	FORTUNA, Francisco José	OLMEDO, Alfredo Horacio
BELOUS, Nélica	GALLARDO, Miriam Graciela	ORSOLINI, Pablo Eduardo
BENAS, Verónica Claudia	GAMBARO, Natalia	PAIS, Juan Mario
BENEDETTI, Atilio Francisco Salvador	GARCÍA, Irma Adriana	PANSA, Sergio Horacio
BERNAL, María Eugenia	GARCÍA, María Teresa	PAREDES URQUIZA, Alberto Nicolás
BERTOL, Paula María	GARCÍA, Susana Rosa	PAROLI, Raúl Omar
BERTONE, Rosana Andrea	GARDELLA, Patricia Susana	PASINI, Ariel Osvaldo Eloy
BIANCHI, Ivana María	GARNERO, Estela Ramona	PASTORIZA, Mirta Ameliana
BIDEGAIN, Gloria	GERMANO, Daniel	PERALTA, Fabián Francisco
BLANCO DE PERALTA, Blanca	GIANNETTASIO, Graciela María	PEREYRA, Guillermo Antonio
BONASSO, Miguel Luis	GIL LAVEDRA, Ricardo Rodolfo	PÉREZ, Adrián
BRILLO, José Ricardo	GIL LOZANO, Claudia Fernanda	PÉREZ, Alberto José
BRUE, Daniel Agustín	GIOJA, Juan Carlos	PÉREZ, Jorge Raúl
BULLRICH, Patricia	GIUBERGIA, Miguel Ángel	PERIÉ, Hugo Rubén
BURYAILE, Ricardo	GIUDICI, Silvana Myriam	PERIÉ, Julia Argentina
CALCHAQUI, Mariel	GODOY, Ruperto Eduardo	PIEMONTE, Héctor Horacio
CAMAÑO, Graciela	GONZÁLEZ, Gladys Esther	PILATTI Vergara, María Inés
CARCA, Elisa Beatriz	GONZÁLEZ, Juan Dante	PINEDO, Federico
CARDELLI, Jorge Justo	GONZÁLEZ, Nancy Susana	PINTO, Sergio Damián
CARLOTTO, Remo Gerardo	GRANADOS, Dulce	PLAINI, Francisco Omar
CARRANZA, Carlos Alberto	GRIBAUDO, Christian Alejandro	PORTELA, Agustín Alberto
CARRIÓ, Elisa María Avelina	GULLO, Juan Carlos Dante	PRIETO, Hugo Nelson
CASAÑAS, Juan Francisco	GUZMAN, Olga Elizabeth	PUERTA, Federico Ramón
CASELLES, Graciela María	HELLER, Carlos Salomón	PUIGGRÓS, Adriana Victoria
CASTALDO, Norah Susana	HERRERA, José Alberto	QUINTERO, Marta Beatriz
CASTAÑÓN, Hugo	HOTTON, Cynthia Liliana	QUIROGA, Horacio Rodolfo
CEJAS, Jorge Alberto	IBARRA, Eduardo Mauricio	QUIROZ, Elsa Siria
CHEMES, Jorge Omar	IBARRA, Vilma Lidia	RÉ, Hilma Leonor
CHIENO, María Elena Petrona	IGLESIAS, Fernando Adolfo	RECALDE, Héctor Pedro
CHIUICHANO, Rosa Laudelina	IRRAZÁBAL, Juan Manuel	REGAZZOLI, María Cristina
CICILIANI, Alicia Mabel	ITURRASPE, Nora Graciela	REYES, María Fernanda
CIGOGNA, Luis Francisco Jorge	JURI, Mariana	RIOBOO, Sandra Adriana
COMELLI, Alicia Marcela	KATZ, Daniel	RISKO, Silvia Lucrecia
COMI, Carlos Marcelo	KENNY, Eduardo Enrique Federico	RIVARA, Raúl Alberto
CONTI, Diana Beatriz	KORENFELD, Beatriz Liliana	ROBLEDO, Roberto Ricardo
CÓRDOBA, Stella Maris	KUNKEL, Carlos Miguel	RODRÍGUEZ, Evaristo Arturo
CORTINA, Roy	LANCETA, Rubén Orfel	RODRÍGUEZ, Marcela Virginia
COSTA, Eduardo	LANDAU, Jorge Alberto	ROSSI, Agustín Oscar
CREMER DE BUSTI, María Cristina	LEDESMA, Julio Rubén	ROSSI, Alejandro Luis
CUCCOVILLO, Ricardo Oscar	LEGUIZAMÓN, María Laura	ROSSI, Cipriana Lorena
CURRILÉN, Oscar Rubén	LEVERBERG, Stella Maris	RUCCI, Claudia Mónica
DAHER, Zulema Beatriz	LLANOS, Edith Olga	RUIZ, Ramón
	LLERA, Timoteo	SABBATELLA, Martín
		SATRAGNO, Lidia Elsa

<b>SCALESI, Juan Carlos</b> <b>SCIUTTO, Rubén Darío</b> <b>SEGARRA, Adela Rosa</b> <b>SEREBRINSKY, Gustavo Eduardo</b> <b>SLUGA, Juan Carlos</b> <b>SOLÁ, Felipe Carlos</b> <b>SOLANAS, Fernando Ezequiel</b> <b>STOLBIZER, Margarita Rosa</b> <b>STORANI, María Luisa</b> <b>STORNI, Silvia</b> <b>TERADA, Alicia</b> <b>THOMAS, Enrique Luis</b> <b>TOMÁS, Héctor Daniel</b> <b>TORFE, Mónica Liliana</b> <b>TRIACA, Alberto Jorge</b> <b>TUNESSI, Juan Pedro</b> <b>URLICH, Carlos</b>	<b>VARGAS AIGNASSE, Gerónimo</b> <b>VÁZQUEZ, Silvia Beatriz</b> <b>VEAUTE, Mariana Alejandra</b> <b>VEGA, Juan Carlos</b> <b>VIALE, Lisandro Alfredo</b> <b>VIDELA, Nora Esther</b> <b>VILARIÑO, José Antonio</b> <b>WAYAR, Walter Raúl</b> <b>WEST, Mariano Federico</b> <b>YARADE, Rodolfo Fernando</b> <b>YOMA, Jorge Raúl</b> <b>ZAVALLLO, Gustavo Marcelo</b> <b>ZIEGLER, Alex Roberto</b>  AUSENTES, EN MISIÓN OFICIAL: <b>PARADA, Liliana Beatriz</b> <b>SALIM, Juan Arturo</b>	AUSENTE, CON LICENCIA: <b>BULLRICH, Esteban José</b>  AUSENTES, CON LICENCIA PENDIENTE DE APROBACIÓN DE LA HONORABLE CÁMARA: <b>ARGÜELLO, Octavio</b> <b>CUSINATO, Gustavo</b> <b>LINARES, María Virginia</b>  AUSENTES, CON AVISO: <b>KIRCHNER, Néstor Carlos</b> <b>LÓPEZ, Rafael Ángel</b> <b>RIVAS, Jorge</b>
---	--	--

—La referencia acerca del distrito, bloque y período de mandato de cada señor diputado puede consultarse en el Diario de Sesiones correspondiente a la sesión preparatoria (20ª reunión, período 127º) de fecha 3 de diciembre de 2009.

## SUMARIO

1. **Izamiento de la bandera nacional.** (Pág. 3.)
2. **Homenajes.** (Pág. 4.)
  - I. A la memoria del diputado nacional don César Alfredo Albrisi. (Pág. 4.)
  - II. A la memoria del doctor Floreal Antonio Ferrara. (Pág. 8.)
  - III. A la memoria del diputado nacional don César Alfredo Albrisi (continuación). (Pág. 9.)
3. **Juramento e incorporación** del señor diputado electo por el distrito electoral de Córdoba, don Daniel Edgardo Asef. (Pág. 10.)
4. **Convocatoria a sesión especial.** (Pág. 13.)
5. **Consideración** del proyecto de resolución por el que se solicita al Poder Ejecutivo nacional disponga remitir un proyecto de ley complementario al presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional para el ejercicio 2010 (346-D.-2010). Se sanciona. (Pág. 22.)
6. **Consideración** del dictamen de las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento en los proyectos de ley sobre régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes (2.863, 3.199, 4.969, 6.199, 6.226, 6.256 y 6.303-D.-2009; 214, 276, 507, 734 y 1.248-D.-2010). Se sanciona con modificaciones. (Pág. 60.)
7. **Apéndice:**
  - A. **Sanciones de la Honorable Cámara.** (Pág. 183.)

## B. Inserciones solicitadas por los señores diputados:

1. **Bertol.** (Pág. 186.)
2. **Camaño.** (Pág. 188.)
3. **Camaño.** (Pág. 191.)
4. **Carranza.** (Pág. 193.)
5. **Carrió.** (Pág. 197.)
6. **Díaz Bancalari.** (Pág. 202.)
7. **Gil Lavedra.** (Pág. 203.)
8. **Puigrós.** (Pág. 205.)
9. **Rodríguez (M. V.).** (Pág. 207.)
10. **Torfe.** (Pág. 230.)
11. **Landau.** (Pág. 230.)

—En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a los veintiún días del mes de abril de 2010, a la hora 10 y 56.

## 1

### IZAMIENTO DE LA BANDERA NACIONAL

**Sr. Presidente** (Fellner). — Con la presencia de 162 señores diputados queda abierta la sesión especial convocada para el día de la fecha, conforme al requerimiento efectuado por varios señores diputados en número reglamentario.

Invito al señor diputado por el distrito electoral de Córdoba, don Héctor Eduardo del Campillo, a izar la bandera nacional en el mástil del recinto.

—Puestos de pie los señores diputados y el público asistente a las galerías, el señor diputado don Héctor Eduardo del Campillo procede a izar la bandera nacional en el mástil del recinto. (*Aplausos.*)

## 2

## HOMENAJES

## I

A la memoria del diputado nacional  
don César Alfredo Albrisi

**Sr. Presidente** (Fellner). – Ante el fallecimiento del señor diputado de la Nación don César Alfredo Albrisi, esta Presidencia ha dictado un decreto de honores que será leído por Secretaría.

**Sr. Secretario** (Hidalgo). – Dice así:

Buenos Aires, 15 de abril de 2010.

VISTO que el día 14 de abril se produjo el fallecimiento del señor diputado de la Nación don César Alfredo Albrisi.

## CONSIDERANDO:

Que en ejercicio de su mandato conferido por la ciudadanía ha trabajado denodadamente por las necesidades del pueblo.

Que cumplió así con las funciones específicas que son inherentes a los legisladores con humildad y total honradez realizando de este modo la imagen de las instituciones democráticas.

Por ello,

*El presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación*

## RESUELVE:

Artículo 1º – Adherir al duelo que provoca el fallecimiento del señor diputado de la Nación don César Alfredo Albrisi.

Art. 2º – Ofrecer a la familia los salones de esta Honorable Cámara para rendir los homenajes correspondientes.

Art. 3º – Enviar ofrenda floral y transcripción de la presente resolución a sus familiares.

Art. 4º – Designar una comisión de diputados para que asista a las exequias.

Art. 5º – El gasto que demande el cumplimiento de la presente se imputará a la partida específica del presupuesto vigente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Art. 6º – Regístrese, comuníquese y archívese.

EDUARDO A. FELLNER.  
*Ricardo J. Vázquez.*  
Secretario administrativo  
de la C. de DD.

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

**Sr. Solá.** – Señor presidente: como todos sabemos, el miércoles pasado a la noche falleció César Albrisi. Pese a que lo conozco desde hace muchos años, lo he conocido bien desde hace poco.

Parece difícil entender que se haya ido de este mundo un hombre joven, de 67 años, ágil física y mentalmente, lleno de ganas, trabajador incansable, querido por sus compañeros y colegas y apreciado por casi toda esta Cámara, según creo, y con una bonhomía y un respeto por el otro que hacían que trabajar o discutir con él, cuando estaba en una posición opuesta, fuera siempre –supongo yo– un hecho agradable, un hecho afectivo. De todo hacía algo afectivo.

Voy a ceder la palabra a mi compañero Mario Raúl Merlo. Sé que hoy van a hablar aquí otros diputados de diferentes bancadas. Sólo quiero que recordemos lo que considero tal vez uno de los mejores versos logrados en la historia, cuando Miguel Hernández decía: “No perdono a la muerte enamorada, no perdono a la vida desatenta”.

La vida es desatenta, nos lleva a enfrentarnos, a apasionarnos, a encerrarnos mientras ella transcurre. La vida cotidiana nos aleja muchas veces de las personas de carne y hueso y del afecto, y nos enfrenta, y estamos siempre desatentos, hasta que de golpe la muerte se enamora y se lleva a alguien. Entonces nos damos cuenta de que lo queríamos y lo necesitábamos. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra el señor diputado por San Luis.

**Sr. Merlo.** – Señor presidente: en estos días de valores en crisis, cuando toda la sociedad demanda modelos y virtudes para nutrir sus esperanzas, resulta magnificada la pérdida de un dirigente ejemplar.

En nuestro compañero César Albrisi encontramos todas las cualidades: amistad, cultura democrática, trayectoria intachable y un profundo compromiso con su provincia, Córdoba, su querida Córdoba. Fue concejal, diputado provincial, senador provincial y finalmente miembro de esta Cámara, ganando experiencia, claridad y profundidad en sus ideales y propuestas.



Ejerció puestos de alta responsabilidad, combinando su sólida formación de ingeniero con una inusual naturaleza práctica e intuitiva. Por eso, su gestión al frente de empresas, de organismos públicos y de esta misma Cámara le permitió cosechar el cariño, el respeto y el reconocimiento en él de una figura eficiente y el afecto fraternal de un verdadero par.

El Chango Albrisi, como todos le decíamos, impuso siempre su firmeza de carácter desde la seguridad de sus convicciones. Desplegó siempre una imponente energía para superar la adversidad, removiendo obstáculos y luchando contra la inequidad. Era sereno, tenaz, respetuoso del adversario, con una personalidad extraordinaria que nos impulsa a honrar su elevado ejemplo desde nuestras bancas.

Quiero también hacer un reconocimiento especial en nombre del personal que trabajó con él en todos estos años.

Ruego a Dios que brille para él la luz que no tiene fin. (*Aplausos.*)

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

**Sr. Vega.** – Señor presidente: voy a hablar en nombre de mi bloque y en el mío propio, porque fui amigo personal del Chango Albrisi. Mi relación con él viene de familia. Nuestros padres fueron tenientes coroneles del Ejército echados por la Revolución Libertadora en el año 55. Ambos fueron reivindicados por el general Perón en el año 1973, concediéndoles el grado inmediato superior.

Pero no quiero hacer un panegírico del Chango Albrisi porque creo que no me lo perdonaría. Voy a decir algo que creo sintetiza lo que pienso de él, que es que hacía un elogio de la moderación. Si algo simbolizaba el Chango Albrisi en este ambiente crispado y bélico que vive la Argentina –que no es responsabilidad de un solo partido político sino, quizá, de todos– era la moderación. Ésta es una palabra bastante poco valorada en la Argentina de hoy, porque por moderación se entiende, equivocadamente, indecisión o debilidad, siendo que ella es fortaleza, prudencia, las viejas virtudes cardinales del judeo-cristianismo.

El Chango Albrisi representaba moderación, lo que no significa falta de convicción o de militancia, y menos aún, debilidad. Mi amigo el

Chango Albrisi era un moderado pero a la vez era fuerte. Por eso, ¡salud al Chango Albrisi!

Termino con una frase, y espero que me escuche, señor presidente, porque es una linda frase de un político, de un intelectual uruguayo, que alguna vez escuchamos con el Chango y nos gustó mucho. Ese político e intelectual uruguayo decía: “Los moderados somos los habitantes del primer piso de los edificios, que tenemos que soportar el humo de los de abajo y el ruido de los de arriba”.

¡Salud, Chango Albrisi, porque representas esa maduración y esa moderación que tanto exige la Argentina de hoy! (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra el señor diputado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Sr. Pinedo.** – Señor presidente: quiero despedir a un amigo. Creo que somos muchos los que lamentamos no habernos podido despedir del Chango conversando con él, como siempre.

Lo recuerdo imponiendo sus puntos de vista en las reuniones de organización de la Cámara, en las reuniones de bloque. Lo recuerdo batallando por defender la Constitución. Lo recuerdo como un abanderado de la ley.

También lo recuerdo como una voz de sensatez, una voz firme, una voz que se imponía –pero con sensatez– y traía de vuelta al ruedo a los que se disparaban con las exageraciones, con las cosas que le pudieran hacer daño a la República, a las instituciones o a nuestra Cámara de Diputados.

Lo recuerdo haciendo propuestas, siempre con alguna idea o alguna sugerencia. Siempre actuaba con la misma vehemencia de patriota, de provinciano y de cordobés. De manera que su partida es sin duda una gran pérdida para la gente que lo votó como un representante cabal del Peronismo Federal que integraba, para la gente que lo votó como un representante cabal de los intereses populares y provincianos por encima de los partidismos, para la gente que confió en que iba a respetar y hacer respetar las normas de convivencia pacífica, que son la ley y la Constitución.

Si bien no se puede darle un abrazo, en nombre de mi bloque quiero mandarles uno a un buen amigo, a su familia y a sus compañeros. (*Aplausos.*)

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

**Sr. Cuccovillo.** – Señor presidente: desde el bloque del Partido Socialista queremos adherir a este sentido homenaje que se está rindiendo a César Albrisi.

La semana pasada recibimos la triste sorpresa de su fallecimiento. No me puedo referir a él más allá de los dos años que llevo integrando esta Honorable Cámara. De todos modos, en ese tiempo encontré en César Albrisi una persona amable y atenta, porque frente a una necesidad o consulta siempre estaba bien pre-dispuesto.

Era amigo de un amigo en común y mantenía con él algunas conversaciones. Por eso, con mucho dolor, queremos acompañar a su familia y a sus compañeros. Además, deseamos despedirlo porque, como bien señalaron los diputados Vega y Solá, fue una persona moderada pero firme en sus convicciones.

Por todas estas razones, desde el bloque del Partido Socialista queremos sumarnos a este pesar, acompañar a su familia y ponernos a disposición de ellos y de sus amigos para lo que necesiten. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra la señora diputada por Córdoba.

**Sra. Merchán.** – Señor presidente: desde nuestro interbloque queremos estar cerca de sus compañeros y compañeras.

Tal como lo señaló el señor diputado Cuccovillo, a nosotros también nos resultó una ingrata sorpresa la noticia del fallecimiento del señor diputado César Albrisi.

Por ello, más allá de las profundas diferencias que mantuvimos con él, queremos acompañar en el sentimiento a sus compañeros de bloque y a su familia, poniéndonos a su disposición en este difícil momento. (*Aplausos.*)

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

**Sr. Alonso.** – Señor presidente: en nombre del Frente Cívico de Córdoba quiero expresar nuestra tristeza y pesar por el fallecimiento del coterráneo César Albrisi.

Lo conocí hace muchos años y siempre valoré –esto lo hizo merecedor de mi respeto y consideración personal– su compromiso con lo público y –tal como lo indicó un diputado que

me precedió en el uso de la palabra– su moderación. Era un constructor de coincidencias. Era un hombre que frente a la disidencia expresaba su opinión con límites, con consideración y con respeto. Creo que ése fue su verdadero y genuino aporte a la política y a la relación de los que tenemos pasión por la política.

Habiendo escuchado con atención las manifestaciones que sobre este tema se hicieron en mi ciudad y en la provincia de Córdoba, así como también las que se acaban de efectuar en este recinto, me permito recordar un proverbio que creo es indicado para este momento, y que reza: “El día que naciste todos reían, y tú eras el único en llorar. Vive la vida de forma tal que el día que te mueras todos lloren y tú seas el único en reír”. Creo que César Albrisi está presenciando esta sesión desde el cielo y, por supuesto, está riendo. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra el señor diputado por Salta.

**Sr. López Arias.** – Señor presidente: en nombre del bloque Peronista y en el mío propio quiero pronunciar unas palabras para recordar a César Albrisi, con quien durante muchos años tuve el honor y el orgullo de compartir una relación de amistad y de afecto.

Muchas veces estuvimos de acuerdo con César Albrisi sobre los distintos aspectos de la realidad política argentina, pero en otras ocasiones también discrepamos, y lo hacíamos en un marco de respeto hacia las ideas ajenas y de moderación –como decía el diputado Vega– porque era un verdadero militante de la moderación.

Quiero resaltar sobre todo que en su trabajo como parlamentario era verdaderamente una de esas hormiguitas trabajadoras, que estaba todo el día detrás de los temas, aportando con un espíritu positivo, discutiendo con mucha firmeza pero también con mucha moderación sus distintas posiciones.

Quiero decir, fundamentalmente para conocimiento de su familia y para que sienta orgullo por ello, que nunca en todos estos años vi en el diputado Albrisi una actitud que no fuera únicamente guiada por sus más íntimas ideas, nunca nada que pudiera ser sospechado por algún tipo de interés que no fueran las profundas

convicciones que tenía en cada acto que realizaba.

En una época como ésta donde hay tantas dudas, donde incluso el Parlamento argentino sigue siendo una de las instituciones que más dudas genera en la población, es muy bueno que podamos decir que en el seno de esta Cámara hay también personas dignas de ser presentadas como ejemplo ante toda la sociedad. Y una de esas personas, sin ninguna duda, era el señor diputado César Albrisi. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra la señora diputada por Neuquén.

**Sra. Comelli.** – Señor presidente: quiero sumarme a este homenaje al diputado Albrisi, en nombre de mi bloque y en el mío propio, en el que estamos recordando a ese apasionado de la política.

Durante cuatro años, junto al diputado Merlo, estuvimos compartiendo la permanente cercanía de las bancas y las larguísimas horas de sesión, y participamos en charlas amenizadas con alguna nota de humor. Siempre se mostraba como un hombre que actuaba con mesura y racionalidad –más que nada hoy, en tiempos en que vemos cómo el péndulo va de un extremo a otro sin encontrar el justo medio que merece el país–, pero sin dejar de lado la pasión, porque verdaderamente era un apasionado por la defensa de sus ideas. Por eso, tengo que decir que hoy más que nunca lo necesitamos.

Quiero realizar este homenaje, no tanto por la propia Cámara o por los presentes, sino porque siempre mencionó la importancia de la familia, de los nietos, y todas aquellas personas que por ahí no han llegado a conocerlo lo irán a buscar pensando en el abuelo, en el tío y en los Diarios de Sesiones.

Y para ese futuro en el que lo irán a buscar en las páginas del Diario de Sesiones, hay que recordar que por sobre todas las cosas fue un gran hombre, al que respetamos y vamos a extrañar –personalmente mucho– desde una fuerza política que no es la que él integraba. Por eso, se lleva todo nuestro reconocimiento y honor. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra la señora diputada por Tierra del Fuego.

**Sra. Belous.** – Señor presidente: quiero hacer referencia al pensamiento de los bloques

Nuevo Encuentro y Proyecto Progresista sobre el diputado Albrisi.

He tenido la posibilidad de acompañar o participar en algunos encuentros realizados en otras provincias, relacionados con el tema energía, en los que estuvo el diputado Albrisi. Todo lo expresado en esta Cámara por los señores diputados preopinantes es verdadero.

No conocía al señor diputado Albrisi y lo conocí en esta Cámara. Se trata de una pérdida lamentable, pero todos coincidimos en su hombría de bien y en la firmeza de la posición política que pudo defender a lo largo de todo este tiempo en que estuvo sentado en su banca.

En ese sentido, expresamos nuestro más profundo dolor por esta pérdida. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra la señora diputada por Tierra del Fuego.

**Sra. Fadul.** – Señor presidente: desde el bloque del Partido Federal Fueguino hago extensivo este homenaje a un gran hombre como fue el diputado César Albrisi.

Escuché lo que han dicho quienes hicieron uso de la palabra, que fueron sus compañeros de militancia de toda una vida y compartieron muchos años en esta Cámara.

Tuve el honor de compartir con él escasos dos meses de trabajo durante el receso; sin embargo, fueron más que suficientes para darme cuenta –tal como lo señalaron algunos de sus amigos, como por ejemplo el diputado López Arias– de que fue un hombre de profundas convicciones y un gran espíritu de lucha.

Desde este bloque queremos hacer llegar a su familia y a sus compañeros de bloque nuestras condolencias. (*Aplausos.*)

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

**Sr. Fortuna.** – Señor presidente: desde el bloque Córdoba Federal nos sumamos a este homenaje al compañero y amigo César Albrisi, quien comenzó desde muy joven su militancia en el peronismo de Córdoba. Tuvimos la posibilidad de acompañarlo muchas veces en esta enorme tarea que significa la militancia y la política dentro de nuestro sistema, obviamente abrazando la misma causa: la del peronismo.

Quiero sumarme al homenaje que esta Cámara le está rindiendo y a la vez al reconoci-

miento que ha expresado el resto de las señoras y señores diputados nacionales.

Deseo destacar que siempre se caracterizó por ser una persona amable, componedora y convencida de sus propios criterios, lo cual muchas veces lo llevó a trabajar con mucha independencia en la defensa de sus convicciones.

Al sumarnos a este homenaje hacemos llegar nuestras más sinceras condolencias a sus familiares y amigos. *(Aplausos)*

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra la señora diputada por Salta.

**Sra. Torfe**. – Señor presidente: el bloque del Partido Renovador adhiere también al homenaje que el cuerpo está rindiendo al señor diputado Albrisi y hace llegar sus condolencias a su familia y sus amigos más allegados.

Quiero destacar que ha sido un diputado que con su crítica constructiva siempre dejó expresadas su línea de pensamiento y sus posiciones con claridad y en forma concisa.

Lo recuerdo siempre presente en las sesiones y en las reuniones de comisión, lo que no se puede dejar de destacar. *(Aplausos.)*

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

**Sr. Alcuaz**. – Señor presidente: en el mismo sentido que los oradores que nos precedieron en el uso de la palabra, nuestro bloque adhiere al homenaje que la Cámara está rindiendo a la memoria del señor diputado Albrisi.

Recién en los últimos meses tuvimos una relación más intensa con el señor diputado Albrisi, y sin duda alguna podemos decir que lo vamos a extrañar en este recinto, porque más allá de su estilo tranquilo y moderado de decir las cosas, siempre dejó clara la firmeza de sus convicciones, sus ganas, su potencia y sus proyectos.

Realmente, nos parece mentira que quien tan sólo treinta días atrás estaba sentado junto a nosotros proyectando hacia el futuro hoy ya no esté aquí.

Quiero proponer que cuando finalicen las intervenciones de todos los bloques esta Cámara rinda el homenaje que la memoria de Albrisi se merece, mediante un minuto de aplausos. *(Aplausos.)*

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

**Sr. Macaluse**. – Señor presidente: solíamos no coincidir con el señor diputado Albrisi. Para debatir con él, había que estudiar los temas, porque los analizaba concienzudamente. En la diferencia era una persona apacible y tolerante. Creo que es el reconocimiento que están haciendo todos los bloques. Es algo que debe quedarle a la familia: el recuerdo de alguien que ha transitado entre nosotros como un ejemplo de trabajo, de dedicación y de estudio de los temas que se discutían. Cuando establecía diferencias con otras personas, lo hacía de manera afable.

Por eso, le enviamos un abrazo a su familia, con un recuerdo sentido por el diputado que estuvo entre nosotros hasta hace poco tiempo. *(Aplausos.)*

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra el señor diputado por La Pampa.

**Sr. Robledo**. – Señor presidente: adhiero a las manifestaciones de los bloques que componen el arco político de esta Cámara, en el sentido de rendir homenaje a la memoria del diputado Albrisi.

Hemos tenido la oportunidad de comenzar a tratarlo, y nos marcaba el tipo de persona que era amable. Las posturas convincentes que tenía en relación con sus planteos nos daban la idea de una persona de bien.

Adherimos al homenaje y enviamos nuestras condolencias a familiares y amigos. *(Aplausos.)*

## II

### A la memoria del doctor Floreal Antonio Ferrara

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

**Sra. Bidegain**. – Señor presidente: adhiero al homenaje propuesto al compañero Albrisi.

También quiero pronunciar algunas palabras en homenaje a un querido compañero –Floreal Ferrara–, a quien me comprometí a despedir en esta Honorable Cámara unos días antes de su fallecimiento.

Brindo un justo y merecido homenaje a la figura señera del doctor Floreal Antonio Ferrara, quien falleciera el pasado domingo 11 de abril en esta Ciudad Autónoma de Buenos Aires.



Oriundo de Punta Alta, provincia de Buenos Aires, se graduó precozmente de médico en la Universidad Nacional de La Plata; en la Universidad de Buenos Aires alcanzó el título de doctor en Medicina y especialista en cardiología.

Discípulo del gran Ramón Carrillo, no tardó en comprender como su maestro que frente al desamparo, la tristeza y la miseria, las bacterias, virus y demás gérmenes, como productores de enfermedad, son unas pobres causas.

Pionero en fomentar la participación popular en el proceso de decisión de las políticas sanitarias, fue maestro y guía permanente de centenares de argentinos que abrazaron con pasión esa especialidad.

Fue ministro de Salud de la provincia de Buenos Aires en dos oportunidades: en las gobernaciones de Oscar Bidegain y de Antonio Cafiero.

No dudó en enfrentar con decisión e inquestionable valor a las corporaciones y a los poderes que dificultan el acceso a la salud, la equidad y la igualdad de esta política pública esencial.

Personalidad ilustre de la ciudad de La Plata, de esta Ciudad de Buenos Aires y de este Congreso Nacional. Un militante político y social de todos los tiempos y de todos los momentos, por difíciles que éstos resultaren; un peronista fiel a los postulados básicos de nuestro movimiento; un revolucionario por convicción, pero por sobre todas las cosas un político y un hombre de bien, íntegro y cabal.

Querido Floreal: yo te voy a despedir como a vos te hubiera gustado, ¡hasta la victoria siempre! (*Aplausos.*)

### III

#### A la memoria del diputado nacional don César Alfredo Albrisi (continuación)

**Sr. Presidente** (Fellner). – La Presidencia informa que se han anotado más diputados para hacer uso de la palabra en este homenaje a la memoria del diputado Albrisi. Les ruego que concluyamos con él para no mezclar los temas. Lo pido respetuosamente.

Tiene la palabra el señor diputado por Catamarca.

**Sr. Paroli.** – Señor presidente: en nombre del bloque del Frente Cívico y Social de Catamarca y del mío propio me sumo al homenaje por el fallecimiento del diputado Albrisi.

Reconozco su militancia, su hombría de bien y su moderación en la discusión del modelo político para nuestra República.

Vayan con estas palabras nuestras condolencias a familiares y amigos. Hacemos votos para el eterno descanso de su alma. (*Aplausos.*)

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

**Sr. Aguad.** – Señor presidente: no puedo ser objetivo en este homenaje porque era amigo personal del Chango Albrisi. Al igual que el señor diputado Vega, lo hago en mi carácter de presidente del bloque de la Unión Cívica Radical y como amigo de quien ha fallecido.

Además de todo lo que se pueda decir de las cualidades personales del Chango Albrisi, que son infinitas y corresponden a un hombre de bien, era un peronista cabal. Acá se recordó que su padre, teniente coronel, fue dado de baja por la Revolución Libertadora porque era peronista. Casi todos sus tíos eran militares y también fueron dados de baja. Albrisi heredó la tradición familiar y su apego al peronismo. Era un peronista cabal.

Además, sus tíos fundaron una empresa metalúrgica en Córdoba, INCOAL, y al ir falleciendo la enorme cantidad de primos que tenía, accedió a la conducción de la firma.

Como Albrisi era un conductor ejerció el liderazgo de sus primos y se hizo cargo de la empresa, que fue muy exitosa y fabricaba materiales metalúrgicos ferroviarios.

Fue presidente de la Cámara Metalúrgica de Córdoba. Fue presidente de la Empresa Provincial de Energía de Córdoba. Fue candidato a gobernador. Fue un gran amigo.

Con estas pocas palabras quiero despedir a este amigo personal. No pensamos jamás que el desenlace fuera éste —él tampoco lo pensó—, y saludamos desde esta banca a su esposa, Susana Pagliari, a sus hijos y a sus nietos. Formó una gran familia.

Chau, Chango, hasta siempre. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra el señor diputado por San Juan.

**Sr. Tomas.** – Señor presidente: lo nuestro va a ser muy breve. Simplemente, queremos destacar su actuación como miembro de la Comisión de Minería. Era un trabajador incansable y defensor de los derechos naturales y de la promoción de la minería en nuestro país.

Esta mañana, precisamente en la reunión de la mencionada comisión, tuvimos oportunidad de rendirle un homenaje en el que cada uno de los miembros, por unanimidad, respaldamos esta moción.

Por eso, queremos destacar su dedicación al trabajo y fundamentalmente a la defensa de los recursos naturales. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

**Sr. Marconato.** – Señor presidente: he pedido autorización al presidente de mi bloque para hacer uso de la palabra. La Cámara me dio la oportunidad de conocer a una persona íntegra, con una gran capacidad de trabajo, con ideales claros y precisos que día a día vivió defendiendo.

Era un tipo de códigos, respetuoso, que sabía dar consejos. A mí me los ha dado en muchas oportunidades en la función, y también sabía pedir disculpas cuando consideraba que había cometido un error. A César Albrisi queremos hacerle este homenaje. Lo hago en nombre de mi bloque y de mi persona.

Vayan nuestras condolencias a la familia de este gran militante y gran persona. Se ha ido un hombre respetado por todos nosotros. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Fellner). – La Presidencia va a comunicar a los familiares del señor diputado Albrisi las expresiones vertidas en este recinto a través de la entrega de una copia de la parte pertinente del Diario de Sesiones.

De acuerdo con el pedido del señor diputado Alcuaz, invito a la Honorable Cámara a ponerse de pie y brindar un aplauso en honor al señor diputado Albrisi.

–Puestos de pie los señores diputados y el público asistente a las galerías, se da cumplimiento al minuto de aplausos en homenaje a la memoria del señor diputado nacional don César Alfredo Albrisi.

### 3

#### JURAMENTO

**Sr. Presidente** (Fellner). – Obra en Secretaría el informe de la Junta Electoral del distrito de Córdoba, en el cual se determina el diputado electo que sigue en orden de lista para ocupar la vacante producida a raíz del fallecimiento del señor diputado nacional don César Alfredo Albrisi.

Córdoba, 18 de septiembre de 2007.

Y VISTOS:

Estos autos caratulados “Acción por la República - s/oficialización de lista de candidatos elecciones 28-10-07” (expediente 92-A-07), de los que resulta.

Que a fojas 1/2, comparecen los apoderados del Partido Acción por la República solicitando la oficialización de la lista de candidatos a diputados de la Nación (titulares y suplentes) que sostendrá en los próximos comicios generales. A tal fin acompaña la nómina de los mismos, aceptaciones de cargos y las correspondientes declaraciones juradas de reunir las condiciones para el cargo al cual se postulan.

Que a fojas 74, el actuario informa que los datos de filiación de los candidatos y el domicilio electoral son correctos, reuniendo en principio las calidades exigidas por la legislación para los cargos de que se tratan.

Que corrida la vista al señor procurador fiscal, éste, a fojas 75, la contesta manifestando que no tiene objeciones que formular a las listas acompañadas por la presente agrupación.

Y CONSIDERANDO:

I) Que conforme surge de los informes agregados a fojas 26/40 y 59/73, correspondientes al Registro Nacional de Reincidencia y a la policía de la provincia, los candidatos mencionados no se encuentran inhabilitados para el cargo que son postulados.

II) Que, asimismo, y de acuerdo a las constancias de autos, cumplimentan los requisitos del artículo 48 de la Constitución Nacional.

III) Que, por otra parte, la presente agrupación ha acompañado la plataforma electoral (fojas 3/7) que sostendrá en los próximos comicios, cumpliendo así la normativa vigente.

IV) Que la agrupación ha observado acabadamente los recaudos legales –respecto del cupo femenino y a la ubicación de las mujeres en la lista– establecidos por la ley 24.012, modificatoria del artículo 60 del Código Electoral Nacional y lo normado por los decretos reglamentarios 1.246/00 y 451/05, por lo que la petición de oficialización de lista de candidatos debe ser acogida favorablemente.

Por ello, y en virtud de las disposiciones constitucionales y legales vigentes, lo dispuesto por el artículo 61 del Código Electoral Nacional, y de conformidad con lo dictaminado por el señor procurador fiscal,

## RESUELVO:

1º) Oficializar la lista de candidatos a diputados de la Nación –titulares y suplentes– presentada por el Partido Acción por la República, y cuya nómina es la siguiente: diputados nacionales: titulares: 1) César Alfredo Albrisi, MI 7.967.888; 2) Mónica Gabriela Piaña, MI 18.585.239; 3) Daniel Edgardo Asef, MI 17.628.407; 4) Elsa Ester Cardarelli, MI 3.700.544; 5) José David Romero, MI 6.699.836; 6) Fernanda Gabriela de Gaetano, MI 26.177.125; 7) José Luis Pignata, MI 6.449.313; 8) Mariana Virginia Canale, MI 26.409.344; 9) Jorge Ricardo Molina, MI 12.410.916. Suplentes: 1) Juan Carlos Sacchetta, MI 10.377.803; 2) Daniel Alberto Palacio, MI 16.743.479; 3) Lidia Yolanda Granado, MI 10.143.178; 4) Carlos Roberto Ontivero, MI 23.763.584; 5) Mirta Edith Pereyra, MI 14.641.671; 6) Dora Natalia Ochonga, MI 24.385.017.

2º) Protocolícese, notifíquese por telegrama colacionado (artículo 61 del Código Nacional Electoral) y, oportunamente, comuníquese a la Honorable Junta Electoral Nacional de este distrito.

RICARDO BUSTOS FIERRO.  
Juez federal.

CARLOS P. DIERS.  
Secretario electoral.

Acta cuarenta y ocho: en la ciudad de Córdoba, a los quince días del mes de noviembre de dos mil siete, se reúnen los señores miembros de la Honorable Junta Electoral Nacional, bajo la presidencia de su titular el señor presidente de la Excelentísima Cámara Federal de Apelaciones, doctor Abel Guillermo Sánchez Torres, con la asistencia de los señores vocales doctor Ricardo Bustos Fierro, juez federal con competencia electoral, y el doctor Armando Segundo Andruet (h), presidente del Excelentísimo Tribunal Superior de Justicia de la Provincia.

Y VISTO: que en función de lo dispuesto por el artículo 124 del Código Electoral Nacional corresponde dejar constancia de las actuaciones cumplidas con motivo del acto electoral realizado el pasado 28 de octubre del corriente año, en virtud de la convocatoria dispuesta por decreto 487/07, en orden a las categorías de presidente y vicepresidente, diputados nacionales y autoridades municipales y comunales.

## Y CONSIDERANDO:

1) Que se constituyeron 6.805 mesas, y sobre un total de 2.369.662 electores han emitido su voto 1.704.972, lo que representa el 71,95 % de los ciudadanos habilitados a sufragar en el distrito.

2) Que en el plazo establecido en los artículos 110 y 111 del Código Electoral Nacional no se han for-

mulado protestas ni reclamos sobre la constitución y funcionamiento de las mesas, ni contra la validez de la elección.

3) Que se han resuelto todos los planteos deducidos con posterioridad al acto electoral y durante las operaciones del escrutinio definitivo.

4) Que mediante acta cuarenta y siete, se aprobaron las operaciones de escrutinio definitivo efectuado por esta honorable junta.

5) Que no habiéndose formulado protesta en los términos del artículo 121 del Código Electoral Nacional, corresponde declarar la validez de la elección del pasado 28 de octubre y proclamar a los candidatos electos para los cargos de diputados nacionales.

6) Que del cómputo final surgen los resultados que a continuación se consignan: presidente y vicepresidente de la Nación: total de votos emitidos: 1.704.949; votos afirmativos: 1.619.462; votos en blanco: 60.275; votos nulos: 25.212.

Los votos afirmativos se distribuyen entre las diferentes agrupaciones políticas del siguiente modo:

<i>Partido político o alianza</i>	<i>Votos</i>
Partido Obrero	7.734
Partido Unión Popular	3.537
Partido Socialista Auténtico	29.985
Movimiento por la Dignidad y la Independencia	192
Movimiento Socialista de los Trabajadores	7.770
Partido Recrear para el Crecimiento	13.371
Partido Popular de la Reconstrucción	4.243
Confederación Lealtad Popular	324
El Movimiento de las Provincias Unidas	18.835
Movimiento de Acción Vecinal	4.308
Confederación Coalición Cívica	307.738
Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados	8.407
Alianza Concertación UNA	571.792
Alianza Frente Amplio hacia la Unidad Latinoamericana	7.032
Alianza Frente Justicia Unión y Libertad	237.896
Alianza Frente para la Victoria	386.155
Alianza Frente PTS-MAS-Izquierda Socialista	10.143

7) Que del cómputo final surge que para el cargo de diputados nacionales el total de votos emitidos es

1.704.949, y de ellos 1.567.287 fueron votos afirmativos, los que se distribuyen entre las diferentes agrupaciones políticas del siguiente modo:

<i>Partido político o alianza</i>	<i>Votos</i>
Movimiento de Integración y Desarrollo	65.777
Unión Cívica Radical	357.414
Partido Obrero	9.327
Unión del Centro Democrático	96.769
Movimiento Socialista de los Trabajadores	8.779
Partido Frente Grande	69.561
Política Abierta para Integración Social	7.264
Acción por la República	122.276
Afirmación para una República Igualitaria	281.175
El Movimiento de las Provincias Unidas	4.764
Movimiento de Acción Vecinal	3.058
Alianza Frente Amplio hacia la Unidad Latinoamericana	6.207
Alianza Frente para la Victoria	257.476
Alianza frente PTS-MAS-Izquierda Socialista	16.474
Movimiento de Unidad Vecinalista	2.894
Movimiento Popular Cordobés	3.641
Movimiento Patriótico	6.073
Partido Nuevo País	4.455
Movimiento de Unidad Popular	30.001
Partido Concentración Popular	6.881
Alianza PRO-Recrear	18.397
Alianza Frente Córdoba Nueva	69.035
Alianza Concertación para una Sociedad Justa - UNA	119.589

8) Que por aplicación de los artículos 45 de la Constitución Nacional y 161 del Código Electoral Nacional (sistema D'Hondt), la asignación de los cargos de diputados nacionales es la que a continuación se detalla, para lo cual se tuvieron en cuenta los convenios de sumatoria de votos oportunamente homologados por esta honorable junta:

	<i>Votos</i>	<i>Divisor</i>	<i>Cociente</i>
Unión Cívica Radical	357.414	1	357.414,0
Afirmación para una República Igualitaria	281.175	1	281.175,0
Alianza Frente para la Victoria	257.476	1	257.476,0
Unión Cívica Radical	357.414	2	178.707,0
Afirmación para una República Igualitaria	281.175	2	140.587,5
Partido Frente Grande	138.596	1	138.596,0
Alianza frente para la Victoria	257.476	2	128.738,0
Acción por la República	122.276	1	122.276,0
Alianza Concertación para una Sociedad Justa - UNA	119.589	1	119.589,0

9) Que de conformidad con las nóminas oficializadas han resultado electos diputados nacionales por la lista de la Unión Cívica Radical el señor Heriberto Agustín Martínez Oddone y la señora Silvia Storni; por la lista del Partido Afirmación para una República Igualitaria la señora Griselda Ángela Baldata y el señor Juan Carlos Vega; por la lista de la Alianza Frente para la Victoria los señores Roberto Daniel Urquía y Jorge Luciano Montoya; por la lista del Partido Frente Grande a la señora Paula Cecilia Merchán; por la lista del Partido Acción por la República el señor César Alfredo Albrisi y por la lista de la Alianza Concertación para una Sociedad Justa-UNA, el señor Héctor Eduardo Del Campillo. En mérito de lo expuesto por la Junta Electoral Nacional

RESUELVO:

1) Declarar la validez de la elección de presidente y vicepresidente, diputados nacionales y autoridades municipales y comunales realizada el pasado 28 de octubre del corriente.

2) Proclamar como diputados nacionales por la provincia de Córdoba a los siguientes ciudadanos: por la lista de la Unión Cívica Radical al señor Heriberto Agustín Martínez Oddone y señora Silvia Storni; por la lista del Partido Afirmación para una República Igualitaria la señora Griselda Ángela Baldata y el señor Juan Carlos Vega; por la lista de la Alianza Frente para la Victoria a los señores Roberto Daniel Urquía y Jorge Luciano Montoya; por la lista del Partido Frente Grande a la señora Paula Cecilia Merchán; por la lista del Partido Acción por la República al señor César Alfredo Albrisi y por la lista de la Alianza Concertación para una Sociedad Justa - UNA, al señor Héctor Eduardo Del Campillo.



3) Proclamar asimismo como suplentes de diputados de la Nación a los titulares no electos y suplentes de las listas que hubieren obtenido, por lo menos, un cargo como titular, de acuerdo con la lista oficializada oportunamente por el señor juez federal con competencia electoral.

4) Remitir copia de la presente a la Excelentísima Cámara Nacional Electoral, al Poder Ejecutivo nacional –Ministerio del Interior– y a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación con copia certificada de las listas por las que resultaron electos los candidatos proclamados, a efectos de la eventual aplicación del régimen de sustituciones establecido por el artículo 164 del Código Electoral Nacional.

5) Disponer que el acto de entrega de los diplomas a los diputados de la Nación electos se lleve a cabo el día viernes 30 de noviembre del corriente, a las 12 horas, en la Sala Mayor de Audiencias “Doctor Agustín Díaz Bialet”, de los tribunales federales de Córdoba, debiéndose cursar por Secretaría las invitaciones pertinentes. Con lo que se dio por terminado el acto que, previa lectura y ratificación, firman los señores miembros de la Honorable Junta Electoral, por ante mí que doy fe.

ABEL G. SÁNCHEZ TORRES.  
Presidente.

*Armando S. Andruet (h).*

*Ricardo Bustos Fierro.*

Vocales.

*Marcela Martínez Paz.*

*Carlos P. Diers.*

Secretarios.

Córdoba, 19 de abril de 2010.

*Al señor secretario parlamentario de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, doctor Enrique Hidalgo.*

S/D.

Tengo el agrado de dirigirme a usted en respuesta a lo solicitado en nota de fecha 15 del corriente, a fin de remitirle copia de la resolución de oficialización de lista de candidatos del Partido Acción por la República, que fuera presentada con motivo de las elecciones nacionales de fecha 28 de octubre de 2007; así como también copia del acta de proclamación, en donde constan los resultados finales de las mencionadas elecciones generales.

Sin otro particular, saludo a usted atentamente.

CARLOS P. DIERS.

Secretario electoral.

**Sr. Presidente** (Fellner). – La Presidencia informa que se encuentra en antecámara el señor diputado electo por el distrito electoral de Córdoba, don Daniel Edgardo Asef.

Si hubiese asentimiento de la Honorable Cámara, se lo invitará a aproximarse al estrado para prestar juramento.

–Asentimiento.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Invito al señor diputado electo por el distrito electoral de Córdoba, don Daniel Edgardo Asef, a prestar juramento.

–Puestos de pie los señores diputados y el público asistente a las galerías, y requerido por el señor presidente el juramento de acuerdo con las fórmulas del artículo 10 del reglamento, jura por Dios, la patria y los Santos Evangelios el señor diputado Asef, y se incorpora a la Honorable Cámara. (*Aplausos.*)

#### 4

#### CONVOCATORIA A SESIÓN ESPECIAL

**Sr. Presidente** (Fellner). – Por Secretaría se procederá a dar lectura a la resolución dictada por esta Presidencia por la que se convoca a sesión especial.

**Sr. Secretario** (Hidalgo). – Dice así:

Buenos Aires, 20 de abril de 2010.

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

S/D.

Nos dirigimos a usted, conforme lo establecido en el artículo 35 del reglamento de esta Honorable Cámara, a fin de solicitarle convoque a una sesión especial para el día 21 de abril del corriente a las 10,30 horas, con el objeto de considerar los asuntos que se detallan a continuación:

– 346-D.-10, proyecto de resolución. Lozano, Argumedo, Solanas, Cardelli, Parada, Benas, Macaluse, Bonasso, Donda Pérez, Merchán e Iturraspe. Solicitar al Poder Ejecutivo disponga remitir un proyecto de ley complementario al presupuesto de gastos y recursos de la administración nacional para el ejercicio 2010.

– 2.863-D.-09 y otros, proyecto de ley. Ley 26.122. Régimen Legal de los Decretos de Necesidad y Urgencia, Delegación Legislativa y Promulgación Parcial de Leyes. Orden del Día N° 146.

Sin más, aprovecho para saludarlo con distinguida consideración.

*Patricia Bullrich. – Ricardo R. Gil Lavedra.  
– Horacio A. Alcuaz. – Liliana Fadul. –  
Rubén O. Lanceta. – Enrique L. Thomas.  
– Silvana M. Giudici. – Carlos A. Favario.  
– Ernesto F. Martínez. – Oscar R. Aguad.*

Buenos Aires, 20 de abril de 2010.

VISTO la presentación efectuada por la señora diputada Patricia Bullrich y otros señores diputados por la que se convoca a la realización de una sesión especial para el día 21 de abril de 2010, a las 10,30 horas, a fin de considerar los siguientes expedientes: 346-D.-2010, proyecto de resolución. Solicitar al Poder Ejecutivo disponga remitir un proyecto de ley complementario al presupuesto de gastos y recursos de la administración nacional para el ejercicio 2010, y expedientes 2.863, 3.199, 4.969, 6.199, 6.226, 6.256, 6.303-D.-09, 214, 276, 507, 734 y 1.240-D.-10 (Orden del Día N° 146), proyecto de ley. Régimen Legal de los Decretos de Necesidad y Urgencia, de Delegación Legislativa y de Promulgación Parcial de Leyes (ley 26.122). Modificación, y

CONSIDERANDO los artículos 35 y 36 del Reglamento de la Honorable Cámara,

*El presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVE:

Artículo 1° – Citar a los señores diputados para el día 21 de abril de 2010, a las 10,30 horas, para la sesión especial solicitada por la señora diputada Patricia Bullrich y otros señores diputados a fin de considerar los siguientes expedientes: 346-D.-2010, proyecto de resolución. Solicitar al Poder Ejecutivo disponga remitir un proyecto de ley complementario al presupuesto de gastos y recursos de la administración nacional para el ejercicio 2010, y expedientes 2.863, 3.199, 4.969, 6.199, 6.226, 6.256, 6.303-D.-09, 214, 276, 507, 734 y 1.240-D.-10 (Orden del Día N° 146), proyecto de ley. Régimen Legal de los Decretos de Necesidad y Urgencia, de Delegación Legislativa y de Promulgación Parcial de Leyes (ley 26.122). Modificación.

Art. 2° – Comuníquese y archívese.

*Eduardo A. Fellner.*

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

**Sr. Rossi (A. O.).** – Señor presidente: mi intervención se referirá al primer punto del temario de esta sesión especial.

Como lo hemos planteado en distintos ámbitos y en la reunión de Labor Parlamentaria en más de una oportunidad, consideramos que dicho proyecto no contiene la firma de un número suficiente de diputados como para ser considerado dictamen. Por lo tanto, para su habilitación para el tratamiento de la Cámara se necesitan los dos tercios de los votos que se emitan.

Durante todos estos años, cada vez que ha llegado al cuerpo un proyecto para que sea tratado por el plenario como si fuera un despacho de comisión, ha debido conseguir los votos de la mitad más uno de los miembros de cada una de las comisiones a las que fue girado. Así lo expresa el artículo 108 de nuestro reglamento.

El Reglamento del Senado, en caso de que alguien tuviese algún tipo de duda, es claro y contundente en este sentido. Paso a leer el artículo 105 del Reglamento del Senado, que dice: “Para emitir dictamen sobre un asunto sometido a consideración de una o más comisiones, se requiere la firma de por lo menos más de la mitad de los miembros que reglamentariamente integran cada una de ellas”.

La propia Constitución Nacional, cuando habla en su artículo 79 sobre el debate en particular en cada una de las comisiones, también hace referencia a la mitad más uno de los miembros.

Nos parece ciertamente un grave error que la Cámara sienta precedente en el sentido de que cualquier proyecto que no contase con la mitad más uno de las firmas de los miembros de la comisión pueda ser tratado como un despacho de comisión válido en el pleno de esta Cámara. No ha sido nunca así en estos últimos años. Nos parece que el reglamento es suficientemente claro y si se quiere aplicar en forma supletoria el Reglamento de la Cámara de Senadores, también es absolutamente claro y nos parece que eso nos da tranquilidad a todos en cuanto al funcionamiento de la comisión.

El mecanismo de que los dictámenes tengan menos de la mitad más uno de las firmas de los integrantes de la comisión se presta a cualquier tipo de tergiversación, y nosotros creemos que tenemos que dar a esta Cámara de Diputados un funcionamiento de normalidad y de estabilidad a la hora de tomar cada una de las decisiones como corresponde.

Por eso, señor presidente, lo hemos anunciado con anterioridad a los presidentes de bloque y lo hemos dicho en la reunión de la Comisión de Labor Parlamentaria: para nosotros ese proyecto de resolución no tiene dictamen. Es decir que no tiene la mitad más uno de las firmas; por lo tanto no hay despacho y para considerarlo se

lo debe hacer con los dos tercios de los miembros presentes en el recinto en este momento. *(Aplausos.)*

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra la señora diputada por Santa Fe.

**Sra. Benas.** – Señor presidente: había solicitado la palabra para intervenir sobre este tema, inclusive con anticipación al señor diputado Rossi.

Formulo moción en los términos del artículo 126 de nuestro reglamento para que esta Cámara pase a considerar la validez del dictamen producido por la Comisión de Presupuesto y Hacienda el día 18 de marzo con respecto al proyecto de resolución contenido en el expediente 346-D.-2010.

Escuché las observaciones del presidente del bloque del Frente para la Victoria pero sucede que para hacer nuestro pedido nosotros nos apoyamos en el artículo 228, que define claramente la situación de interpretación, si es que en este caso estuviese fundada.

La verdad es que el artículo 108 –el diputado Rossi leyó el Reglamento del Senado– define claramente la capacidad de las comisiones de producir dictamen. Tengo ante mi vista el informe oficial de este cuerpo respecto de la Comisión de Presupuesto y Hacienda que sesionó el día 18 de marzo y, según esta información y los miembros que estuvieron participando en esa reunión de comisión, hubo 38 presentes de un total de 49 miembros. Es decir que el dictamen se produjo con quórum indiscutible, puesto que había 38 miembros presentes y se emitió el dictamen debido a que había 22 firmas que superaron en número al 50 por ciento de los miembros presentes.

Por lo tanto, queda clara la legitimidad de este dictamen y reitero que, según los términos del artículo 126 de nuestro reglamento y de acuerdo con lo establecido por el artículo 228, este cuerpo debe proceder a resolver sobre la validez de este dictamen.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Están anotados para referirse a este tema varios presidentes de bloque.

Si hay asentimiento de la Cámara vamos a proceder a escuchar las opiniones de los presidentes de bloque que están anotados porque es

un tema que se ha debatido en la Comisión de Labor Parlamentaria.

Existe un precedente administrativo, justamente en el expediente 1.468-D.-2010, que es una impugnación efectuada por el señor diputado Rossi a un dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales. Se trata del proyecto vinculado al tratamiento del DNU 298, contestado por la señora diputada Camaño, al cual el suscrito agregó una providencia, que me voy a permitir leer. La señora diputada Camaño la conoce, pero lo leeré para que el cuerpo esté al tanto.

Dice así: “Correspondiendo al suscrito la aplicación del reglamento –artículo 39, inciso 14– y existiendo en el escrito de la señora presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales una inteligencia diferente a la aplicación tradicional por esta Cámara, resuelvo poner los expedientes a los fines del artículo 228 del reglamento en consideración del pleno de la Honorable Cámara”.

Reitero que entiendo que es un precedente vinculado exactamente a la misma cuestión.

**Sra. Carrió.** – Señor presidente: quiero hacer una pregunta sobre esta cuestión.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Está en uso de la palabra la señora diputada Camaño.

**Sra. Carrió.** – ¿Qué dice el reglamento sobre esta cuestión?

**Sr. Presidente** (Fellner). – Se acaba de leer.

**Sra. Carrió.** – Que cuando hay una moción se somete a votación y no hay debate. La señora diputada formuló una moción. Pregunto qué dice el reglamento por una cuestión de interpretación. En todo caso, acordemos diez minutos de debate, pero no vamos a estar debatiendo durante tres horas cuando se ha planteado una moción. Apliquemos el reglamento. No sé bien qué dice.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Textualmente dice: “Previa discusión correspondiente”.

**Sra. Carrió.** – Pero la señora diputada que habló anteriormente hizo una moción. Pregunto si cuando hay una moción se discute o no se discute.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Depende de qué tipo de moción, señora diputada. En este caso se trata de la moción del artículo 228, que dice textualmente lo siguiente: “Si ocurriese algu-

na duda sobre la inteligencia de alguno de los artículos de este reglamento, deberá resolverse inmediatamente por una votación de la Cámara, previa la discusión correspondiente”.

Tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

**Sra. Camaño.** – Señor presidente: fue muy oportuna la lectura que usted hizo de la providencia del expediente al que hizo referencia, porque de alguna manera creo que en esa providencia y en esa controversia administrativa que tuvimos con el señor diputado Rossi han quedado zanjados algunos cuestionamientos que se hacen en torno al funcionamiento de las comisiones.

Señor presidente: lo primero que tenemos que saber todos los legisladores es que al participar en un cuerpo colegiado el reglamento no es una herramienta de obstrucción de su funcionamiento; es una herramienta de orden que posibilita el funcionamiento de la Cámara, de las comisiones, etcétera. De hecho, como se ha advertido que por alguna cuestión reglamentaria surgían inconvenientes con los despachos en determinadas comisiones, se fue mejorando el texto del reglamento.

Este artículo 108 –y por eso quise hacer uso de la palabra– está siendo muy empleado para plantear estas cuestiones de índole administrativa. Se está utilizando el reglamento en una suerte de jugada que intenta desvirtuar el trabajo que hacemos en las comisiones.

En realidad, deberíamos tener el criterio de aceptar cuáles son los asuntos políticos que rigen las nuevas reglas del funcionamiento de la Cámara. Obviamente, si hay una cantidad de diputados que conforman una mayoría por un lado y una cantidad de diputados que conforman la minoría, me parece que lo más saludable para todos nosotros es que tomemos en cuenta este detalle y a partir de allí veamos de qué manera funcionamos, de qué manera dejamos sentadas nuestras posiciones políticas, de qué manera podemos debatir políticamente y de qué manera podemos funcionar.

He tenido acontecimientos muy desagradables con colegas con los que no quiero tener ese tipo de inconvenientes en las comisiones.

El artículo 108 es claro. Es más, la propia administración del Parlamento cuando nos

proporciona el reglamento –me refiero a esta publicación de color celeste, que es la que yo uso– claramente dice en los márgenes de sus hojas: “Número requerido para funcionar”, “Dictámenes en minoría”, “No concurrencia de la mayoría”, o sea que se establecen las diferentes pautas. Además, como no es un solo texto, porque hay puntos y aparte, otros renglones, frases, etcétera, hay que leerlo con la inteligencia que el reglamento tiene.

En realidad, el reglamento nos está diciendo, cuando se refiere al debate de las comisiones, que no se puede obstruir el debate de ellas y establece minorías para el dictamen y también para el funcionamiento.

De hecho, como dijo mi colega preopinante, el presidente de la bancada del Frente para la Victoria tuvo que leer el Reglamento del Senado, porque si se lee el Reglamento de la Cámara de Diputados, claramente se puede advertir que hay un primer párrafo del artículo 108 que dice que se necesita la mayoría para funcionar. Y luego va desglosando las diferentes situaciones con las que nos encontramos a lo largo de la vida parlamentaria, cuando las mayorías van, vienen, están de un lado y del otro.

Entonces, nos dice: “...podrán, con la asistencia de por lo menos la tercera parte de sus componentes, considerar y despachar los asuntos consignados en la citación correspondiente”. Y habla de la Comisión de Presupuesto y Hacienda porque acá todos sabemos que esa comisión siempre fue utilizada por parte del oficialismo para obturar; entonces también le pusimos un párrafo. Y tras cartón, en el otro párrafo dice: “Sin embargo, luego de fracasada por falta de número una reunión citada...”, y da la posibilidad del dictamen de minoría.

Pero el dictamen de minoría, que por ejemplo en el caso de la Comisión de Asuntos Constitucionales requiere las firmas de doce diputados, no significa que si yo tengo siete diputados u once diputados sentados en la sala de comisión no pueda funcionar, porque el primer párrafo del artículo 108 me habilita a considerar y a despachar con once diputados.

Entonces, partiendo de la base de que el reglamento jamás puede ser un impedimento para que podamos funcionar, ¿a quién se le ocurre que un poder del Estado republicano pueda dejar de funcionar por un reglamento?



Seamos adultos. Esto puede formar parte de las chicanas políticas, que hasta son lógicas, pero llega un momento en que tenemos que funcionar: somos un poder del Estado.

Señor presidente: de acuerdo con los artículos 108, 122 y 123, le pido que continuemos con el orden del día de esta sesión. De hecho, tenemos también abundantes antecedentes en torno al tema de la habilitación de la discusión en las sesiones especiales. Esto también formó parte de muchos debates. Es más, podemos citar el famoso debate sobre el canal de Beagle, cuando se discutió si en una sesión especial se podía habilitar o no el tratamiento del tema.

Hay asuntos importantísimos en los que surgió este tipo de debates y se resolvieron conforme a lo que solicitó la señora diputada preopinante, y yo ahora, para abundar en el reglamento, les digo que el artículo 222 establece lo siguiente: “Todo diputado puede reclamar al presidente la observancia de este reglamento, si juzga que se contraviene a él”. Y el artículo 123 dice: “Si el autor de la supuesta infracción pretendiera no haber incurrido en ella, lo resolverá inmediatamente una votación sin discutir”.

Entonces, hagamos una votación sin discutir conforme al artículo 123. El tema está habilitado, estamos en una sesión especial. El artículo 108 es facilitador del funcionamiento de las comisiones, no obstructor. Tratemos de no usar el reglamento para que la Cámara no funcione. (*Aplausos.*)

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

**Sr. Lanceta**. – Señor presidente: mi bancada adhiere conceptualmente a lo expresado por la señora diputada Camaño, pero quiero agregar dos comentarios.

Al igual que todo texto, la Constitución debe interpretarse en la totalidad de su plexo. El señor diputado Rossi ha hecho mención al artículo 79 de la Constitución, y tiene razón, pero no lo leyó todo. El artículo 79 dice: “Cada Cámara, luego de aprobar un proyecto de ley en general, puede delegar en sus comisiones la aprobación en particular del proyecto, con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros”. Es decir que si hoy esta Cámara aprueba un proyecto, puede delegar en

una determinada comisión –por ejemplo, la de Asuntos Constitucionales– la aprobación en particular. Y la Constitución exige para ello la mayoría absoluta del total de sus miembros.

El segundo comentario que quiero hacer es el siguiente: sería absurdo pensar que todas las comisiones necesiten mayoría agravada para aprobar un dictamen, porque la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros es mayoría agravada; es como si en esta Cámara necesitáramos para la aprobación de todo tipo de proyectos 129 votos, que es la mayoría agravada.

Señor presidente: como dije, esta bancada adhiere a lo expuesto por la señora diputada Camaño y agrega la petición de que se pase a votación la interpretación reglamentaria.

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

**Sr. Solá**. – Señor presidente: había pedido la palabra para expresar lo mismo que dijo –seguramente mejor que yo– la señora diputada Camaño en referencia al artículo 108 y el sentido que tiene el reglamento.

Para nuestro bloque es absolutamente legal que discutamos la vía reglamentaria, la votemos primero y votemos después el proyecto de resolución.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra el señor diputado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Sr. Pinedo**. – Señor presidente: adhiero a lo expresado por las señoras diputadas Fein y Camaño.

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

**Sr. Vargas Aignasse**. – Señor presidente: en realidad, creo que primero tendríamos que tomar una decisión en este cuerpo en el sentido de si estamos dispuestos a respetar el reglamento; de lo contrario, directamente votemos su derogación absoluta, citemos a una comisión a las 10 de la mañana y, con el número que sea, emitamos dictamen y estemos todo el día.

Quiero que quede en claro una cosa: desde que comenzó este período de sesiones ordinarias, el oficialismo jamás ha rehusado debatir ninguno de los temas importantes que se han estado tratando en este Congreso. Hemos debatido la modificación de la ley 26.122 y hemos asistido a las reuniones de comisión. Por

ejemplo, en el caso de la modificación del Consejo de la Magistratura, los presidentes de las comisiones respectivas pueden dar fe de que participamos en los debates, tuvimos propuestas y hemos escuchado a los distintos sectores que se han acercado a dar su opinión.

Es decir que de ninguna manera estamos negando el debate. Nosotros queremos que funcione el Congreso. No vamos a permitir que se diga que el oficialismo quiere paralizar este Congreso porque esto es absolutamente falso. Lo que queremos es que se respete el reglamento, y tenemos instrucciones de nuestra conducción política de trabajar con el reglamento bajo el brazo porque es lo que corresponde, y es lo que vamos a hacer.

El artículo 108 está puesto en el reglamento para algo. Dicho artículo tiene tres párrafos. El primero de ellos se refiere al número requerido para funcionar, el segundo a los dictámenes en minoría y el tercer párrafo habla de la no concurrencia de la mayoría. Es decir que el artículo prevé todas las hipótesis: qué pasa si no se reúne el número requerido para funcionar una vez transcurridos treinta minutos; si se puede emitir dictamen en caso de ser sistemática la falta de número, y que de ser sistemática la ausencia de los diputados el presidente puede sacarlos y designar a otros. Es decir que están previstas todas las posibilidades. El reglamento puede tener algunos errores, pero lo cierto es que prevé todas las alternativas que se pueden presentar a la hora del debate en comisión.

Por lo tanto, queda en claro que la discusión en comisión está regulada por este reglamento. En consecuencia, tomemos una decisión y no digamos alegremente que aquí no se quiere debatir, que no se quiere trabajar o que se busca clausurar el Congreso. Bajo esa excusa valdría todo; podríamos eliminar el reglamento y hacer cualquier cosa.

En mi opinión ése sería un error. Lo que tenemos que hacer –no se enojen con nosotros– es llegar a horario. Si la reunión está convocada para las 10 de la mañana, lleguemos a horario. Si no logran quórum para emitir dictamen, no es culpa del oficialismo. Lo que pasa es que la oposición no llega a tiempo. Por ello, les pido por favor que no le hagan creer a la gente que por culpa nuestra el Congreso está clausurado o que no podemos debatir.

Desde mi punto de vista, tenemos dos opciones: respetar el reglamento o, de lo contrario, votar su eliminación para que acá valga todo y así terminemos con una larga tradición de 200 años de respeto al reglamento. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Fellner). – Creo que sería conveniente tratar de llegar a una única proposición.

Mientras tanto –con el consentimiento de la Honorable Cámara– otorgaré el uso de la palabra a los legisladores que tengo anotados, que son los diputados López Arias, Bullrich, Agud y Agustín Rossi, para pasar luego a votar la moción que corresponda.

Tiene la palabra el señor diputado por Salta.

**Sr. López Arias.** – Señor presidente: no pensaba hacer uso de la palabra, pero la propuesta del señor diputado Vargas Aignasse –a quien respeto– de dejar de lado el reglamento me obliga a intervenir en la discusión a fin de decirle que, justamente, queremos que se lo aplique para que de una vez por todas podamos funcionar.

Para no hacer un largo discurso, simplemente me voy a limitar a leer el reglamento. En este sentido, en el artículo 108 se establece cuál es el quórum para funcionar y, además, se indica que transcurridos 30 minutos la comisión podrá emitir despacho de mayoría con la tercera parte de sus integrantes presentes. Esto es muy claro y no encuentro qué otra interpretación se le puede dar.

Luego, el artículo 110 indica quiénes pueden firmar el despacho de comisión, que, justamente, son los que estuvieron presentes en la reunión o los que estuvieron presentes la mayor parte del tiempo.

Finalmente, el artículo 112 dice que es despacho de mayoría el que obtiene la mayor cantidad de firmas y, en caso de empate, el que lleva la firma del presidente de la comisión.

Ése es el esquema al que debemos atenernos, porque es el contemplado por el reglamento de la Honorable Cámara. No pongo en duda que haya existido cierta práctica parlamentaria distinta que también es respetable, pero el reglamento es claro al señalar que la comisión funciona con determinado quórum y que pasados 30 minutos puede iniciar la reunión con la tercera parte de sus integrantes presentes. Ade-

más, puede emitir despacho de mayoría —el tema del dictamen de minoría se contempla en el último párrafo—, que será el que obtenga la mayor cantidad de firmas. Éste es el esquema con el cual tiene que funcionar una comisión.

Más allá de eso, tengo aquí el acta oficial de la Comisión de Presupuesto y Hacienda del referido día. Teniendo en cuenta este instrumento, les pido que no digan que se llegó tarde, porque esta acta consigna que hubo 49 diputados presentes. Quiere decir que funcionamos con una cantidad más que suficiente de miembros presentes y que la discusión se llevó adelante dentro de los términos reglamentarios.

Creo que esta discusión es muy importante porque va a facilitar el funcionamiento a futuro de este Parlamento. Pero de ninguna manera podemos aceptar que la negativa a firmar de algún miembro de la comisión nos impida sacar despacho. Si lo aceptáramos quedaríamos rehenes de actitudes obstruccionistas respecto del funcionamiento de esta Honorable Cámara.

Reitero que si se logra el quórum que establece el artículo 108, se procede a firmar los dictámenes y el que obtenga la mayor cantidad de firmas será considerado como de mayoría. Esto es así de simple y pido que se aplique el reglamento ahora y en el futuro para que esta Cámara pueda funcionar. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Fellner). — Tiene la palabra la señora diputada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Sra. Bullrich**. — Señor presidente: quiero ratificar lo que han planteado distintos señores diputados para luego cerrar esta discusión y así poder avanzar.

Bien dijo el señor diputado Rossi al comienzo de su exposición que esto es lo que ha sucedido en los últimos años. Pero esto ocurrió en los últimos tiempos porque hubo una mayoría muy determinante en cada una de las comisiones de la Cámara de Diputados.

En la medida que actualmente el Parlamento tiene una composición diferente y plural, el artículo 108 plantea con mucha claridad la posibilidad de que todos los integrantes de una comisión, habiendo quórum, puedan presentar —si son de diferentes bloques— sus distintos dictámenes. De lo contrario, estaríamos en una

situación en que sólo tendríamos despacho si una cantidad determinada de diputados se pusieran de acuerdo en firmarlo.

Nosotros podríamos tener la situación inversa: en una comisión en la que hay 35 diputados podría haber 35 dictámenes, es decir que cada uno de los diputados podría plantear su opinión y, por ende, su dictamen. Y en consecuencia en la Cámara tendríamos treinta y cinco despachos distintos, con la sola exigencia reglamentaria de que cuando vengamos al recinto, uno de ellos tenga que conseguir un número determinado mayor que los demás para poder convertirlo en ley.

Esta idea de una mayoría agravada, como bien decía el señor diputado Lanceta, lo único que plantea es que las comisiones tengan una rigurosidad mayor que la que tiene el plenario; es decir que una ley debería ser votada con una mayoría agravada en una comisión y luego podría ser votada con una mayoría simple en este recinto. Además, obligaría a los diputados a emitir dictámenes que tuviesen las suficientes firmas para constituirse como tales, impidiendo la pluralidad de voces que podría existir en una comisión hasta llegar al extremo de que cada diputado miembro de esa comisión podría emitir un dictamen.

En consecuencia, esta propuesta lo que va a lograr es aclarar hacia el futuro y, seguramente, dar a las comisiones mayor vitalidad, permitiendo que puedan trabajar con mayor libertad ya que, finalmente, será la Cámara la que decida qué dictamen se convierte en ley.

El bloque de la Coalición Cívica cree que ésta es una interpretación rigurosa del reglamento de la Cámara. Nos parece que el reglamento que tiene bajo el brazo el señor diputado Vargas Aignasse no es el reglamento por el que estamos trabajando aquí, porque el texto es muy claro.

Quiero recordar que me tocó ser diputada en otro período, cuando no había mayorías absolutas y este principio no regía. En consecuencia, es un principio claro de mayorías absolutas. Ahora bien, como no queremos más principios claros de mayorías absolutas sino principios plurales, el reglamento nos viene perfecto.

**Sr. López Arias**. — Pido la palabra para una aclaración.

**Sr. Presidente** (Fellner). – La Presidencia recuerda que hubo asentimiento de la Cámara para que se cerrara la lista de oradores.

Tiene la palabra el señor diputado por Córdoba.

**Sr. Agud.** – Señor presidente: simplemente quiero adherir a lo expresado por el señor diputado Vargas Aignasse. Todos debemos alegrarnos de que todos estamos predispuestos para que este Congreso funcione. (*Aplausos.*)

Simplemente, tengo una contraposición con su pensamiento: ni él ni yo somos intérpretes ni de la Constitución ni del reglamento. El cuerpo es el que interpreta la Constitución y el reglamento, y ejercemos un control de la constitucionalidad cuando lo hacemos, y un control reglamentario cuando corresponde.

Nadie por sí solo puede atribuirse en este cuerpo la interpretación de las normas, y encima querérselas imponer al resto. Las mayorías son las que determinan cómo se interpreta el reglamento. Es la pequeña diferencia que tengo con el señor diputado Vargas Aignasse. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

**Sr. Rossi (A. O.).** – Señor presidente: voy a ser muy breve. En verdad tendrían que haber nos avisado antes, porque durante cuatro años estuvimos trabajando para producir cada uno de los dictámenes en las comisiones y en cada una de las leyes dictadas con la mitad más uno de los miembros.

¿Te imaginás, Enrique, si en el caso de la ley de medios no hubiésemos tenido la mayoría en cada una de las comisiones? Nos hubiesen mandado “presos” a la Justicia.

Si con la reunión plenaria en forma conjunta, con mayoría de dictámenes en cada una de las comisiones, nos impugnaron en la Justicia, ¿te imaginás si no teníamos la reunión plenaria...? (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Fellner). – Le solicitan una interrupción, señor diputado Rossi, ¿la concede?

**Sr. Rossi (A. O.).** – No, señor presidente.

Debo decir con absoluta claridad que a veces no termino de entender las cosas. Por ejemplo, no entiendo por qué en la sesión del 3 de diciembre peleábamos tanto por tener mayoría

en cada una de las comisiones. La verdad, tener mayoría en las comisiones ahora no sirve; basta simplemente con tener la mitad más uno de los presentes. (*Aplausos.*)

Ya no sirve tener mayoría en cada una de las comisiones. En cuanto al quórum, si según tu interpretación del artículo 108 pasada la media hora tampoco se necesita quórum, volvamos atrás y no discutamos tanto alrededor de la mayoría en cada una de las comisiones.

Hablando seriamente, señor presidente, quiero decir dos cosas. Primero, lo que estoy planteando no es a favor de nuestro bloque. Los que no pueden conseguir la mitad más una de las firmas en la actual composición de las comisiones somos nosotros. Por lo que pasó el 3 de diciembre, es al oficialismo al que le cuesta mucho más conseguir la mitad más una de las firmas para sacar un dictamen. Los que tienen toda la posibilidad de conseguir la mitad más una de las firmas son los bloques que integran el denominado “grupo A”, que se quedaron con la mayoría en cada una de las comisiones.

Nosotros estamos planteando reglas de juego claras sobre cómo ha venido funcionando la Cámara en todo este tiempo, y creemos que se necesita la mitad más una de las firmas para dar estabilidad al trabajo parlamentario. Las comisiones asesoras son para dar estabilidad al trabajo parlamentario, para que exista una discusión previa y se logre un grado de consenso antes del tratamiento en el plenario. De no ser así vamos a venir al recinto con despachos firmados por diez o doce diputados, y consideramos que eso no es bueno para la Cámara.

Seguramente, perderemos la votación, que solicito sea nominal, pero empieza a funcionar una Cámara de Diputados distinta en donde estamos más cerca del vale todo que de tener determinadas reglas de juego claras. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Fellner). – Se ha cerrado la lista de oradores.

Si hay asentimiento, se procederá a votar nominalmente.

–Asentimiento.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Se procederá en la forma indicada.



La Presidencia solicita a los señores diputados que se vayan identificando, tarea que resulta bastante difícil.

La Presidencia aclarará la moción formulada por la señora diputada Benas. En el marco del artículo 228 del reglamento se interpreta que para que un despacho sea válido es necesaria la firma de la mayoría de los miembros de cada una de las comisiones que hayan estado presentes en la o las reuniones en que fuera tratado el asunto. Esto es lo que la Secretaría Parlamentaria sugiere como texto.

La moción es suya, señora diputada Benas, de modo que la Presidencia quiere saber si le parece bien, y si no, hacemos una moción exclusivamente con respecto al proyecto del señor diputado Lozano, lo cual me parece que implicaría volver a enredar las cosas.

**Sra. Benas.** – Sí, señor presidente, me parece que este texto respeta el espíritu de lo que planteé.

De cualquier modo, quiero aclarar que el proyecto a partir del cual estamos realizando esta interpretación no es de ley sino de resolución. Lo aclaro porque en diferentes intervenciones se mencionó el texto constitucional y lo referido al tratamiento de las leyes. Incluso, recientemente el señor diputado Rossi se refirió a las leyes, y en este caso muy puntual estamos tratando un proyecto de resolución.

Formulada esta aclaración, me parece correcto que la Presidencia someta a votación la moción en los términos que leyó recientemente.

**Sr. Presidente** (Fellner). – La Presidencia solicita que se identifiquen los señores diputados que faltan.

**Sr. Recalde.** – Pido la palabra.

**Sr. Presidente** (Fellner). – No, señor diputado, el debate está cerrado. La Presidencia sólo está esperando que los señores diputados terminen de identificarse para proceder a la votación.

**Sr. Recalde.** – Sólo quiero solicitar que se aclare cómo será el sentido de la votación.

**Sr. Presidente** (Fellner). – La Presidencia lo hará oportunamente.

–Luego de unos instantes:

**Sr. Presidente** (Fellner). – Se va a votar nominalmente, en el marco del artículo 228 del reglamento, la siguiente moción: para que un despacho sea válido, es necesaria la firma de la mayoría de los miembros de cada una de las comisiones que hayan estado presentes en la o las reuniones en que fue tratado el asunto.

Los que estén por la afirmativa deberán apretar la tecla “sí”; los que estén por la negativa deberán apretar la tecla “no”. Además, los señores diputados deben mantener apretada la tecla hasta que se encienda la luz que indica que se ha consignado el voto.

–Varios señores diputados hablan a la vez.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

**Sra. Camaño.** – Discúlpeme, señor presidente, ¿pero estamos modificando el reglamento?

–Varios señores diputados hablan a la vez.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Estamos interpretando el reglamento en el marco del artículo 228.

**Sra. Camaño.** – Señor presidente: quiero aclarar que no podemos modificar el reglamento, por más que lo haya propuesto el presidente de la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento. Sólo lo podemos interpretar. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Fellner). – Señora diputada: lo estamos interpretando en el marco de lo que prescribe el artículo 228 del reglamento. Si estamos de acuerdo, podemos proceder a votar.

Reitero lo que se va a votar nominalmente: para que un despacho sea válido, es necesaria la firma de la mayoría de los miembros de cada una de las comisiones que hayan estado presentes en la o las reuniones en que fue tratado el asunto. No hay abstenciones. Deben apretar la tecla “sí” o “no”, y mantenerla apretada hasta que se encienda una luz.

–Se practica la votación nominal.

–Conforme al tablero electrónico, sobre 233 señores diputados presentes, 141 han votado por la afirmativa y 91 por la negativa.

**Sr. Secretario** (Hidalgo). – Se han registrado 141 votos por la afirmativa y 91 por la negativa.

–Votan por la afirmativa los señores diputados: Agosto, Aguad, Alcuaz, Alfonsín, Alonso (G. F.), Alonso (L.), Álvarez (E. M.), Álvarez (J. M.), Amadeo, Arbo, Arena, Argumedo, Asef, Aspiazu, Atanasof, Baldata, Barbieri, Barrios, Benas, Benedetti, Bertol, Bianchi, Bonasso, Bullrich (P.), Buryaile, Camaño, Carca, Cardelli, Carranza, Carrió, Casañas, Castaldo, Castañón, Chemes, Ciciliani, Comi, Cortina, Costa, Cremer de Busti, Cuccovillo, Currielén, Daher, De Narváez, De Prat Gay, Del Campillo, Donda Pérez, Erro, Espindola, Fadul, Faustinelli, Favario, Fein, Fernández, Ferrari, Fiad, Flores, Forconi, Forte, Fortuna, Gambaro, García (I. A.), García (S. R.), Gardella, Garnero, Germano, Gil Lavedra, Gil Lozano, Giubergia, Giudici, González (G. E.), Gribaudo, Hotton, Ibarra (E. M.), Iglesias, Iturraspe, Juri, Katz, Kenny, Lanceta, Ledesma, Llanos, López Arias, Lozano, Macaluse, Majdalani, Mansur, Martínez Carignano, Martínez Oddone, Martínez (J. C.), Martínez (S.), Mazzarella, Merchán, Merlo, Michetti, Milman, Molas, Montoya, Morán, Morejón, Mouillerón, Obeid, Olmedo, Orsolini, Pansa, Paroli, Peralta, Pérez (A.), Pérez (A. J.), Piemonte, Pinedo, Pinto, Portela, Puerta, Quiroga, Quiroz, Ré, Reyes, Rioboó, Rivara, Rodríguez (M. V.), Rossi (C. L.), Rucci, Satragno, Scalesi, Serebrinsky, Solá, Solanas, Stolbizer, Storani, Storni, Terada, Thomas, Triaca, Tunessi, Ulrich, Veaute, Vega, Viale, Videla, Wayar y Zavallo.

–Votan por la negativa los señores diputados: Abdala de Matarazzo, Acosta, Aguirre de Soria, Albrieu, Alfaro, Alizegui, Alvaro, Areta, Barrandeguy, Bedano, Belous, Bernal, Bertone, Bidegain, Blanco de Peralta, Brillo, Brue, Calchaquí, Carlotto, Caselles, Cejas, Chieno, Cigogna, Comelli, Córdoba, Damilano Grivarello, Dato, De la Rosa, Di Tullio, Díaz Bancalari, Díaz Roig, Díaz, Fadel, Félix, Fernández Basualdo, Ferrá de Bartol, Fiol, Gallardo, García (M. T.), Giannettasio, Godoy, González (J. D.), González (N. S.), Granados, Gullo, Guzmán, Heller, Herrera, Ibarra (V. L.), Irrazábal, Korenfeld, Kunkel, Landau, Leguizamón, Llera, Marconato, Martiarena, Morante, Moreno, Pais, Paredes Urquiza, Pasini, Pastoriza, Pérez (J. R.), Perié (H. R.), Perié (J. A.), Pilatti Vergara, Plaini, Prieto, Puiggrós, Quintero, Recalde, Regazzoli, Risko, Robledo, Rodríguez (E. A.), Rossi (A. O.), Rossi (A. L.), Ruiz, Sabba-

tella, Sciutto, Segarra, Sluga, Tomas, Torfe, Vargas Aignasse, Vázquez, Vilariño, West, Yarade y Ziegler.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Se deja constancia de que la señora diputada Torfe ha votado por la negativa, que el señor diputado Martiarena también ha votado por la negativa, que el señor diputado Montoya ha votado por la afirmativa, que el señor diputado Adrián Pérez ha votado por la afirmativa, y que la señora diputada Fadel ha equivocado su voto y quiere que conste que su intención era votar por la negativa.

La votación ha resultado afirmativa y se procederá en consecuencia.

De acuerdo con lo resuelto por la Honorable Cámara, se pone en consideración la resolución de Presidencia a efectos de habilitar el tratamiento de los dos expedientes incluidos.

Se va a votar.

–Resulta afirmativa.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Se procederá en consecuencia.

## 5

### PROYECTO DE LEY COMPLEMENTARIO AL PRESUPUESTO DE GASTOS Y RECURSOS DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2010

**Sr. Presidente** (Fellner). – Corresponde considerar el proyecto de resolución por el cual se solicita al Poder Ejecutivo nacional disponga remitir un proyecto de ley complementario al Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio 2010 (expediente 346-D.-2010).

#### Dictamen de comisión

*Honorable Cámara:*

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha tomado en consideración el proyecto de resolución de los señores diputados Lozano, Argumedo, Solanas, Cardelli, Parada, Benas, Macaluse, Bonasso, Donda Pérez, Merchán e Iturraspe por el cual se solicita al Poder Ejecutivo nacional disponga remitir un proyecto de ley complementario al Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio 2010; 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:

Solicitar al Poder Ejecutivo la urgente remisión de un proyecto de ley complementario al Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio 2010 (ley 26.546), ya que dicha norma no incluía gastos que ya estaban comprometidos al momento de su sanción ni especificaba adecuadamente el modo en que se cubrirían las necesidades de financiamiento en ella contenidas. Además, la aparición de nuevos gastos surgidos a posteriori de su sanción y las evidencias de un comportamiento distinto de la recaudación a las previstas en la norma presupuestaria han incrementado significativamente la brecha de financiamiento de la administración nacional, lo que obliga a una reformulación de la norma presupuestaria.

Asimismo, se solicita que se adjunten al proyecto mencionado las metas fiscales, monetarias y del sector externo que definen el ámbito macroeconómico para los años 2010 y 2011.

Sala de la comisión, 18 de marzo de 2010.

*Miguel Á. Giubergia. – Walter A. Agosto.  
– Horacio A. Alcuaz. – Gumersindo F.  
Alonso. – Jorge M. Álvarez. – Eduardo  
P. Amadeo. – Atilio F. S. Benedetti. –  
Eduardo R. Costa. – Zulema B. Daher.  
– Alfonso De Prat Gay. – Norberto P.  
Erro. – Liliana Fadul. – Irma A. García.  
– Marcelo E. López Arias. – Claudio R.  
Lozano. – Julio C. Martínez. – Heriberto  
A. Martínez Oddone. – Juan C. Morán. –  
Adrián Pérez. – Federico Pinedo. – María  
F. Reyes. – Alberto J. Triaca.*

**Sr. Presidente** (Fellner). – En consideración.

Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

**Sr. Lozano.** – Señor presidente: celebro que hayamos podido superar las cuestiones reglamentarias para poder discutir otros asuntos que nos parecen de fondo.

Desde que comenzó la discusión sobre el tema de los decretos de necesidad y urgencia que pretendían el uso de reservas para el pago de deuda pública, ha sido posición de nuestro interbloque que había que tratar de superar una discusión exclusivamente institucional o sólo instrumental.

En este sentido, planteamos que eran necesarias tres cuestiones para poder abocarse adecuadamente a este debate. Una era revisar

la situación de las cuentas públicas en lo concerniente al presupuesto nacional 2010, con el objetivo de determinar estrategias que permitieran recuperar de manera inmediata recursos públicos y reducir la necesidad de financiamiento del Estado nacional.

En segundo lugar, evitar la decisión de retomar el camino del endeudamiento, por lo cual presentamos diferentes elementos para impugnar las estrategias del canje y sugerimos poner en marcha mediante un proyecto concreto una cuestión que para nosotros es esencial: la revisión y auditoría integral de la deuda pública por parte del Parlamento.

En tercer lugar, planteamos que el uso de reservas debía tener por destino principal, en el marco de las políticas planteadas anteriormente, el mismo espíritu de lo que en buena parte del planeta muchos países han hecho en los últimos dos años respecto de sus reservas, y que no ha sido casualmente cancelar deuda pública sino fortalecer, sostener y apuntalar su desarrollo productivo en el marco de la crisis mundial vigente.

Decimos que son temas de fondo y que por lo tanto no hay que hacer una cuestión sólo institucional, y esto no es porque no tengamos una posición sobre el asunto. Desde nuestro punto de vista, es clarísimo que los temas vinculados a las cuestiones presupuestarias y a la deuda pública no deben ser objeto de decretos sino tener su respectivo debate parlamentario. Tampoco estamos de acuerdo con una cuestión de tipo instrumental, que en todo caso plantea el debate en términos de usar reservas o no.

En la afectuosa conferencia de prensa que ayer me dedicara el ministro de Economía, hizo mención, por ejemplo, a que nosotros en más de una ocasión hemos planteado la posibilidad de utilizar reservas.

En verdad, para nosotros las reservas son un recurso o un instrumento posible de la política económica, pero lo que define su sentido no es el recurso o el instrumento en sí mismo, sino el contexto en el que se aplica y el marco general de política económica vigente.

Un mismo instrumento puede tener diversos objetivos en términos de intervención de polí-

ticas públicas, pero lo que lo define es el marco general en que se propone.

Por eso, creemos que en determinado contexto o estrategia de política económica, el uso de reservas, efectivamente, puede implicar una ampliación de los márgenes de acción fiscal para poner en marcha políticas importantes para el desarrollo del país.

Por eso, en el proyecto de presupuesto de minoría que presentamos el año pasado —si les pareció tan interesante, habría sido bueno que lo acompañaran—, establecíamos un conjunto de mecanismos de financiamiento donde figuraba el uso de reservas, pero en el marco de un presupuesto equilibrado, de un fondo de desarrollo que iba a favorecer la inversión, la producción y el empleo, y de una estrategia de intervención que garantizaría el apuntalamiento del desarrollo de políticas sociales por vía de la asignación universal.

En verdad, seguimos sosteniendo que hay que usar las reservas, por lo que hemos presentado una iniciativa que prevé su utilización para desarrollar el país, para reconstruir la infraestructura ferroviaria y la industria naval, para garantizar la modernización productiva y para recuperar el papel del Estado, que no debió haber perdido, en el terreno de los hidrocarburos.

No estamos discutiendo un instrumento, sino una estrategia. En este contexto y en el marco de la presente situación económica, el planteo del gobierno nacional se inscribe como una parte de una nueva política de endeudamiento que se relaciona con el canje de deuda pública, al que ya hemos cuestionado de manera abierta y expresa.

En concreto, ello significa reconocer veinte mil millones de dólares de nueva deuda pública en el marco de un canje que es impugnable por inconstitucionalidad y por ilegalidad, encontrándose a sí mismo sospechado de tráfico de influencias. En este contexto le decimos que no al uso de un instrumento de esta naturaleza.

Por otra parte, el uso de reservas se inscribe en el marco de una política económica que vuelve a instalar en el debate público un discurso que creíamos que había sido desplazado. Así se dice que al regularizar las relaciones financieras por el mundo, se logrará garantizar

el acceso al financiamiento, a la inversión y al desarrollo.

—Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente 1° de la Honorable Cámara, doctor Ricardo Alfonsín.

**Sr. Lozano.** — Parece mentira que luego del contexto vivido de la crisis mundial no se saquen las lecciones que corresponden.

Es claro que el comportamiento de los flujos financieros de capitales genera situaciones de riesgo sistémico para los países como los nuestros. El tipo de vínculo que la Argentina establezca debe ser selectivo, discutiendo el ingreso de capitales para inversión directa y asociándolo con empresas concretas para negocios en función de un plan de desarrollo productivo específico. Ahora, se vuelven a plantear discursos propios de la década del 90, que han dado los resultados que todos conocemos.

En este marco decimos que esta política de endeudamiento viene a tratar de emparchar las dificultades que ha comenzado a presentar la política económica oficial desde 2007 en adelante. En lugar de revisar los problemas y hacerse cargo de ellos, ha tomado como rápido expediente para resolver el tema recurrir una vez más a meter a la Argentina en un nuevo ciclo de endeudamiento, y esto es lo que nosotros estamos cuestionando.

¿Por qué decimos que se ha ido desarticulando la política económica oficial? Efectivamente, la Argentina tuvo una fase de crecimiento significativo entre mediados de 2002 y mediados de 2007, pero volvió a ocurrir algo que solamente alguien que no conozca adecuadamente el funcionamiento económico de nuestro país, que desconozca el hecho de que en la Argentina hay un núcleo empresarial altamente concentrado y transnacionalizado, alguien que desconozca que puede verse sorprendido por un hecho objetivo, puede ignorar.

A pesar del crecimiento que la Argentina tuvo, los niveles de inversión en términos de magnitud y de destino de calidad han estado claramente por debajo de las necesidades que el país tenía para sostener su tasa de crecimiento. Es decir, una vez más volvieron, fruto de que no existieron políticas adecuadas por parte del Estado argentino, las garantías para sostener el proceso de acumulación.



¿Qué hubiera significado poder hacer esto? Hubiera implicado garantizar que no se sigan manteniendo rentas extraordinarias en manos privadas. Hubiera implicado una revisión en profundidad de la política de privatizaciones. Hubiera implicado recuperar el control del proceso de acumulación en el caso argentino y hubiera implicado dejar de incurrir en la imposición de subsidios para aquellos que tienen posiciones dominantes y rentas extraordinarias.

Todos esos elementos que fueron parte de la política oficial, todas esas cosas que son las que no se hicieron, son los que explican por qué volvemos a ratificar que en la Argentina la inversión no acompañó como corresponde al crecimiento y que no podemos seguir sosteniendo el crecimiento que nuestro país necesita.

En este contexto en que hay déficit de inversión aparece el tema de la inflación, y es allí donde surge el problema. Pero la cuestión no se resuelve diciendo que existe porque hay déficit de inversión; se resuelve asumiendo el problema y tratando de revisar la estrategia de política económica. Desde ese contexto, empalmado luego con la crisis mundial, terminamos llegando a una situación de desaceleración, estancamiento y depresión durante el año 2009, que es la que en todo caso vivimos hasta el último trimestre del año pasado.

¿Qué es lo que genera esta situación? Se rompió el famoso dispositivo de los dos superávits gemelos que la Argentina tuvo para transitar en el período de mediados de 2002 a mediados de 2007. Desapareció. Efectivamente, seguimos teniendo saldo comercial superavitario pero no existe saldo en pesos superavitario en el funcionamiento del Estado argentino. Ése es el punto donde la política económica, fruto de los límites que mencioné anteriormente, empieza a hacer agua y, en lugar de resolverlo replanteando las bases de financiamiento del Estado argentino para recuperar pesos por vía del aumento de los ingresos públicos, por vía de una estrategia progresiva que nos permita sostener el gasto que necesitamos, estamos incurriendo una vez más en avanzar en endeudamientos para sostener la política oficial.

Es en este escenario donde nosotros queremos inscribir este proyecto de resolución. Por

eso, decimos que para cualquier debate serio sobre qué hacer con las reservas, si hay que usarlas o no hay que usarlas, y en qué magnitud hay que hacerlo, el debate previo, el debate primero, es la revisión del presupuesto 2010.

Si uno no tiene en claro cuál es la necesidad de financiamiento que el Estado argentino tiene, mal podemos desde este Parlamento decir qué cuantiosas reservas pueden necesitarse y que, por lo tanto, tenemos que aprobarlas. Es imprescindible dar este debate primero, para poder afrontar con seriedad cualquier discusión, así sea de un proyecto de ley de uso de reservas. Es por ello que estamos presentando este proyecto de resolución.

En este sentido, con respecto al presupuesto 2010, queremos remarcar algunas cuestiones muy elementales. Ese presupuesto “ya fue”. En aquel momento, cuando lo discutimos, ya realmente era falaz; tenía supuestos que no condecían con lo que era necesario establecer para plantear adecuadamente el análisis de las cuentas públicas. Pero la verdad es que luego de votado el presupuesto en esta Cámara, ya directamente las decisiones adoptadas terminaron transformándolo en una verdadera caricatura o dibujo.

Es en este punto donde hasta el propio ministro, cuando vino a este Parlamento nacional, reconoció en primer lugar que la pauta de crecimiento del producto no era la que se había establecido en el presupuesto. Si bien negó el hecho de que existan situaciones totalmente distintas y desfasadas en materia de precios y de inflación respecto a las pautas contenidas en el presupuesto, todos sabemos –y ha tomado estado público– que los propios funcionarios de Economía discuten sus estrategias sobre la base de hipótesis inflacionarias que tienen un piso del 17 por ciento y un techo del 30.

Por lo tanto, lo que estoy queriendo decir es que si la pauta de crecimiento del producto no va a ser la que fijamos, y si la pauta de inflación es distinta a la que el presupuesto establece, esto afecta de manera sensible cuál vaya a ser la recaudación.

Nosotros hemos hecho estimaciones muy moderadas. No estamos planteando lo que podría implicar en serio, en términos de mayor financiamiento, esto que estamos señalando. Pero “de movida”, con las pautas moderadas

de crecimiento que se pueden establecer, reconocidas por el propio Ministerio de Economía, como también de recaudación en términos de contribución a la seguridad social, puede estimarse que en concreto vamos a tener aproximadamente 7.643 millones de pesos adicionales en materia de recaudación impositiva y 3.795 millones de pesos en materia de nuevas contribuciones para seguridad social.

Pero no sólo sucede esto. Ocurre también que las utilidades sobre las reservas del Banco Central que están establecidas en el presupuesto 2010 ascienden solamente a 3.942 millones de pesos. Sin embargo, sabemos que estas contribuciones por las reservas van a ser de 23 mil millones de pesos, estimativamente. Es decir que aquí hay 19 mil millones de pesos adicionales de financiamiento que se van a poder manejar.

Al mismo tiempo, lo que está consignado como pago de intereses en moneda extranjera, en lugar de ser 15.688 millones van a ser 12.326 millones por los efectos del canje de deuda de comienzos de año. Aquí también hay más recursos que los declarados en el presupuesto.

Cuando sumamos todo lo que acabo de mencionar y agregamos los adelantos transitorios del Banco Central, que van a estar por encima de los estipulados en el presupuesto, cuando además agregamos la posibilidad de disponer de préstamos del Banco Nación por cifras superiores a las estipuladas por el presupuesto nacional, de manera muy moderada en todos estos ítems llegamos a 43.941 millones de pesos adicionales que no están declarados en el presupuesto nacional.

Si efectivamente esto es así, y consideramos que la pauta de gastos que declara el presupuesto 2010 en realidad va a ser la que dice, con estos recursos —que como digo son una estimación moderada— la verdad es que el problema se resuelve sin necesidad de utilizar reservas para pagar deuda. En todo caso, si esto fuese así, sí recomendaríamos utilizarlas para otro destino.

Ahora bien, ha trascendido, ha sido pública la existencia de un documento de la Secretaría de Hacienda a febrero de este año en donde se establece que, de acuerdo con los compromisos tomados por las distintas reparticiones del

Estado nacional, en función de decisiones incluso posteriores al voto del Parlamento sobre el presupuesto de 2010, hay gastos estimados por cerca de 55 millones de pesos adicionales a los que el presupuesto 2010 establecía.

Quiero decir además que algunos de esos gastos son para nosotros absolutamente válidos e imprescindibles y que no sólo habría que sostenerlos sino ampliarlos. Me refiero, por ejemplo, a la asignación universal, que ciertamente se estableció a posteriori del voto del presupuesto en el Congreso.

A nosotros nos preocupa que a cuatro meses de la aplicación de la asignación universal haya 2.800.000 pibes que no están siendo alcanzados por este beneficio. Nos preocupa que por el hecho de las incompatibilidades y la caída de otros planes sociales, en la práctica la inversión neta en la asignación universal sea la mitad de la que el gobierno declaró. Por lo tanto, nosotros no sólo apoyamos este tipo de gastos sino que pretendemos fortalecerlos y actualizarlos.

Al mismo tiempo aparecen como posibilidades de gasto alrededor de 16 mil millones de pesos que tienen por destino el subsidio, el mantenimiento de regímenes de promoción y el sostenimiento de la renta extraordinaria de las principales petroleras del país o de concesionarios de transporte que tienen un funcionamiento absolutamente improductivo y cuestionable. La verdad es que aquí habría definiciones de regulación sobre el transporte y los hidrocarburos que nos permitirían paliar esta estrategia de ampliación de subsidios que terminan en manos de los sectores más concentrados.

Lo que quiero decir es que ni los recursos que el presupuesto nacional contiene son lo que son ni tampoco tenemos en claro de qué gastos estamos hablando. No sabemos cuál es la necesidad de financiamiento del Estado argentino, que es el dato principal a considerar para poder discutir en este Congreso qué hacemos en materia de uso de reservas.

Es por esta razón que nuestro interbloque plantea un proyecto de resolución que reclama al Poder Ejecutivo, como corresponde constitucionalmente, el envío al Parlamento de una ley complementaria y correctiva que permita que sepamos de qué cuentas públicas estamos hablando.

**Sr. Presidente** (Alfonsín). – Señor diputado Lozano: le pido por favor que vaya concluyendo.

**Sr. Lozano**. – En ese marco es que está planteado este proyecto. Nosotros somos de la idea de que hay que minimizar el uso de reservas para pagar una deuda que no ha sido controlada y que dicho uso debe ser transformado en palanca de la producción, el empleo y el desarrollo. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Alfonsín). – Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

**Sr. Marconato**. – Señor presidente: en primer lugar, quiero decir, por más que sea obvio, que cuando hablamos de presupuesto nos referimos a autorizaciones de gastos y proyección de recursos.

Lamentablemente, tengo que decir algo tan obvio en este momento. ¿Eso qué implica? En realidad, lo primero que implica es analizar, trabajar y proyectar sobre un presupuesto que, como venimos diciendo desde hace bastante tiempo en este recinto –en los últimos años me tocó a mí y en los anteriores a otro presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda–, este gobierno nacional ha hecho con total responsabilidad y mucha prudencia.

Estas dos cosas, en la discusión que estamos llevando a cabo hoy, no son menores: son fundamentales, por razones que todos conocemos y que trataré de no ampliar demasiado. Pero la realidad es que no hace tantos años ni siquiera teníamos presupuesto. Después, la dirigencia argentina empezó aceptando el presupuesto como un gran instrumento en defensa de las políticas de gobierno, y empezamos a tener presupuestos.

¿Cuál era el problema, señor presidente? La responsabilidad y la prudencia. No había prudencia, es decir, se estimaban recursos que nunca se lograban, y lo peor es que nunca se frenaban los gastos, por lo que a través de los años persistíamos en un estado de déficit permanente y de endeudamiento. Se recurría a megacanje, supercanje, o lo que sea, pero no vamos a debatir hoy esta cuestión porque creo que hay que dar el debate de hoy, y lo voy a dar. Pero esto sí lo tenemos que recordar, porque si no lo recordamos, ¿cuáles son las diferencias que estamos

discutiendo? Adelanto que después voy a ampliar estas diferencias.

Otro punto importante es que el presupuesto es la ley de leyes –como decimos todos–; es la base fundamental, desde el punto de vista del gasto, en la orientación que tiene un gobierno. Hace mucho tiempo que se priorizan gastos –ésta no es una cuestión menor, y también lo venimos diciendo–, pero muchas veces no se quiere hablar de este tema. En varias oportunidades se habló en este recinto de las cuestiones de números finales del presupuesto, pero muy pocas veces se dio la discusión del gasto.

En el presupuesto para el ejercicio 2010 el gobierno nacional nuevamente priorizó el incremento de gastos en educación, en ciencia y tecnología, en seguridad social, y aún más, en la infraestructura social. Ésta es una discusión que también tenemos que dar, y estamos dispuestos a hacerlo.

Pero no es menor decir que el presupuesto que hoy tenemos en funcionamiento –que fue aprobado por esta Cámara en una sesión donde muchos de nosotros estábamos presentes– también tiene un requerimiento de financiamiento.

Ahora voy a coincidir con el miembro informante del proyecto. Por supuesto, todo tiene que ver con una estrategia económica para sacar el país adelante, y ahí está incluido también el Fondo del Desendeudamiento Argentino –como ya se ha hablado, no voy a referirme a este tema–, para poder tener como fuente de financiamiento lo ya autorizado por el presupuesto nacional, para tener ahorro y no aumento del costo.

En esta discusión vuelvo a la responsabilidad. Imagínese, señor presidente, si cada dos meses pidiéramos una reformulación del presupuesto. Si continuamente se plantea un marco de previsibilidad para los actores económicos en el país, no podemos estar pidiendo cada dos meses un cambio en el presupuesto.

Dar el debate está bien, señor presidente, y para eso no hay ningún inconveniente porque estamos convencidos de lo que se está haciendo. Ahora bien, ¿sobre qué base damos ese debate? Yo soy muy respetuoso de los números de los señores diputados, y así debe ser; debemos tener respeto por los números de los

demás. Pero no soy respetuoso de los números de las consultoras privadas, y alguna razón me avala, porque hace tan sólo algunos años nos cotizaban el dólar a 10 pesos.

Lo peor de todo es que muchos se agarran de los números de esas consultoras. Eso no está mal, pero la diferencia radica en que nosotros queremos avalar un presupuesto basado en las definiciones que emergen de un Ejecutivo que tiene responsabilidades de gobierno. Todos podemos opinar, pero no hay que olvidar que nosotros tenemos esa responsabilidad.

Por lo tanto, no vamos a permitir que esa responsabilidad se vea afectada por números que no sabemos cómo se obtienen. Lo digo con todo respeto, pero lo cierto es que está en juego el destino del país.

Cuando digo “no sabemos” se pueden plantear dos alternativas. Por un lado, que quien les habla, junto con su cuerpo de asesores, no esté preparado, porque más allá de ser contador público lo cierto es que llegué a esta banca a través de la política y no me he especializado en cuestiones económicas de fondo, aunque algo entiendo.

Por otro lado, que nos pongamos a analizar lo que se dice y lo que se escribe. Para esto ya no hay que ser un especialista, ya que simplemente alcanza con ponerse a trabajar. En este contexto hay números que no me cierran.

En ese sentido, debo decir que hemos venido trabajando sobre la base de ciertos papeles y de cierta información que me permitieron ratificar los siguientes datos: el aumento de recaudación de 7.643 millones de pesos se agrega a los 3.795 millones, los cuales sumados a la diferencia de 3.300 millones, más los 19 mil millones –con los adelantos transitorios teníamos 4.500 millones, pero ahora son 19 mil millones–, nos da un total de 33.738 millones de pesos; de ninguna manera me da 43.900 millones de ingreso, de ahorro o como lo quieran llamar. La diferencia es de algo más de 10 mil millones de pesos.

Por otra parte, de esos papeles surge un planteo muy concreto: la necesidad de financiación autorizada por este Congreso a través del presupuesto es de 58.300 millones, pero como según esa estimación habría un aumento en los ingresos de 43.900 millones de pesos,

los papeles de trabajo nos estarían indicando que la necesidad de financiamiento sería de 14.400 millones de pesos, que es el equivalente a 3.700 millones de dólares, tomando la cotización del dólar a 3,89 pesos.

Si sobre esa base van a plantear que el gobierno no necesita financiarse a través del Fondo del Desendeudamiento, estamos en graves problemas, y podría decir que esos problemas son básicamente dos.

El primero es que esto no me da un marco de responsabilidad para la toma de decisiones.

El segundo –aun mucho más grave– es que según los papeles de trabajo la necesidad de financiamiento –como decía– sería de 14.400 millones de pesos, que se suma a los mayores gastos no contemplados en el presupuesto, como por ejemplo la asignación universal por hijo, jubilaciones, transporte y energía, subsidios, promoción a las empresas petroleras, etcétera –me detengo aquí porque no los quiero marear– por un total de 29.700 millones de pesos.

Cuando hablamos de algunas de las definiciones de los puntos señalados recientemente, podemos decir que cualquier señor diputado o senador, si no está de acuerdo con algunos de los puntos, puede presentar sus diferencias como un proyecto de ley o decir claramente que no está de acuerdo.

Continúo con la exposición: si tengo 14.400 millones de necesidad de financiamiento, según los papeles de trabajo, y a eso le sumo un agregado de gastos de 29.700 millones, el monto total será de 44.100 millones de pesos. Lo que es equivalente a 11.336 millones de dólares, con un dólar a 3,89.

¿Qué hacemos entonces? ¿Ampliamos el pedido para el Fondo del Desendeudamiento? Lo digo porque cuando los números daban 3.700 millones reclamaban la diferencia. Ahora bien, si con los números de ellos dan 11.300 millones, ¿qué vamos a hacer? ¿Vamos a ampliar el Fondo del Desendeudamiento?

Pero lo peor pasa por otros papeles de trabajo. Lo acabo de escuchar en este recinto: un aumento mayor a 55.200 millones de pesos que no están en el presupuesto.

Señor presidente: anulo la cuenta anterior, tomo de nuevo los 14.400 millones de pesos



de los papeles de trabajo del financiamiento. Saco los 29.700 millones de pesos, les sumo los 55.200 millones, que están en los otros papeles de trabajo, y la necesidad de financiamiento es de 69.600 millones de pesos. Aclaro que no convertí la cifra en dólares.

Entonces, vuelvo al inicio del discurso: estimamos, proyectamos, ¿pero además somos responsables?

Son muy respetuosos de los números, pero de los números que den. Cuando los números no dan, hay responsabilidad del gobierno.

¿Sabe una cosa, señor presidente? Este proyecto nacional continuará o no –será la decisión de la gente– pero la presidenta fue muy clara al decir que vamos a ser responsables, y así se está haciendo.

No sé si todo el recinto se enteró de que la autorización del financiamiento está en el presupuesto. Lo que estamos haciendo es colocar una fuente de financiamiento más barata que lo que nos depara el mercado internacional de capital.

Esto también es responsabilidad, pudiéndose estar de acuerdo o no, pero no se puede decir que no hay responsabilidad.

Si quieren podemos después debatir sobre si se necesitan más reservas o no, si podemos usarlas o no. También tenemos nuestro punto de vista pero no es el tema central de este debate.

Para terminar, quiero señalar que es bueno que se dé el debate de los temas económicos, porque durante muchos años en el país fue imposible hacerlo. Es muy bueno debatir y escuchar los puntos de vista, y ser respetuosos de los números de cada uno de nosotros.

Con toda sinceridad pedimos que nos apoyen en este marco de responsabilidad que está teniendo el gobierno, porque indudablemente si miramos un poco para atrás la economía del país, con esa gran responsabilidad que se tuvo el año pasado para que la crisis financiera internacional no nos afecte, principalmente a nuestros trabajadores, advertiremos que se ha mejorado mucho y que se va a seguir creciendo. Así mismo, tenemos una oportunidad, por primera vez en muchos años, de lograr el desarrollo de nuestro país. *(Aplausos.)*

**Sr. Presidente** (Alfonsín). – Tiene la palabra el señor diputado por Jujuy, quien compartirá su tiempo con la señora diputada Castaldo.

**Sr. Giubergia.** – Señor presidente: en relación con el proyecto de resolución del señor diputado Lozano que estamos debatiendo sostenemos que es necesario que el Poder Ejecutivo nacional remita al Congreso de la Nación un proyecto de ley modificatorio y ampliatorio del presupuesto para 2010.

Cuando el ministro de Economía y Finanzas Públicas se hizo presente en la reunión conjunta de las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Finanzas creímos que iba a traer alguna información para que nosotros interpretáramos y analizáramos. Lamentablemente, el discurso del señor ministro –que como si fuera un casete repitió en las comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras–, es que no se piensa hacer modificación alguna.

Prácticamente, estamos finalizando el cuarto mes del año y observamos un aumento de la necesidad de financiamiento que no está contemplado en el presupuesto para 2010, como por ejemplo la asignación universal por hijo. Tras cuatro meses de haber sido implementada, nosotros sostenemos que hoy esa asignación ha quedado total y absolutamente desfasada. Merece un análisis y un debate y efectuar los incrementos necesarios.

Al recorrer la provincia visitamos algunas escuelas y hospitales donde la gente nos decía que hace ocho o diez años cobran unos míseros planes de 120 pesos que ahora perderían al acceder a la asignación universal por hijo. Planteamos una modificación que contemple esta situación de los más desposeídos de la República Argentina y presentaremos un proyecto de ley para que a esa gente no se le quite ni se le deje de prestar ese servicio que ellos vienen realizando, fundamentalmente en los establecimientos educacionales y hospitalarios, que son aquellos que llevan adelante todos los programas y procesos de limpieza.

Oportunamente, preguntamos al señor ministro cuál era la pauta de crecimiento del gasto primario, si se mantendría en el 11 por ciento que figura en el presupuesto y eventualmente de qué manera se instrumentarían las ampliaciones de estos recursos. Según algunos borradores de trabajo, el Poder Ejecutivo

entiende que se necesitan aproximadamente 55 mil millones de pesos.

Nosotros consideramos que es necesario incrementar los recursos para la asignación universal por hijo y contemplar las situaciones sociales en nuestro país porque la pobreza ha aumentado y sigue incrementándose de la forma más dura. Existe el ajuste más grave que nosotros entendemos se aplica en contra de los ciudadanos: el ajuste por inflación. Fundamentalmente golpea a los sectores que no tienen posibilidades de defenderse, de hacer inversiones o de comprar.

Sabemos que no les alcanza a los ciudadanos y ciudadanas que cobran 180 pesos de asignación por hijo, porque el nivel de inflación que se produjo en el país superó el 25 por ciento.

Vemos que este señor que dibuja los índices en la República Argentina no se preocupa tanto por el hecho de que ahora no suban los precios. Precisamente, son ellos los que están alentando este proceso inflacionario.

Hace unos días reconocieron en la Comisión de Presupuesto y Hacienda que el proceso inflacionario va a significar que solamente por ese ítem se incremente en más de 40 mil millones de pesos la recaudación.

Precisamente de eso se trata: de que el Congreso de la Nación tenga la facultad de asignar los fondos, porque constitucionalmente es el Poder Ejecutivo quien debe remitir al Congreso de la Nación el proyecto de presupuesto. Y es el Poder Legislativo el que lo aprueba, dando el correspondiente destino a los recursos de todos y cada uno de los argentinos.

No queremos que nos sorprendan a fin de año con un decreto de necesidad y urgencia, solicitando la ampliación del presupuesto, luego de haber gastado todas las partidas, pero no para ir a atender o solucionar el problema de los más humildes o necesitados de la Argentina. En cambio, el destino de los recursos hoy es para solventar los subsidios para los que más tienen.

Esos subsidios servirán, por ejemplo, para pagar gastos enormes, como ocurrirá con estos barcos que están llegando a la República Argentina y que nos van a traer un millón de metros cúbicos de BTU por un valor de 10 millones de dólares. Es lo que deberemos pagar

por no haber empleado adecuadamente los recursos necesarios en exploración para lograr tener la mayor cantidad de hidrocarburos en nuestro país, fundamentalmente de gas.

También vemos que se incrementan los recursos para que existan negociados con Aerolíneas Argentinas. Cuando abrimos los diarios y vemos lo que esto significa nos preguntamos con qué racionalidad y criterio se utilizan los recursos de los argentinos.

Por ejemplo, a la ONCCA se le incrementan los recursos en 2.700 millones de pesos, aparte de lo que tiene presupuestado. Vemos en todos los medios que estos recursos no son destinados para incrementar fundamentalmente la producción agropecuaria en la República Argentina. Simplemente, son utilizados por algunos pícaros, a pesar de que todavía no están presos.

Es lo que queremos analizar cuando hablamos de esos 16 mil millones de pesos a los que hizo mención el señor diputado Lozano.

Pretendemos que se nos remita toda la información, porque este Parlamento es el que debe asignar los recursos. Deseamos saber cómo se van a aumentar los recursos en el transporte, que hace muchísimos años se viene subsidiando. Sin embargo, ¡cada día la gente viaja peor! Esto lo vemos en los ferrocarriles o en los colectivos.

Son algunos pocos los que perciben estos subsidios. De esto es lo que queremos hablar. También queremos referirnos a la obra pública.

Vemos que las obras públicas que llegan a las provincias argentinas vienen enlatadas porque ya se sabe quiénes las van a ejecutar y llevar a la práctica. Un ex gobernador nos hablaba en relación con la obra de Cóndor Cliff - La Barrancosa, de un incremento de más de dos mil millones de dólares para su realización.

Es una obra que cuando se discutió en el presupuesto del año pasado decíamos que si bien estaba contemplada no tenía presupuesto, y lógicamente era así, la querían dejar así, para tener este incremento de dos mil millones de dólares de los costos implicados.

De esto es lo que nosotros pretendemos hablar cuando exigimos que el Poder Ejecutivo remita una ley a este Parlamento para que analicemos y evaluemos en forma conjunta qué es

lo que vamos a hacer con los recursos de los argentinos.

Por eso, preguntamos cuál es la proyección de ingresos que hace el Ministerio de Economía para el año 2010, y si siguen considerando que la inflación para todo este año –como nos dijo el ministro– va a ser del 6,1 por ciento, porque nadie puede aceptar que se mienta de tal manera al Congreso de la Nación.

Queremos debatir y analizar nuevamente a través de una ley correctiva estos temas y corresponderá al Poder Ejecutivo remitirla a este Congreso, para que le demos el destino que corresponde y que debe ser cubrir la necesidad de los que menos tienen.

Por eso es que desde el bloque de la Unión Cívica Radical acompañamos este proyecto de resolución del señor diputado Lozano.

**Sr. Presidente** (Alfonsín). – Tiene la palabra la señora diputada por Tucumán.

**Sra. Castaldo.** – Señor presidente: quiero que quede claro que el bloque de la Unión Cívica Radical no acompañó el presupuesto, porque siempre se hace referencia al presupuesto votado por el Congreso. El presupuesto se ha convertido meramente en un dibujo que escapa totalmente a la realidad que estamos viviendo.

Pretendo que no sigamos hablando del presupuesto como una formulación meramente contable porque considero que debe ser analizado desde tres puntos de vista. Uno es el jurídico, como un instrumento normativo; el segundo es el económico, porque se refiere a la planificación y desarrollo de la sociedad, y el tercero es el político, como instrumento de gobierno y de control.

Si bien es cierto que a nosotros no nos corresponde la tarea gubernamental, sí nos corresponde la tarea de control, en el sentido más amplio del término, como una categoría de derecho público. Porque si hay algo que objetiva, califica y demuestra cuál es la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo es precisamente el presupuesto y su ejecución.

Ya se ha dicho con claridad que el presupuesto vigente habla de supuestos en lugar de previsiones contables, que en realidad son suposiciones que escapan a la realidad que estamos viviendo. El propio ministro Randazzo,

que es muy locuaz, reconoció la crisis financiera que atraviesa el gobierno.

De la relación entre la recaudación y el gasto surge la necesidad de analizar una ley correctiva, pero no para nuestra satisfacción, no para decir “nosotros dijimos que el presupuesto estaba mal diseñado”, sino simplemente para que nuestros mandantes, los ciudadanos, sepan que deliberamos, que analizamos y que por sobre todas las cosas controlamos, porque ésta es la tarea que nos asigna la Constitución.

A mí no me gustan demasiado los números, pero tengo algunos. En la formulación del presupuesto se trabajó con una pauta de crecimiento del PBI del 2,5, y el cauce de la economía indica que el crecimiento oscilará entre el 4 y el 5 por ciento.

Por otro lado, la realidad nos golpea día a día con una inflación que se había previsto para el transcurso de este año del Bicentenario en un 2,5 por ciento, lo que suena ridículo frente a la realidad que vivimos y parece una ficción; la inflación del 8 por ciento que reconocen también está absolutamente desdibujada.

Calcular los recursos un 11 por ciento por encima de los de 2009 representa una suma de más de 273 mil millones de pesos, pero las pautas reales indican que, sin aumentar la presión fiscal, esa cifra se elevaría un 20 por ciento más, lo que representaría 50 mil millones de pesos, como también lo señaló el señor diputado Lozano.

A todo esto el gobierno pretende adicionar 6.500 millones de dólares de reservas del Banco Central. Por otra parte, la economía mundial se está recuperando y, por el lado de los recursos, la presidenta dispondrá de cerca de 90 mil millones por fuera del presupuesto, de los cuales un 30 por ciento lo asignará a su antojo.

Entonces, creemos firmemente que es necesario concretar una reformulación presupuestaria y que debemos seguir ejerciendo el control de su ejecución, tal como lo especifica la Constitución. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Alfonsín). – Tiene la palabra el señor diputado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Sr. De Prat Gay.** – Señor presidente: llevamos más de cuatro meses gastando casi toda la

energía política en una discusión en torno de cómo vamos a financiar al gobierno nacional.

Como bien se ha dicho ya por parte de algunos diputados preopinantes, es difícil mantener esta discusión sin antes saber cuál es el número que representa la necesidad de financiamiento del gobierno nacional en 2010. Por lo tanto, éste es un debate previo a cómo se va a satisfacer esa necesidad de financiamiento, en caso de que ella exista.

A partir de los números que explicó el señor diputado Marconato, creo que estamos prácticamente relevados de seguir discutiendo si hay o no una necesidad de volver a calcular el presupuesto.

La confusión que surge de los números es la de un país en el que las estadísticas no son confiables, y donde cada uno hace la proyección que le parece para justificar lo que quiera.

Quisiera llevar el debate de los números a un lugar donde ya no podemos opinar, donde la transparencia sea absoluta y donde no se dependa de los papeles de trabajo. Lo único que existe es la realidad, y no se trata de la que perciben los integrantes de esta Cámara o algunos analistas económicos, sino los cuarenta millones de argentinos que diariamente compran bienes y servicios, cuyos precios no tienen absolutamente nada que ver con lo que informa o desinforma el INDEC.

Ya se ha dicho en la pauta presupuestaria que se preveía una inflación del 6,1 por ciento para 2010. Si se miran sólo los índices de inflación de las provincias –son oficiales, hacen su propio cálculo y lo vienen efectuando desde hace mucho tiempo– se encontrará que en un trimestre la inflación ha superado el 6 por ciento.

Cuando el ministro Boudou concurrió a las comisiones de Finanzas y de Presupuesto y Hacienda a hablar de una serie de cuestiones, una de las pocas ideas que dejó claras fue que la Argentina va a crecer este año más de lo que admite el presupuesto 2010, llegando a hablar del 5 por ciento.

Entonces, el presupuesto se refiere a una inflación del 6 por ciento y a un crecimiento del 2 por ciento, con lo que establece una pauta de aumento de los ingresos del 14 por ciento.

Si la inflación en un trimestre ha sido de más del 6 por ciento, lo que en términos anuales equivale a más de un 25 por ciento, y si el propio ministro de Economía reconoce que el crecimiento de este año será mayor al 5 por ciento, la suma de ambos números me da más de un 30 por ciento. No necesito ni una consultora privada ni un curso de matemática, esto es simplemente 25 por ciento más IVA.

Vale decir que un presupuesto que tiene una proyección de incremento de los ingresos del 14 por ciento, cuando la economía en términos nominales va a crecer por lo menos un 30 por ciento, está subestimando los recursos. Después llamémoslo como lo queramos llamar, pero la realidad es que aquello que se aprobó el 12 de noviembre del año pasado es un presupuesto cuyas pautas están voluntariamente orientadas a subestimar los ingresos que va a recaudar el gobierno nacional.

A las pruebas me remito y nuevamente uso números transparentes y oficiales. Si nosotros miramos en la información oficial del Ministerio de Economía cuánto ha sido el crecimiento de los recursos corrientes en lo que va del primer trimestre de este año, veremos que estamos en un 24 por ciento.

La variación de los recursos corrientes al mes de marzo, en términos anuales, es del 28 por ciento. Todavía no están entrando los recursos de las retenciones de la cosecha gruesa que, como todos saben, se coparticipan sólo parcialmente y llegan casi en su totalidad al gobierno nacional. Sin embargo, los ingresos del comercio exterior están creciendo en el orden del 50 por ciento anual al mes de marzo.

Creo que hay pocas dudas respecto de que la pauta presupuestaria está totalmente desactualizada. Entiendo la postura política del señor diputado Marconato, por quien siento mucho afecto y creo entender bastante más de lo que él quiere reconocer, ya que supongo de dónde viene esta reflexión acerca de que no sabe cuáles van a ser los números. No sabe porque no puede reconocer que en la Argentina la inflación es del 25 por ciento. Ésta es la principal razón por la cual este presupuesto tiene subestimados los ingresos.

Si nosotros simplemente corregimos la pauta de crecimiento de los ingresos del 14 por ciento a lo más probable, todavía conservador,



que es una pauta del 25 por ciento más el 5 por ciento, es decir 30 por ciento, entonces, oigan bien: los recursos nacionales que están estimados en 300 mil millones de pesos, para 2010 tendrían un aumento respecto de la pauta presupuestaria de 37 mil millones de pesos.

Esto es simplemente corregir con una matemática muy sencilla, que no requiere ningún informe ni ningún papel de trabajo, y chequear lo que le pasa a la gente todos los días. Es decir que todo esto luego se traduce en mayor ingreso por el IVA, mayor ingreso por impuesto a las ganancias y mayor ingreso en otros impuestos internos que percibe el gobierno nacional.

Sé que no tenemos que aburrirnos con los números pero es precisamente esta necesidad de hablar de números lo que ratifica que tengamos que volver a discutir el presupuesto.

Nosotros estimamos, con sentido común, que va a haber 37 mil millones de pesos más, como mínimo, en las arcas del gobierno nacional durante 2010, y no queremos que ocurra lo mismo que en cada uno de los últimos seis años, cuando en octubre o noviembre aparece un decreto de necesidad y urgencia, en función del artículo 37 de la Ley de Administración Financiera, que dice: “¡Qué bueno, tengo estos 40 mil millones de pesos más y voy a hacer lo que me parezca con ellos!”.

Creemos que a partir del 28 de junio existe otra composición parlamentaria y que la materia presupuestaria es exclusiva del Parlamento. Por lo tanto, desde este ámbito queremos volver a discutir qué hacemos con esos ingresos que están subestimados en el presupuesto. No nos van a sorprender cuando el gobierno los tenga porque ya están creciendo, como dije antes, en el orden del 28 por ciento.

Soy consciente de que desde el 12 de noviembre del año pasado ha habido partidas presupuestarias nuevas anunciadas, en algunos casos lamentablemente, por decretos de necesidad y urgencia, como ha sido la mal llamada asignación universal, y que también ha habido aumentos en las asignaciones familiares.

Si hacemos el cálculo de estos mayores gastos ya previstos, no en el presupuesto pero sí en los decretos de necesidad y urgencia, estamos hablando de 12 mil millones de pesos que

habría que sustraer de los 37 mil millones de pesos de ingresos adicionales. Es decir que sobran unos 25 mil millones de pesos respecto de lo que era la pauta de ingresos y gastos prevista en el presupuesto.

Pasaré ahora a referirme brevemente al tema de las fuentes de financiamiento, que a su vez tiene dos subtemas. El primero de ellos tiene que ver con fuentes de financiamiento no previstas en el presupuesto pero que seguramente estarán disponibles para este gobierno a lo largo del corriente año.

Respecto de dichas fuentes, hay algunas que yo no avalaría, pero está previsto –al menos por los comentarios de los propios funcionarios y con la anuencia de la presidenta del Banco Central– que habrá disponibilidad de fondos por encima de lo que estaba pautado en el presupuesto nacional como fuente de financiamiento.

El diputado que presentó este tema ya ha hecho un cálculo a este respecto. Nosotros hacemos un análisis muy sencillo de lo que entendemos puede haber como recursos o fuentes de financiamiento provenientes no sólo del Banco Central y del Banco Nación, sino además alrededor de unos 15 mil millones de pesos de rentas de propiedad de la ANSES que no están contempladas en el presupuesto de la Nación para el año 2010. Sumando esas fuentes de financiamiento no previstas, llegamos a un total de 29 mil millones de pesos.

En consecuencia, el aumento neto en los recursos y gastos que ya se puede prever, más la disponibilidad de fuentes de financiamiento que no habían sido previstas en el presupuesto 2010, dejan a este presupuesto con recursos adicionales por un valor de 44 mil millones de pesos. Insisto en que ésta es una estimación conservadora –a mi modo de ver las cosas– de lo que puede llegar a ser eventualmente el exceso de ingresos que, de todos modos, debe discutirse en esta Cámara y no en un despacho de la Casa Rosada utilizando los superpoderes.

Por otro lado, existe una fuente de financiamiento alternativa. Digo esto más allá del debate porque tiene que ver con la propuesta del gobierno planteada allá por noviembre del año pasado. Cuando el secretario de Finanzas, Lorenzino, vino a la comisión respectiva y explicó el programa financiero para el año 2010,

se le preguntó cómo harían para financiar esas abultadas necesidades de financiamiento. A eso respondió: “Vamos a hacer un canje, vamos a tener acceso al mercado y vamos a poder ir renovando los vencimientos de deuda a medida que estos se presenten”. No dijo: “Vamos a llevarnos puesto al Banco Central para usar las reservas y financiar lo que nosotros no podemos”.

Quiero hacer un par de reflexiones a este respecto. Cuando el secretario Lorenzino hablaba de acceder al mercado para cerrar la brecha financiera, el mercado le cobraba a la Argentina una tasa del 12,5 por ciento. Aclaro que estoy usando como referencia el Bonar 10, que es un título a siete años, de los más líquidos y de corto plazo que hoy tiene la Argentina. Ese título hoy rinde menos del 11 por ciento. Vale decir que desde el momento en que Lorenzino estaba dispuesto a acceder al mercado para financiarse al 12,5 por ciento, hay un ahorro de más de un punto y medio en la tasa de interés, si ésta fuera la pretensión del gobierno. Creo que ésta debería ser la pretensión de cualquier gobierno. Podríamos discutir cuál es el nivel óptimo de deuda, pero lo que no podemos discutir es que el pueblo tenga que pagar con mayores impuestos o con menor gasto una política de desendeudamiento que es incorrecta.

Quiero aclarar esto porque no hay ningún país del mundo en el que cada vez que haya un vencimiento se tengan que aumentar los ingresos y los impuestos o bajar los gastos. No hay ningún país del mundo –con excepción de la Argentina– que use el superávit de la ANSES para desendeudarse financieramente y para continuar aumentando la deuda más importante, que es la deuda social que tenemos con los jubilados y con los que menos tienen.

Por lo tanto, aparecen nuevas fuentes de financiamiento y aparece también la posibilidad de acceder al mercado para mantener constante la deuda y no desendeudarse a costa de menos gastos o de mayores ingresos.

Creo entonces que la discusión parlamentaria tiene que renovarse. No tengo ninguna duda y coincido con el diputado Lozano en que no podemos discutir la cuestión del financiamiento sin antes saber cuál es la cifra que tenemos que financiar. Y como quedó claro en otras alocuciones, existe una confusión mayúscula

respecto de cuál es ese número que debemos financiar.

Por lo tanto, lo que pedimos, en primer lugar, es que el Poder Ejecutivo se tome el trabajo de zanjar esta discusión, que reconozca que hoy los ingresos crecen casi al 30 por ciento, producto de una inflación descontrolada, que recalculé las distintas partidas presupuestarias y envíe ese nuevo proyecto de ley al Congreso. Creo que éste sería un buen punto de partida para evitar la mala praxis institucional de los últimos años de que todo se resuelve con un decreto de necesidad y urgencia o bien de que en los presupuestos no se establece una pauta de aumento de los salarios.

Parte del problema inflacionario que hoy tenemos en la Argentina es que el gobierno no se hace cargo de la inflación, porque en ningún lado establece una pauta de crecimiento nominal de los precios, y por lo tanto cada uno intenta hacer lo que puede en la discusión salarial, en la discusión de precios, y esto provoca más inflación. Sería mucho más saludable que el gobierno primero reconociera que existe inflación y luego determinara una pauta de crecimiento de algunos precios, incluidos los salarios, que permita establecer un ancla a partir de la cual la población entienda que al gobierno no sólo le preocupa la inflación sino que se está ocupando de resolverla. Esto mismo se podría aplicar del lado del gasto en otras partidas que son muy sensibles a la inflación, como pueden ser los subsidios.

–Ocupa la Presidencia la señora vicepresidenta 2ª de la Honorable Cámara, doña Patricia Susana Fadel.

**Sr. De Prat Gay.** – Por lo tanto, yo creo que es de urgencia extrema que volvamos a discutir las pautas presupuestarias. Entiendo que todos estamos de acuerdo en que los números del presupuesto están totalmente desactualizados. No podemos estar funcionando con una ley de leyes en la que nadie cree. No podemos hacer lo que hace el INDEC; este Parlamento debe tener otra postura respecto de los compromisos que asumimos y de las cuestiones que firmamos, y por eso es absolutamente necesario que el gobierno revea esos números y los envíe al Congreso para que tengamos una ley correctora.

Si empezamos a hacer estas cosas, si comenzamos a operar institucionalmente, si tenemos una discusión en serio a partir de números en serio, si las estadísticas oficiales dicen la verdad y no mienten, éste puede ser el punto de partida para empezar a resolver los problemas.

Frente a la discusión de cómo bajar la inflación está la postura facilista del oficialismo de decir que la única manera de hacerlo es con ajuste. Yo creo personalmente que el gobierno únicamente puede bajarla con ajuste por la falta de credibilidad que tienen las estadísticas y las políticas.

Si acá hubiera un gobierno creíble que midiera lo que tiene que medir, que dijera la verdad una vez que lo ha hecho –y que por lo tanto eso fuera tomado como parámetro de dónde están las expectativas de la inflación y la verdadera inflación–, que reconociera que la inflación es del 25 por ciento y no del 6 por ciento y que por eso está preocupado, que quiere que sea del 20, después del 15 y luego del 10 por ciento, muy posiblemente desde el Parlamento podríamos empezar a contribuir con las políticas que de a poco van a ir llevando la inflación al nivel al que se la tiene que llevar.

Lo que discutimos hoy es el presupuesto y lo que venimos debatiendo hace cuatro meses es la utilización de reservas, cuando lo que deberíamos discutir son aquellas cuestiones que afectan de manera más contundente y directa al bolsillo de la gente.

La Coalición Cívica considera que una inflación del 25 por ciento es absolutamente insostenible, sobre todo para los que menos tienen. Ésta debiera ser la discusión. Una vez que abrimos la discusión del presupuesto con el excedente de ingresos, perfectamente podemos volver a discutir qué hacemos con ese excedente de ingresos. Hasta tanto lo hagamos no podemos preocuparnos por la gente ni resolver la discusión pendiente que se abrió de manera totalmente irregular con un decreto de necesidad y urgencia del 14 de diciembre y más irregularmente todavía con otro decreto de necesidad y urgencia que cambió el número pero amplió la afrenta el 1° de marzo de este año. (*Aplausos.*)

**Sra. Presidenta** (Fadel). – Tiene la palabra la señora diputada por Santa Fe.

**Sra. Ciciliani.** – Señora presidenta: adelanto el voto afirmativo del bloque Partido Socialista en pos de pedir al Poder Ejecutivo de la Nación una reformulación del presupuesto.

Brevemente, haré algunas consideraciones que justifican esta posición. Partimos de la premisa de que las cuestiones vinculadas al presupuesto de la Nación están íntimamente relacionadas con el uso de reservas para la cancelación de los compromisos internacionales y las reformas tributarias que se están discutiendo en el Congreso de la Nación. Por eso, queremos tener esta mirada abarcativa y amplia en estos temas.

Nosotros votamos en forma negativa el DNU no sólo por una cuestión de forma, ya que estábamos en desacuerdo con ese decreto de necesidad y urgencia por entender que soslayaba la intervención del Congreso de la Nación en el tema del pago de la deuda, sino que también lo hicimos porque creíamos que la discusión sobre el pago de la deuda necesitaba un debate amplio, y ese debate amplio tenía que ver con la revisión del presupuesto nacional.

Nosotros solicitábamos la revisión del presupuesto de la Nación por los temas de agenda que ha marcado el mismo Ejecutivo nacional. La ley de presupuesto para el ejercicio 2010 no contempla el monto de la asignación universal por hijo, el costo fiscal del incremento aprobado de las asignaciones familiares, el Programa de Inversiones Prioritarias ni los aumentos provocados por la política salarial no definida en el presupuesto.

Pero además –y creemos que esto es fundamental– no contempla la situación financiera de las provincias, y si hablamos de un modelo de desarrollo basado en un gasto, no podemos mirar sólo el gasto público que se origina a nivel Nación. Con responsabilidad debemos mirar el gasto público de los estados subnacionales, que en el año 2009 terminaron con un déficit de más de 14 mil millones de pesos.

Así como el oficialismo alude al modelo cuando defiende el gasto del Estado, nosotros, desde el bloque socialista, también defendemos esta mirada integral del gasto de las provincias porque necesitamos darle previsibilidad a los gobernadores. Entendemos que el éxito de la Nación y de las provincias va a redundar en

una mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos argentinos.

En esa responsabilidad asumimos los compromisos y nuestras votaciones y posiciones en el Congreso de la Nación, porque estamos convencidos de que las alternativas a las dificultades que planteamos van a ser positivas en la medida en que también lo sean las gestiones que estemos realizando ahora en cada uno de los niveles de gobierno.

En esa inteligencia, creemos clave que en la reformulación del presupuesto se revea que las transferencias no automáticas a las provincias han subido de un 2 por ciento a un 6 por ciento en los últimos dos años y que además se contemple la creación de un fondo de aportes del Tesoro nacional, en virtud de la ley 23.548 –ya que el reparto de esos fondos está absolutamente atrasado–, para atender los problemas financieros de las provincias. Cabe aclarar que desde el año 2003 hay una acumulación en manos del gobierno central de fondos o aportes que corresponden a las provincias.

En ese entendimiento es que participamos de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, pero también nos hacemos eco del problema que planteaba el presidente de dicha comisión cuando en la última reunión manifestó que en esta Cámara hay proyectos de ley que afectan, por más de 40 mil millones de pesos, el presupuesto de la Nación.

Con esa responsabilidad y con esa amplitud es que queremos la discusión de estos temas que creemos sustanciales para la calidad democrática y para tener un presupuesto acorde con las necesidades de la gente.

Por lo expuesto, señora presidenta, ratificamos nuestra decisión de apoyar la revisión del presupuesto nacional.

**Sra. Presidenta** (Fadel). – Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

**Sr. Agosto.** – Señora presidenta: en realidad compartimos la idea de readecuar el presupuesto nacional, y no porque entendamos que tiene que ser un cálculo exacto –todos los años se producen desfases por el lado de los recursos y de los gastos–, sino porque el contexto nacional e internacional ha variado de manera relevante desde septiembre de 2009 –oportunidad

en la que el Poder Ejecutivo nacional elaboró el proyecto de presupuesto– hasta la fecha.

Para que puedan comprender el sentido de mis palabras voy a mencionar sólo algunos ejemplos. Aquel presupuesto fue elaborado con una pauta de crecimiento del producto bruto interno del 2,5 por ciento y, además, se estimó un crecimiento de los precios del 8,8 por ciento. En forma acumulada estamos hablando de aproximadamente un 11 por ciento. Ése fue el indicador que se tomó en cuenta para ajustar los recursos y proyectarlos para el año 2010.

¿Qué está ocurriendo en realidad? Afortunadamente la tasa de actividad en lugar de crecer al 2,5 por ciento lo está haciendo aproximadamente al 5 por ciento. Por otra parte, el nivel de precios está creciendo a una tasa del 25 por ciento. Resumiendo: mientras en el presupuesto vigente los recursos se ajustan a una tasa del 11 por ciento anual, la realidad indica que se están ajustando a una tasa de aproximadamente el 31 por ciento anual.

Por supuesto que esos recursos no van a estar ociosos. Digo esto porque el presupuesto del corriente año preveía un crecimiento del gasto del orden del 12 por ciento, pero lo que hemos observado en el último año indica que el gasto público está creciendo a una tasa promedio del 30 por ciento.

De manera que por el lado del gasto también se observa una desviación o un desfase importante, que no sólo es cuantitativo sino también cualitativo.

Tal como ya se ha mencionado, cuando nos referimos a los recursos estamos hablando, por ejemplo, de la incorporación al presupuesto de la totalidad de las utilidades del Banco Central, que son del orden de los 20 mil millones de pesos, cuando el presupuesto preveía un importe mucho menor. Lo mismo podríamos decir de las rentas provenientes de la inversión financiera del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, que rondarán los 9 mil millones de pesos, cuando el presupuesto también contemplaba por este ítem una cifra mucho menor.

Debo aclarar que cuando señalo que el gasto va a crecer alrededor del 30 por ciento estamos incluyendo conceptos muy relevantes, como por ejemplo un aumento en los salarios de los agentes del sector público y un incremento na-



tural de las jubilaciones, que nunca se incluye en los presupuestos pero que es necesario contemplarlo para tener una idea sobre la real necesidad de financiamiento. Dentro de ese incremento del 30 por ciento también incluimos lo que corresponde al programa de asignación universal por hijo –que no estaba previsto– y un posible incremento de las asignaciones familiares.

También cabe precisar que en esta proyección no estamos planteando una reducción del gasto público. De ninguna manera estamos proponiendo un ajuste sino que, por el contrario, estamos convalidando una tasa de expansión similar a la de los años anteriores.

A pesar de ello –me refiero tanto a los mayores recursos como a los mayores gastos– es probable que las necesidades de financiamiento del Tesoro nacional para este año sean de aproximadamente 15 mil millones de pesos.

Ahora bien, si planteamos la búsqueda de alternativas para resolver esa situación, es necesario que lo hagamos a través de una visión más amplia, a fin de que no se contemplen solamente las necesidades de financiamiento del Tesoro nacional. En este sentido, ya hemos dicho en otras oportunidades que las provincias argentinas también van a tener una necesidad de financiamiento prácticamente equivalente a la del Tesoro nacional.

No sería muy bueno para el manejo de las finanzas públicas que el Tesoro nacional, a través de distintos mecanismos de financiamiento, pudiera resolver este bache fiscal en tanto las provincias quedaran sin ningún tipo de cobertura en el sentido de contar también con instrumentos alternativos.

Por eso, nos parece razonable la idea de poder revisar el presupuesto, haciéndolo en un sentido positivo para que tanto el Tesoro nacional como las provincias argentinas puedan tener las necesidades de financiamiento aseguradas, para que asimismo la Argentina pueda volver a los mercados internacionales y de esa manera recobrar el financiamiento, no sólo ya para el sector público sino también para el sector privado, porque claramente en la Argentina no sólo el sector público requiere financiamiento, también las pequeñas y medianas empresas, con el objetivo central de apuntalar la inversión y el crecimiento productivo, que

es la única manera de poder generar empleo y reducir la pobreza de manera sostenible en el mediano y largo plazo.

Quiero decir también que el presupuesto debe contemplar necesariamente este año un rebalanceo de las transferencias a las provincias argentinas. Existen distintos instrumentos y uno de ellos es la distribución de recursos pertenecientes a las provincias en el marco de la Ley de Coparticipación Federal, como son los aportes del Tesoro nacional.

Hoy se registra un stock de deuda aproximado del orden de los 8.500 millones de pesos, de manera también que dejamos establecido que debería considerarse en el presupuesto esta suma para que de manera gradual se pueda ir distribuyendo a las provincias, recuperando en ese caso los gobiernos subnacionales este tipo de instrumentos que les son propios.

De la misma manera y siempre analizando un marco de financiamiento razonable, tanto para el Tesoro nacional como para las provincias, podríamos considerar la coparticipación de algunos tributos que tienen un sesgo claramente discriminatorio para las provincias, como es el caso del impuesto al cheque.

Otra alternativa que podría permitir el recupero de recursos, aunque sea en forma gradual, es cumplir estrictamente con el piso de garantía de coparticipación, que es del 34 por ciento del total de los recursos, porque en los últimos meses, aun incluyendo la coparticipación del denominado “fondo soja”, no se alcanza ese porcentaje.

También planteamos una revisión del presupuesto para garantizar la fuente de financiamiento del Tesoro nacional a las provincias argentinas. En modo alguno estamos hablando de la posibilidad de alterar el buen funcionamiento del Estado, tanto nacional como provincial, fundamentalmente teniendo en cuenta que aspectos esenciales de nuestra población, como son la salud y la educación, están descentralizados en cabeza de las provincias argentinas. *(Aplausos.)*

**Sra. Presidenta** (Fadel). – Tiene la palabra el señor diputado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Sr. Heller.** – Señora presidenta: cuando presentamos nuestro proyecto de ley de creación

del Fondo del Desendeudamiento planteamos en los fundamentos una serie de cuestiones y entre otras que a nuestro juicio, luego de la sanción de este proyecto, resultaría conveniente que el Poder Ejecutivo enviase una adecuación de los gastos y recursos del presupuesto 2010, de forma tal que este Congreso efectivamente pueda debatirlo, confiando en que las distintas posiciones no traben su tratamiento y se pueda llegar a consensos que respeten los intereses del país y de su población.

Por lo tanto, adelanto que nuestro bloque acompañará la iniciativa de solicitud al Poder Ejecutivo del envío de una nueva visión del presupuesto nacional. Pero, al mismo tiempo, queremos señalar que no compartimos los fundamentos del proyecto en consideración. Es decir, compartimos la idea pero no estamos de acuerdo con las razones.

A nuestro juicio –tal vez por falta de entendimiento–, en este debate se han evidenciado algunas contradicciones. Por ejemplo, hemos escuchado decir que el Estado nacional tiene cubiertas sus necesidades de financiamiento, habida cuenta de la expectativa de un mayor crecimiento del producto en relación con lo que está pautado, lo que generará fuertes incrementos en los ingresos. Sin embargo, el proyecto en consideración habla de un desfinanciamiento del orden de los 95.741 millones de pesos. Allí aparece, en nuestra opinión, una de las contradicciones que nos llevan a señalar que no compartimos los fundamentos de esta iniciativa.

Queremos señalar que nos llama la atención que se intente convertir en negativo el hecho real y objetivo de que las condiciones económicas muestran que tenemos un año mucho más favorable, desde el punto de vista presupuestario, de lo que estaba previsto o podría imaginarse cuando en noviembre del año pasado se consideró el proyecto de ley de presupuesto. En aquel momento para muchos resultaba una audacia hablar de un 2,5 por ciento del crecimiento del PBI para 2010. Se sostenía que estábamos inmersos en un proceso recesivo y que la posibilidad de un crecimiento del 2,5 por ciento era un dibujo.

Hoy hemos escuchado en este debate –como cotidianamente lo vemos reflejado– que nadie habla de números de crecimiento del PBI

menores al 5 por ciento, e incluso se llegan a mencionar cifras de más del 6 por ciento. Esto no puede ser considerado un dato negativo, el resultado de una casualidad o simplemente de las fuerzas de la naturaleza. Habría que imputar por lo menos una proporción a la aplicación de políticas públicas que a través del desarrollo eficiente del gasto han logrado incrementar la actividad. Me refiero, por ejemplo, al impacto real que tiene la asignación universal por hijo sobre el crecimiento del producto de este año.

Es cierto que a la vez todo eso genera nuevos gastos porque esa asignación no estaba prevista en el presupuesto, como tampoco lo estaban el aumento de las asignaciones familiares ni la pauta salarial, tal como lo explicó el ministro cuando concurrió a la reunión conjunta de las comisiones, sosteniendo que preverla en el presupuesto implicaba un hecho negativo desde el punto de vista de las negociaciones salariales.

Habida cuenta de las distintas convenciones que se vienen llevando a cabo podemos estimar que difícilmente los salarios del sector público tengan un incremento inferior al 20 por ciento. Si a los aproximadamente 10 mil millones que cuesta la asignación universal por hijo les sumamos los 2.500 o 2.600 millones del incremento de las asignaciones familiares y los alrededor de 7.000 millones que según nuestra estimación van a representar los aumentos salariales, tenemos importantes sumas del gasto público no previstas que justifican y ameritan la consideración de un proyecto de ley complementario al presupuesto de gastos y recursos.

Entendemos que el camino adecuado hubiera sido el de considerar previamente el tema del Fondo del Desendeudamiento. Con dicho fondo ya aprobado, podríamos encarar entonces esa revisión del presupuesto, que es lo que en definitiva planteamos en nuestro proyecto. ¿Por qué así? Por la simple razón de que estaríamos hablando de un recurso cierto del que dispondría el Estado nacional. Además, al hacer el nuevo cálculo no sería indiferente si se lo hiciera teniendo disponibles los recursos provenientes de la utilización de las reservas, que si esa posibilidad resultase finalmente vedada.

Por eso, dijimos que el camino lógico –no el de la confrontación ni el de imponer determi-

nada supremacía— hubiera sido el de discutir el Fondo del Desendeudamiento y, a partir de allí, elaborar adecuadamente el ajuste del presupuesto, considerando las nuevas realidades que estamos describiendo y que, con diferentes matices, han señalado otros diputados.

No podemos entender las razones por las cuales podría ser bueno utilizar las reservas para pagar deuda en 2009, y no lo sería en 2010. En realidad, no encontramos razón teórica ni práctica que nos permita pensar que esto efectivamente sea así.

Por eso, nos parece que contar con los fondos que se hubieran generado luego de la aprobación de la Ley del Fondo del Desendeudamiento despejaría enormemente el panorama a la hora de discutir un nuevo presupuesto. No vemos ninguna razón para que ocurra lo contrario.

Estamos de acuerdo con quienes han planteado que el gasto debería ser incrementado y no reducido, por ejemplo, actualizando la universalización de la asignación para tratar de contrarrestar el deterioro que dicha asignación tiene vía lo que sucede con los precios.

No estamos de acuerdo —lo hemos dicho en otras oportunidades— con que la forma en que se mide la inflación sea la responsable por el aumento de los precios. Entendemos que se trata de un típico caso de puja distributiva, donde los formadores de precios —aprovechando su carácter monopólico y oligopólico— se apoderan de parte de los recursos que el esfuerzo de toda la Nación pone en manos de los sectores más necesitados.

Creemos que para llevar adelante políticas distributivas también es necesario llevar adelante políticas que permitan limitar la capacidad que esos sectores oligopólicos tienen de apropiarse de la renta que es transferida por las políticas públicas.

Por eso, también hemos hablado de la necesidad de realizar una reforma tributaria profunda que apunte a los impuestos progresivos, que mejore la percepción del impuesto a las ganancias con escalas más progresivas, graduando la renta personal para que las ganancias de las empresas se centren en la cabeza de sus accionistas, extendiendo el impuesto a la renta financiera y a las ganancias de capital.

También hablamos de reformular la legislación para que la renta de la tierra y del subsuelo sea gravada adecuadamente. Se trata de asignaturas pendientes, que seguramente con el tiempo este Parlamento podrá ir tomando y encarando con un sentido positivo.

Acompañamos la idea de discutir un proyecto de ley complementario o que se solicite al Poder Ejecutivo que nos remita dicho proyecto de ley.

No compartimos los fundamentos y no estamos de acuerdo con que algunas cosas de la política en curso que consideramos positivas sean utilizadas en un sentido inverso.

**Sra. Presidenta** (Fadel). — Tiene la palabra el señor diputado por Entre Ríos.

**Sr. Solanas**. — Señora presidenta: escuchamos con mucha atención la intervención del señor diputado Marconato y la verdad —lo decimos con todo respeto— es que nos da la impresión de que no ha leído atentamente nuestra propuesta de resolución.

Sería bueno que se la estudiara en serio, porque busca dar solución a las contradicciones, baches o simulaciones que tiene el presupuesto 2010 votado en noviembre del año pasado.

Es cierto que aparecieron nuevos gastos, pero resulta que con el planteo de la prudencia se viene arrastrando una suerte de metodología de debatir un presupuesto que no plantea con realismo y verdad los recursos posibles existentes, ni tampoco plantea con realismo los gastos.

Digo esto porque en los años de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner pasaron más de 120.000 millones de pesos por fuera del presupuesto. Ahora nos encontramos con que deben pasar alrededor de 55.000 millones, como estaba planteando mi compañero Lozano.

Lo real es que el presupuesto esconde concretamente que se votó un rojo de 69.000 millones, sin contar los gastos nuevos que aparecieron; frente a esta serie de incongruencias, me pregunto cómo podemos acudir tan rápido a la idea del endeudamiento. No voy a hablar de desendeudamiento porque no estamos ante un desendeudamiento.

Ya se están emitiendo bonos por 11.000 millones de dólares y también cupones de bonos del PBI por otros 8.000 millones. Es decir que

estamos ya a las puertas de un endeudamiento firme de 19.000 millones de dólares, que es prácticamente lo que reclaman los bonistas: reclaman 20.000 millones más sus intereses, o sea 29.000. Pero la quita real de desendeudamiento, la verdad es que es casi nula.

Acabo de tocar un tema que llama la atención porque sigue ausente en el debate. Se sigue confundiendo que el pago de la deuda está atado a los DNU. Lo que ha quedado fuera del debate en estos cuatro meses es el corazón del monstruo, que es el decreto 1.953 del 9 de diciembre de 2009.

Este decreto autorizó al gobierno nacional a emitir deuda, es decir, emitir bonos hasta 15.000 millones de dólares. La verdadera incongruencia de esta bien llamada “operación canje” y mal llamada “de desendeudamiento” es que, además, rompe una tradición jurídica al pagar deuda mediante un canje de bonos cuando una parte de ellos está siendo investigada por una seria presunción de fraude. No hablo en el aire, ya que la causa 9.147 está abierta en el Juzgado Federal Penal N° 2 del juez Eduardo Martínez Giorgi.

La invención de esta operación de canje de deuda ha sido motorizada, entre otros, por la consultora Arcadia. Así se ideó el canje de los bonos que quedaron afuera del realizado en 2005 mediante la entrega de títulos nuevos, en una nueva operación de endeudamiento de la Argentina. Esto es de una gravedad extrema, porque si nuestro país va a enfrentar los baches del desarrollo y bienestar de los argentinos mediante la emisión de deuda, la Argentina no tiene salida.

Pensemos que en estos últimos veintiséis años hemos pagado más de 150.000 millones de dólares, y hoy nuestro país todavía adeuda en firme 147.000 millones de dólares. A pesar de haber pagado en los dos gobiernos de Kirchner 40.000 millones, hoy seguimos debiendo 147.000, a lo que hay que agregar las deudas de las provincias, con lo que estamos cerca de los 162 o 163 mil millones de dólares de deuda, con pagos ya programados hasta el año 2089.

Éste es el futuro para las generaciones que nos siguen y ésta es la realidad de la política llamada “de desendeudamiento”, que alegremente quiere canjear viejos bonos –que aún están siendo investigados– por bonos nuevos.

En definitiva, la Argentina no tiene otra salida que administrarse con los recursos que posee en su territorio. Los recursos materiales y las rentas excepcionales son giradas libremente al extranjero, produciendo empobrecimiento para la Argentina; así se fugaron 40.000 millones de dólares en estos últimos años.

La Argentina no tiene otra salida que emprolijar sus cuentas. Por ello ha surgido la propuesta del compañero Lozano y de Proyecto Sur de revisar el presupuesto de 2010, a fin de encaminarnos hacia una ley complementaria que atienda con realismo el déficit concreto que presenta el presupuesto. De esa forma comenzaríamos a sincerar la realidad financiera de la Argentina.

Es cierto que podríamos apelar a otras rentas. Recién las enumeraba el diputado preopinante, y estamos de acuerdo con lo que planteaba el diputado Heller en el sentido de que hay que marchar hacia la modificación del impuesto a las ganancias para recuperar rentas que no se gravan.

La Argentina ha perdido muchos años sin convocar a un consejo económico y social que reúna las fuerzas de la producción y el trabajo, a fin de acordar entre todos la salida gradual del regresivo sistema impositivo que arrastramos desde hace varias décadas. Aquí las transacciones bursátiles y las operaciones de grandes empresas y sus ventas de bienes de capital no pagan un centavo.

Las exportaciones mineras, el año pasado primeras en el ranking de ganancias con el 28 por ciento, no tienen retenciones móviles. Además, las retenciones que tienen son mínimas y están compensadas por el escandaloso subsidio de reintegro que reciben.

Nosotros proponemos revisar, recapturar las rentas extraordinarias y reponer el ciento por ciento de los aportes patronales que fueron diluidos a su mitad en el año 1993 por Domingo Cavallo. Además, planteamos revisar, por supuesto atentamente, toda esta serie de beneficios y desgravaciones fiscales a los grandes grupos económicos por 27.000 millones de dólares.

¿Por qué no revisamos, señores diputados de todas las corrientes, en lugar de confrontar? ¿Por qué no hacemos el esfuerzo de echar



mano a las rentas que tiene el país y que se le van como agua entre las manos, en lugar de acudir tan fácilmente a la política de endeudamiento o al canje de deuda?

En definitiva, proponemos con firmeza y seriedad que se tome en cuenta nuestro proyecto de resolución de abrir el presupuesto 2010 y completarlo con una nueva ley que termine con el dibujo.

**Sra. Presidenta** (Fadel). – Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

**Sr. Milman**. – Señora presidenta: pensaba en las palabras del señor presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda respecto de si vamos a rediscutir el presupuesto cada dos meses.

También pensaba por qué un proyecto como el que estamos tratando no se consideró en la Cámara en períodos anteriores, y la respuesta es que la composición de esta Cámara es distinta.

El presupuesto aprobado por el Congreso de la Nación, al igual que los presentados en los últimos años, incluye cifras absolutamente alejadas de la realidad, introducidas en él para aumentar el nivel de discrecionalidad a partir de reasignar partidas presupuestarias.

Un presupuesto que prevé una inflación real para el año 2010 cercana al 20 por ciento y que hace una estimación del gasto de sólo el 12 por ciento con respecto al año anterior, es lo que básicamente se llama “de ajuste”. Para ponerlo en palabras del Poder Ejecutivo, estas cifras implican una caída del gasto en términos reales, es decir, ajustado al nivel por inflación. Además, se prevé una fuerte desaceleración del gasto público nominal porque, luego de crecer a tasas del 35 por ciento en 2008 y del 30 por ciento durante 2009, en 2010 se va a crecer sólo un 12 por ciento.

Señora presidenta: carece de sentido discutir fuentes de financiamiento para un presupuesto que este Congreso aprobó deficitario si antes no se hace una real revisión de dicho presupuesto. Este mecanismo nos permitiría estimar con exactitud cuáles son las necesidades de financiamiento del Estado nacional.

El mismo diputado Marconato hablaba de los números de determinadas consultoras. Es real que esas consultoras se equivocan.

Ahora bien, ¿sobre qué números debemos programar el presupuesto? ¿Sobre las cifras del INDEC, que dicen que en la Argentina no hay inflación? ¿Teniendo en cuenta las palabras del ministro de Economía, que dijo que se trata sólo de un reajuste de precios? ¿O sobre lo que dijo el secretario general de la CGT, quien nos habla de la “inflación del changuito”? Él se sienta a discutir las paritarias en todas las ramas de la actividad económica argentina, y el Estado nacional acuerda en su paritaria con el gremio docente el 22 por ciento.

¿Cómo medir la inflación real? ¿Sobre qué base? Allí está uno de los problemas con que el presupuesto y cualquier otra discusión económica en la Argentina están viciados.

El presupuesto que se nos presenta no sólo abarca un montón de dinero que transita por fuera de las partidas, a través de los fondos fiduciarios, con absoluta discrecionalidad, para evitar la posibilidad de control de distintos organismos y poderes administradores, sino que también hay muchas y muy importantes instituciones que se han establecido por fuera del presupuesto. Me refiero, por ejemplo, a la incompleta asignación por hijo, que saludamos pero que es incompleta.

Dicha asignación también está por fuera de nuestro presupuesto. Semejante programa de asistencia social debe estar incluido en las previsiones presupuestarias. A los pocos meses de que este Congreso aprobara el presupuesto, la señora presidenta de la Nación dio a conocer este programa mediante un decreto al solo efecto de que no pudieran tratarse en esta Cámara los proyectos presentados por diputados y diputadas de bloques de la oposición. Es decir que hizo eso solamente para evadir la discusión acerca de la pobreza en la Argentina, a fin de no sincerar los números del INDEC y reconocer que en nuestro país hay cerca de un 30 por ciento de compatriotas que se encuentran por debajo del nivel de pobreza.

¿Por qué el Ministerio de Economía ha dejado de publicar hace varios meses las ejecuciones presupuestarias en su página web? ¿Por qué nos esconde el ministerio los números reales de la economía? ¿Será por la puja distributiva, por el reacondicionamiento de precios o por lo que en cualquier libro de economía se llama “inflación”?

Estamos discutiendo desde hace varios meses cómo pagar la deuda, pero no quiero extenderme demasiado sobre si es justa o no porque muchos colegas expresaron posiciones muy cercanas a la nuestra. Pero desde la visión del Poder Ejecutivo, que dice que debe asumir tasas internacionales exorbitantes –lo cual es cierto–, pensamos: ¿por qué hace pocos años, en esta misma administración, podíamos colocar bonos por debajo de las tasas que paga Brasil? Por ejemplo, en el año 2007 colocamos un bono al 7,7 por ciento. Desde entonces sólo asumimos pagar esta deuda a tasas del 15 por ciento al gobierno de Venezuela, el amigo del gobierno argentino.

Señora presidenta: me voy a permitir leer dos párrafos de un texto de un prestigioso economista: “Sin uso de reservas, con o sin canje, el país está en condiciones de cumplir sus compromisos externos y crecer. Los pagos de este año –con reservas u otros recursos– tienen una diferencia de tasa de interés, dato importante pero que no involucra la capacidad de pago”.

En otro párrafo, este mismo economista dice: “No es preciso enfriar ni ajustar la economía, es decir, bajar el gasto real indispensable para la oferta de bienes públicos, para frenar la suba de precios. Sí es preciso acomodar el crecimiento de gasto público al de la recaudación, lo cual permitiría recuperar el superávit primario”. El economista citado es el doctor Aldo Ferrer, quien dice que no hace falta usar las reservas para atender los compromisos internacionales.

Entre los montos importantes que están por fuera del presupuesto, como decíamos antes, figura la asignación por hijo –que no quiero llamar “universal”–, estimada en cerca de 10.000 millones de pesos, y el costo fiscal de esto, que son unos 2.500 millones más, tampoco está previsto en este presupuesto. Estos gastos fueron decididos con posterioridad a su aprobación. Solamente en este rubro debería incrementarse el presupuesto en 12.465 millones de pesos, salvo que al gobierno se le ocurriera financiarlo con reducciones equivalentes en otros conceptos, lo que se denomina “ajuste”.

El propio Poder Ejecutivo saca absolutamente todos los días –basta con ver el Boletín Oficial– por decisiones administrativas del jefe de Gabinete reasignaciones de partidas, porque

no sabe de dónde obtener dinero para completar determinados programas. Menciono dos, que son sintomáticas: la decisión administrativa 41/2010, del 17 de febrero de 2010, donde se reasignaron partidas presupuestarias sacando del programa para provincias y municipios 144.209.091 pesos con destino al Programa Fútbol para Todos, y la decisión administrativa 84/2010, del 9 de marzo de 2010, por la que se reasignan partidas presupuestarias para el proyecto de remodelación de la quinta de Olivos por 950.000 pesos y para el proyecto de remodelación de la Casa de Gobierno, etapa II, por 11.900.000 pesos, sacando esos fondos de las jurisdicciones “Obligaciones a cargo del Tesoro”, y más precisamente, del Subprograma Asistencia Social.

Conforme al programa financiero del año 2010 elaborado conjuntamente por las secretarías de Finanzas y de Hacienda, que contemplaba la autorización del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, a través del órgano responsable de la coordinación de los sistemas de administración financiera, para realizar operaciones de crédito público para cubrir necesidades financieras del ejercicio, cabe mencionar que la autorización de endeudarse que este Congreso aprobó no implica obligación del Ejecutivo de realizar la operación, ni mucho menos que el gasto que se financia con recursos del crédito esté autorizado. Por lo tanto, es necesario incluir la cláusula del presupuesto para poder ejecutar un gasto con financiación interna o externa y deben autorizarse tanto el endeudamiento como el gasto.

Quiero ser breve. Yo tenía la certeza de que el presupuesto del gobierno nacional no era un presupuesto progresista, pero todos recordarán aquella famosa frase del 45, cuando se decía que no se podía caminar por el Banco Central de la República Argentina, abarrotado de lingotes de oro. ¿Qué hizo entonces el general Perón? Consagró el estatuto del peón, los derechos del trabajador, los derechos de los ancianos, la ley de convenios colectivos de trabajo, la ley de previsión social, la ley de accidentes de trabajo, la ley de vivienda obrera, el sueldo anual complementario, la mutualidad sindical, las escuelas sindicales, la ley de la justicia del trabajo, los regímenes de jubilación, las reglamentaciones de las condiciones del trabajo y

del descanso y las proveedurías sindicales, entre otros muchos logros sociales de las clases trabajadoras durante el siglo pasado.

No creo que hoy exista en materia de reservas la tendencia progresista que tenía entonces la utilización de los fondos que había en el Banco Central. Hoy, no sólo creo que el actual presupuesto no es progresista, sino que además tengo dudas de que sea un presupuesto peronista. Quisiera saber si los actuales descamisados son el EM de Kenneth Dart o el NML Capital de Elliott Associates, que son los fondos buitres. (*Aplausos.*)

**Sra. Presidenta** (Fadel). – Tiene la palabra la señora diputada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Sra. Michetti.** – Señora presidenta: en nombre del bloque que integro voy a coincidir con varias de las posturas que han manifestado otros bloques no oficialistas, en tanto y en cuanto creo que, evidentemente, hace falta una revisión del presupuesto 2010 aprobado el año pasado. En todas las presentaciones ha quedado muy claro que este presupuesto ha sido absolutamente superado tanto en sus previsiones de ingresos como de egresos, y que además es un presupuesto que viene acarreado ya desde el inicio una situación que, obviamente, nos hace estar donde estamos. Las situaciones que fue recorriendo este presupuesto fueron definitivamente determinantes de la realidad en la que estamos hoy.

En primer lugar, fue un presupuesto sacado con mucho apuro por parte del bloque oficialista, obviamente una vez que se conocieron los resultados de las elecciones de junio del año pasado, que cambiaron las mayorías del Congreso y que permiten, después de la asunción de los nuevos diputados, una discusión mucho más plural.

Además, de acuerdo con lo que el bloque al que pertenezco y su presidente comentaron en varias oportunidades –porque yo todavía no era diputada–, se votó de una manera muy cerrada, con un debate que no permitió ninguna modificación, porque no se dio pie a ninguna posibilidad de enriquecer el presupuesto, y los bloques opositores más representativos no lo acompañaron, con lo cual ya partimos de una base bastante complicada.

Luego se estimaron datos, tanto de ingresos como de egresos, con una especulación bastante marcada. Además, por la manipulación de los números del INDEC y por no contar con información proveniente del gobierno, después de todos los datos que han mencionado los señores diputados quedan en claro las diferencias que hay, incluso estando de acuerdo con la revisión del presupuesto.

Además, desde las comisiones se niega la presencia del ministro de Economía o de otros funcionarios del área para que podamos contar con datos duros, que son muy necesarios, en relación con la nueva situación económica que tenemos, para evaluar los elementos presupuestarios.

Entonces, hoy nos encontramos con esta situación que en el fondo nos deja sin instrumentos de vuelo, y ya sabemos que cuando no tenemos instrumentos de vuelo en la política ocurre lo mismo que cuando uno está volando un avión: no sabe bien cuál es el rumbo y, obviamente, no puede seguirlo.

Ello no nos permite trabajar con la seriedad necesaria para poder introducir propuestas que modifiquen esta situación irreal del presupuesto, mucho menos a partir de la presentación de decretos –como lo hizo la señora presidenta tanto en diciembre como en marzo, ante la Asamblea Legislativa– que lo único que nos proponen es un instrumento rígido –con el que prácticamente sólo está de acuerdo el bloque oficialista– de desendeudamiento del país –o al menos se lo plantea como tal–, pero sin tener nosotros ninguna confirmación de que el dato sobre la problemática de financiamiento del país es exactamente el que se nos propone a partir de ese instrumento.

La verdad es que las alternativas de desendeudamiento que la Argentina tiene no son sólo echar mano a las reservas para el financiamiento de corto plazo y la necesidad de cubrir situaciones coyunturales y de inmediatez. El desendeudamiento se puede hacer, por ejemplo, echando mano a las reservas pero a partir de la evaluación y de la decisión propia del Banco Central –no del Poder Ejecutivo, para conservar la independencia del Banco Central–, tomando deuda de largo plazo y no de corto plazo.

Con ello estaríamos dando señales de seriedad y de confianza al mercado internacional, que también van a repercutir sobre las tasas de interés de la Argentina, que hoy son altas por las políticas económicas e instrumentos que aplica el gobierno en este sentido, y, por otro lado, reduciendo mucha más deuda que la que se reduce o desendeudando al país mucho más de lo que se desendeuda si utilizamos las reservas para desendeudamiento de corto plazo y para problemáticas coyunturales y de inmediatez.

Por otro lado, también podemos pensar en otras alternativas de financiamiento del país. Por ejemplo, en políticas de integración macroeconómica con Brasil y Uruguay; en este caso, sería Brasil porque es un país que tendría esa posibilidad.

Si realmente estudiáramos políticas macroeconómicas en el Mercosur, algo que siempre hemos dicho que teníamos que hacer y nunca hemos avanzado en eso, la verdad es que podríamos perfectamente empezar a explorar, junto con Brasil, los créditos país-país con avales bilaterales y endeudarnos con tasas de países que tienen acceso a un interés menor en el mercado internacional porque merecen más confianza del extranjero y no con nuestra tasa.

Eso sería absolutamente posible poniendo por lo menos a disposición la negociación en el Mercosur y las reservas, como aval de estos créditos.

Hay muchísimos instrumentos y muchísimas posibilidades de discutir tanto el desendeudamiento y la baja de interés, como el financiamiento y el desendeudamiento y achicamiento de la deuda a corto o largo plazo. Ahora bien, las posibilidades de hacer eso son posibilidades que tenemos que darnos acá, en el Congreso, con datos serios, duros, abiertos, que hoy no tenemos. Con lo cual, acompañar el proyecto que estamos acompañando en este momento junto con otros bloques que han hablado antes, como el del señor diputado Lozano, nos parece imprescindible para poder hablar de un presupuesto, de números y de datos que nos permitan hacer propuestas que nos dejen tranquilos frente al compromiso y responsabilidad que tenemos todos de que el presupuesto de la Nación sea –como se dijo en este recinto– la “ley de leyes” y no un dibujo o una caricatura

–como también se señaló– sobre números que no son reales. (*Aplausos.*)

**Sra. Presidenta** (Fadel). – Tiene la palabra la señora diputada por Tierra del Fuego.

**Sra. Fadul.** – Señora presidenta: creo que es preocupante que en la Argentina del Bicentenario, habiendo transcurrido recién un tercio del corriente año, tengamos que hablar de la remisión urgente de un proyecto de ley complementario del presupuesto de gastos y recursos de la administración nacional para el ejercicio 2010.

Sin duda tenemos derecho a preguntarnos cómo es posible que desde la sanción de la ley de presupuesto vigente a la fecha –han pasado escasos seis meses– tengamos que percibir una diferencia porcentual tan importante entre los recursos disponibles y lo que se piensa gastar. Entonces, ¿es posible que el Ejecutivo de una nación bicentenaria sea tan poco preciso al momento de definir la ley fundamental de la administración pública, que es la palanca impulsora de la estabilidad necesaria para que los ciudadanos construyan su futuro?

Pero hay algo que resulta aún peor, porque durante todo este primer cuatrimestre del año hemos tratado de encarrilar y reconvertir los instrumentos con los que el Ejecutivo busca satisfacer las necesidades de financiamiento del gasto público de la Nación a los procedimientos que la Constitución y las leyes indican. Por eso, esta Cámara rechazó el DNU 2.010/09 y el 298/10.

Entiendo que para salir de este trance en el que estamos inmersos, el procedimiento normal consistiría en la presentación de un proyecto de ley por parte del Poder Ejecutivo para que sea aprobado por el Honorable Congreso de la Nación. Lamentablemente, esto no ha sucedido. Lo digo porque el Ejecutivo no ha enviado ningún proyecto complementario, aunque sí se ha dedicado a dictar los decretos de necesidad y urgencia que todos conocemos y que no vale la pena detallar en este momento.

Por esa razón, creo que es correcta la presentación de este proyecto de resolución por parte del señor diputado Lozano y de otros legisladores que integran el bloque Proyecto Sur. Digo esto toda vez que la iniciativa en análisis tiende a encarrilar esos procedimientos erró-



neos a través de las medidas más adecuadas que nos exigen la Constitución y las leyes. Por ello, considero que resulta absolutamente válida la aprobación de este proyecto. Tengamos en cuenta que el comienzo de todo orden en una sociedad radica en el respeto a los procedimientos que fijan las normas, por las que debemos velar primariamente.

Adelanto que no voy a abundar en los detalles que con claridad meridiana han planteado algunos legisladores preopinantes, tal como lo hizo el diputado De Prat Gay y también el miembro informante –que es uno de los autores del proyecto–, el señor diputado Claudio Lozano.

Simplemente, deseo señalar que si bien el presupuesto es la ley fundamental para regular y controlar los recursos públicos de cada año, amén de plantear los mecanismos de promoción del crecimiento económico que desde el Estado se pueden instrumentar, la Ley de Participación Federal es la que debe establecer las condiciones fundamentales para construir en el mediano y largo plazo las destrezas apropiadas para lograr una verdadera, justa y equitativa distribución de la riqueza.

Por todo lo dicho voy a apoyar el proyecto presentado por el señor diputado Lozano y otros señores diputados del bloque Proyecto Sur, entendiéndolo, sin dudar, que no podemos discutir uso de reservas “sí” o uso de reservas “no” para pagar la deuda externa, si primero el Poder Ejecutivo nacional no envía a este Parlamento la ley complementaria de presupuesto para el año 2010 que plantea con claridad el proyecto de resolución en tratamiento.

**Sra. Presidenta** (Fadel). – Tiene la palabra la señora diputada por Formosa.

**Sra. De la Rosa.** – Señora presidenta: pedí especialmente al bloque del Frente para la Victoria hacer uso de la palabra en la discusión de este proyecto de resolución que está debatiendo el Congreso. Lo hice en función de que me parece que es uno de los peores y quizás el peor proyecto que ha debatido esta Cámara en mucho tiempo.

En principio, porque es un proyecto de resolución absolutamente innecesario. Entiendo que seguramente la mayoría de los bloques opositores han de votar afirmativamente por

un acuerdo político previo con el bloque que lo está presentando.

Aquí hay muchos economistas, hay gente que sabe mucho de economía –lo vemos casi a diario en las comisiones de Presupuesto y Hacienda, de Finanzas y de Economía–, y resultan lamentables los fundamentos del proyecto.

Creo que es la primera vez que se discute en abril la modificación de un presupuesto, en este caso de 2010.

Tenemos que decir que este gobierno ha hecho las cosas muy bien en muchos sentidos, con políticas que realmente han devuelto a la Argentina y a muchos argentinos la posibilidad de creer en un país mejor, lo que de hecho se está dando.

En el aspecto presupuestario, algo que estamos discutiendo ahora, éste es un gobierno que se dedicó a enviar a esta Cámara proyectos de ley que son ejemplo en la vida institucional del país.

Debemos reconocer que durante mucho tiempo la Argentina no tenía presupuesto, las votaciones eran un “pospuesto”; se votaba cualquier cosa y no había presupuesto. El presupuesto es un plan de gobierno, una ley fundamental, y este gobierno envía cada año al Congreso los que por supuesto han sido presupuestos reales.

Yo recuerdo algunas discusiones con respecto al presupuesto. Es decir, cuando el Ejecutivo mandaba el presupuesto cada año se discutía si dicho presupuesto era real o no, si era real o virtual, si era real o no servía para nada.

No debemos olvidar a aquellos opositores que no han votado ni un solo presupuesto en los últimos años, lo que significa decir que hay diputados que no han votado ni una sola obra que se realiza en su propia provincia. Eso significa también que las obras que se realizan y que los programas sociales que recibe nuestra gente los reciben gracias al voto del Frente para la Victoria.

Quiero decir que es muy fácil saber si un presupuesto sirve, si es basura o si es un presupuesto real. Pasados estos años advierto que no ha habido presupuestos más reales que los votados por este gobierno.

Un presupuesto no es una suma de pavadas ni de palabras difíciles para que el incauto que

no sabe mucho de este tema piense que quien habla es una persona realmente muy importante. El presupuesto es muy simple: tiene recursos, gastos y el financiamiento de la deuda pública.

Los presupuestos de este gobierno han sido reales porque los ingresos fueron reales. Se han pagado las remuneraciones, se han realizado las obras de infraestructura económica y social y se ha ejecutado cada peso de los programas sociales involucrados en cada uno de los presupuestos. Ésta es la forma de saber si un presupuesto sirve, si es real o virtual, y este presupuesto es absolutamente real.

Tras leer los fundamentos del proyecto del diputado Lozano la verdad es que no pude creer las cosas que allí figuran. Creo que lo mejor sería que sólo se aprobara la parte resolutive que, como señalaron muchos diputados de la oposición, significa una opinión de los bloques opositores acerca de la necesidad de rever el presupuesto en abril de este año.

Pero creo que los fundamentos de esta resolución provocarán por muchos años la risa de quienes estudien ciencias económicas en el país. Son números que no tienen sentido. El diputado Lozano sostiene que tiene información oficial. No sé de qué información habla, porque la verdad es que desconocemos de dónde ha sacado cada uno de esos números.

Cabe aclarar que la ejecución presupuestaria del primer bimestre figura en Internet, y muestra a las claras lo que se está recaudando, lo que se va a recaudar, cómo aumentaron los ingresos tributarios por contribuciones y que el gasto está absolutamente acotado a lo que se votó en el proyecto de presupuesto 2010. No hay un solo número en la ejecución presupuestaria de este bimestre que indique desde el punto de vista técnico que es necesario modificar el presupuesto 2010.

Creo que la voluntad política de la oposición es la de oponerse por oponerse, pero al adoptar esta actitud con un proyecto como éste van a salir mal por las incongruencias que esta resolución tiene en sus fundamentos.

En este debate se dijo que la recaudación aumentará y otros bloques sostuvieron que disminuirá, del mismo modo que el diputado Lozano. Si ni siquiera se ponen de acuerdo so-

bre cuál será la evolución de los ingresos en la Argentina creo que es absolutamente risible aprobar una resolución como ésta. (*Aplausos.*)

**Sra. Presidenta** (Fadel). – Tiene la palabra el señor diputado por Córdoba.

**Sr. Faustinelli.** – Señora presidenta: en la sesión pasada escuché por más de diez horas cómo el bloque opositor responsabilizaba del desfinanciamiento que hoy existe en la Argentina a la necesidad que hemos tenido de discutir el uso responsable de las reservas.

– Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Honorable Cámara, doctor Eduardo Alfredo Fellner.

**Sr. Faustinelli.** – Después de la votación en la Cámara de Senadores también escuchamos por parte del oficialismo que el arco opositor quiere desestabilizar a este gobierno, llegando a tal extremo que algunos representantes del Poder Ejecutivo avalan la denuncia penal en contra del vicepresidente de la Nación.

Hace unos días en el diario de mayor tirada de mi provincia de Córdoba –*La Voz del Interior*– el presidente del bloque del Frente para la Victoria, diputado Agustín Rossi, hacía referencia a esto que he planteado, acusando al arco opositor de querer desfinanciar al gobierno nacional.

A través de usted, señor presidente, me gustaría poder preguntar al señor diputado Agustín Rossi por qué quieren debatir la regulación del uso de las reservas en este momento. ¿Quizá sea porque necesiten que lo hagamos a sus medidas y a sus necesidades? ¿Será que subestimaron a la gente que en las últimas elecciones colocó a todos estos diputados del arco opositor para que la representemos?

Vamos a debatir todos los temas que la Argentina necesita; le vamos a dar a la señora presidenta todas las herramientas legislativas que se requieran para cumplir con las obligaciones del Estado, para afrontar y saldar sus compromisos con los acreedores externos, mediante la utilización de las reservas del Banco Central. Pero no lo haremos como quiere caprichosamente el gobierno, sino como corresponde: defendiendo los intereses de la República Argentina y respetando la ley y la Constitución.

Para que se me entienda: el problema no es la navaja, sino el mono con la navaja. Y el pro-

blema del manejo de las reservas reside en el hecho de que lo haga el Poder Ejecutivo sin el control necesario del Congreso de la Nación.

Recordando algunos acontecimientos viene a mi memoria que el mes pasado, desde el Chaco, el presidente del partido del gobierno –el diputado Néstor Kirchner– habló sorpresivamente en su mensaje sobre la necesidad de tratar una nueva ley de coparticipación federal. Es algo que no admite reparo y en lo que todos coincidimos. Pero a juzgar por los acontecimientos fue sólo una expresión ocasional, porque no se vio ninguna actitud de parte del oficialismo acompañando ese mensaje. Más aún: ahora me encuentro con que el diputado Agustín Rossi ha hecho referencia a un supuesto agujero financiero que provocaría la participación plena del impuesto al cheque. Entonces me pregunto: ¿para qué esperar tanto si todos conocemos la crítica situación financiera en que se encuentran todas las provincias argentinas?

Aprobando la distribución del impuesto al cheque se puede iniciar un camino para que cada provincia comience a recibir lo que le corresponde. ¿Por qué insisten en girar recursos discrecionalmente? ¿Será para continuar teniendo gobernadores dependientes del poder central? Si esto sigue así en la Argentina de hoy, es probable que el año que viene no estemos eligiendo gobernadores, sino delegados al poder central.

La política debe dirimir sus propias diferencias y contradicciones en este ámbito: en el Congreso de la Nación. Jamás debiera judicializarse el tema.

Lo que debe ser llevado a la Justicia son los actos vinculados con la violación de leyes y la Constitución. Deben ser respetadas las instituciones de la República manteniendo la plena independencia de los poderes.

No se puede pensar, como lo hace hoy el oficialismo, que según la conveniencia de los fallos los jueces son buenos, malos o no son aptos por su edad.

Desde que llegué al Congreso –precisamente desde las primeras sesiones de este año– escuché al oficialismo responsabilizar a los gobiernos anteriores al kirchnerismo de todos los males del país.

La verdad es que todos debemos agradecer que apareció “San Soja” a partir de Néstor, que permitió al país crecer.

Permítanme una breve referencia que seguramente en otro momento la historia se encargará de profundizar. Desde el año 83 hasta la fecha han transcurrido veintisiete años. Siete años y medio de este período gobernó la Unión Cívica Radical; casi veinte años gobernó el peronismo en la Argentina. Es absurdo pretender cargar sobre nuestros gobiernos radicales –como lo quiere hacer el oficialismo– los males de la Argentina.

Cuando la Unión Cívica Radical se equivocó recibió el castigo de la sociedad, que nos mandó a cumplir el rol de oposición. Pero, ¿saben una cosa? No renegamos de nuestra historia.

El oficialismo que hoy gobierna el país desconoce haber votado a Menem y haber acompañado durante más de una década políticas que nos llevaron al punto de la desintegración como Nación. Con sólo mirarlos a los ojos recordamos fotos, afiches, spots publicitarios y campañas, que sostenían férreamente lo que hoy se pretende denostar, lo cual no es otra cosa que su propio pasado.

Por eso, quiero adelantar mi voto ante la necesidad de un replanteo serio con datos reales, no con un INDEC que manipula la necesidad de la gente. Por eso, sostengo la necesidad de reformular el presupuesto. *(Aplausos.)*

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra la señora diputada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Sra. Argumedo.** – Señor presidente: el señor diputado Marconato, del Frente para la Victoria, señaló que este presupuesto tenía una especial orientación hacia el gasto social. Del presupuesto se desprende que educación tiene asignados 19.431 millones; ciencia y técnica, 5 mil y tantos; salud, 10 mil, siendo el costo neto de los aportes para la universalización de las asignaciones familiares, de 7.326 millones de pesos. Esto da una cuenta aproximada de 41.942 millones de pesos.

Pero nos encontramos que en ese mismo presupuesto se le asignan a la deuda pública 26.676 millones, y a los subsidios a las grandes corporaciones –estamos hablando de British Petroleum, de Repsol y de otras que necesitan

ayuda porque no tienen plata-, 11.400 millones de pesos. Con esto sólo estaríamos en 39 mil millones de pesos.

Pero si tenemos en cuenta los subsidios abstractos que se dan, por ejemplo, las contribuciones patronales –que no han sido reimpuestas, eliminadas por Cavallo en 1993, y estamos hablando de contribuciones patronales de las grandes corporaciones, no de las pymes–, estaríamos con un subsidio de hecho de 15 mil millones de pesos.

Si se pusiera un impuesto mínimo a las transacciones financieras, que no pagan ni 5 centavos, estaríamos en otros 11 mil millones de pesos. Esto, sin contar que por ejemplo el señor Cristóbal López y otros sectores vinculados con el juego, debido a la aberrante exención del juego en nuestro país no pagan ni 5 centavos de impuesto, mientras la señora de la villa que va a comprar un kilo de harina paga el 21 por ciento de impuesto.

Esto significaría que estamos cerca de 68 mil millones de pesos en subsidios de hecho a las grandes corporaciones.

Si la orientación del presupuesto, que es donde se pone la plata, indica la orientación política de un gobierno, este presupuesto está dando cuenta de que no se otorga prioridad a la problemática social sino a los beneficios de las grandes corporaciones y los bancos, que han venido saqueando este país.

El tema fundamental es el de la deuda interna. Cuando acá se habla de deuda interna observamos datos verdaderamente catastróficos. Por ejemplo, antes de que esta deuda naciera con la dictadura y, manchada con sangre y lodo, se iniciara en 1978, la Argentina tenía un 7 por ciento de la población en condiciones de pobreza.

Era una pobreza medida con un índice socioeconómico que tenía en consideración los ingresos, el nivel educativo del jefe de familia, el nivel de calificación laboral y las características de la vivienda. En cambio, ahora en el INDEC se dice que estamos en el 13 por ciento de pobreza, lo que verdaderamente es un insulto a la inteligencia de la sociedad argentina.

Entre otros datos, por ejemplo, el señor Artemio López, simpatizante del gobierno, habla de que estamos en el 30 por ciento de pobreza,

pero según una medición inventada por el Banco Mundial, es la línea de pobreza medida sólo por ingresos.

Entonces, nos encontramos ante situaciones tales como que una familia de cuatro miembros que gana menos de 1.130 pesos es pobre, mientras que si gana 1.160 pesos, no lo es. Ésta es la diferencia entre pobreza y no pobreza para una familia de cuatro integrantes. Se trata de una diferencia de treinta pesos, que significan 25 centavos por día para cada miembro. Es decir que si no se malgastasen esos recursos, cada uno de los componentes se podría dar el lujo asiático de realizar por mes tres viajes de ida y vuelta en colectivo a la tarifa mínima. Por lo tanto, hablamos de una farsa.

A su vez, si tomamos los datos de educación, hacia los años 70 la Argentina presentaba uno de los niveles educativos más importantes de América Latina; incluso, se equiparaba con algunos países centrales.

Desde hace varios años la Unión Europea realiza evaluaciones de calidad educativa. La Argentina históricamente estaba entre los primeros países. Ahora, sobre cincuenta y siete países, ocupamos el nivel cincuenta y uno, sólo superando, entre otros países –mi respeto para ellos– a Qatar, Túnez, Azerbaijón y Kurdistán.

La mitad –según datos de UNICEF– de nuestros chicos de trece a dieciocho años ha desertado o no ha ingresado al colegio secundario. Esto significa que dentro de diez años tendremos a más de la mitad de la población económicamente activa con un nivel educativo menor al secundario.

En el marco del despliegue de la revolución científica técnica y del cambio de época histórica que estamos atravesando, ello significará que no tendrán la calificación mínima requerida para encontrar un trabajo digno.

Podemos agregar otros datos comparativos. En una de nuestras primeras sesiones brindamos nuestra solidaridad a Chile por la catástrofe generada por el terremoto y el tsunami. El costo de esa destrucción fue de 30 mil millones de dólares, mientras que este gobierno entre 2005 y 2009 ha pagado 40 mil millones de dólares. Es decir que hemos tenido una destrucción de recursos nacionales equivalentes al tsunami y al terremoto de Chile.



Asimismo, mientras ese terremoto tuvo el drama de mil muertes, nosotros sufrimos muchas más por la desnutrición, por las enfermedades curables y por el hambre.

Aquí se ha mencionado muchas veces a don Arturo Jauretche. Quiero recordar a los peronistas que la sonsera número 31 de Arturo Jauretche hace referencia a los dichos del presidente Nicolás Avellaneda, en el sentido de que estaba dispuesto a honrar la deuda con la sangre y la sed de la población argentina; por supuesto, no con la sangre y la sed de su propia familia.

Frente a ello levantaron su voz y su bandera Leandro Alem y don Hipólito Yrigoyen, al igual que frente a la década infame lo hicieron Perón y Evita. Estoy diciendo: el hambre es un crimen; gran parte de la población argentina tiene hambre y, si no hacemos una auditoría de la deuda, estaremos condenados a sufrir la destrucción de un tsunami y un terremoto cada tres años hasta el año 3012.

Ésta es la situación y el llamado de atención que hago a los señores diputados, porque van a ser responsables de esa destrucción si la revisión del presupuesto no va acompañada de un pedido de auditoría de la deuda, que todos sabemos que en gran parte es ilegítima, inmoral y odiosa. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra el señor diputado por Formosa.

**Sr. Díaz Roig.** – Señor presidente: cuando los tiempos calmen esta etapa y podamos reflexionar sobre las cosas que estamos diciendo y haciendo los políticos argentinos, probablemente el fallo de la historia no nos va a dejar en muy buen lugar.

En mi intervención en la sesión de la semana pasada decía que tendríamos que hacer un esfuerzo para generar una comunidad política donde elevemos el tono del debate y dejemos de lado estas tilinguerías que últimamente estamos cometiendo. Hablo en primera persona del plural para que nadie crea que entiendo que los oficialistas no tenemos algo que ver; seguramente, la historia nos va a juzgar.

Vivimos en los tiempos de la dictadura democrática de los medios de comunicación. Si alguien se asusta con alguna publicidad –que yo comparto– y la trata de mussoliniana, día

a día *Clarín* y *La Nación* hacen lo que decía Goebbels: miente, miente que algo va a quedar. Ellos mienten, desinforman, invierten el sentido de todo y enfrentan a todos.

Nosotros tenemos que estar por encima de eso porque creemos en la verdadera libertad de prensa, que es la que tiene que ver con la verdad. Creemos en la libertad para estos debates.

La diputada preopinante me ha causado un dolor muy profundo, porque yo fui discípulo de Jauretche. Por favor, no vengan a justificar en nombre de Jauretche que hay que adelantar el presupuesto. Utilicen otros nombres, los de radicales o socialistas, a quienes respeto. Yo he sido muy amigo de muchos socialistas.

¿Saben cuándo se trató el presupuesto en 1983? Entre septiembre y diciembre de 1984. Recién muchos años después empezamos a tratar el presupuesto antes del ejercicio.

¿Cuál es la urgencia para plantear al pueblo argentino este tema? Existen normas constitucionales para que, aun cuando el presupuesto se sancione cuando ya ha comenzado el ejercicio, el gobierno siga funcionando. Entonces, este tema no puede ser una prioridad.

Lamento esta propuesta del señor diputado Lozano, con quien he compartido parte de la militancia en años difíciles, pero tengo que discrepar franca y frontalmente con este proyecto. Esta iniciativa no va en la misma línea que acompañamos en su momento cuando peleábamos a brazo partido contra las AFJP, que se querían instalar acá, y que para votar imponían requisitos formales para no tomar una definición.

Este tema de la deuda es importante y hay dos extremos. Un extremo es el que ya el general San Martín incluyó como primera cláusula accesorio en el Estatuto del Perú cuando fue su autoridad suprema, donde ante el mundo comenzó a hablar de la “deuda decente” y de que el Perú no debía pagar la deuda que se hubiera originado en los créditos para poder lograr la liberación latinoamericana.

Nosotros acompañamos la idea de investigar la deuda externa y ese fallo que liberó de declarar imprescriptible la cuestión, lo cual salvó a Martínez de Hoz. Yo voy a acompañar a los socialistas.

Las decisiones que toma un país son como las que adopta una familia. En materia de deuda interna las decisiones políticas son incumbencia del Poder Ejecutivo, que es el que está en mejores condiciones de apreciar la cuestión.

En parte hemos pagado nuestra deuda interna. Les recuerdo a aquellos que votaron en contra, que atacamos el núcleo más duro de la pobreza, donde nunca había llegado el Estado argentino, con la asignación para los hijos e hijas de los trabajadores en negro y de las mujeres, que en el Norte argentino se suman por miles, que tienen varios hijos sin padre. Hasta allí hemos llegado, y no me pueden venir con estadísticas que son del año anterior al impacto que ha significado la asignación universal por hijo, porque además de no ser correcto, diría que es inalicable.

En realidad, pedir que el Poder Ejecutivo vuelva a mandar el presupuesto es una concepción –hace tiempo vengo señalando– que subyace en nuestros debates.

Nosotros queremos un país donde el presidente tenga poco poder, donde el vicepresidente no le haga caso, donde el presidente del Banco Central tampoco, donde además el ministro de Economía tenga criterio independiente y en donde ni los hijos le hagan caso al presidente.

Esto ya nos tocó –no justamente en nuestro gobierno– y esta es la causa de la actual situación social. El debilitamiento del Poder Ejecutivo, la famosa teoría de que la alternancia es positiva. Pregúntenles a los yanquis si fue positivo cuando Bush reemplazó a Clinton. La alternancia por sí misma no es positiva ni negativa. Si el que vino después fue bueno, entonces la alternancia es buena; de lo contrario, será mala. Los gobiernos no se miden por cuestiones formales sino por sus defectos, y este gobierno tiene más de la mitad del vaso lleno.

Que cada argentino piense en el año 2001. Es más, invito con toda lealtad y sinceridad a toda la oposición, porque he hablado con más de veinte de ustedes y les he hecho una pregunta puntual. Les he preguntado: ¿si vos fueras Cobos, te quedarías? Y los veinte me han respondido “no”.

Hace poco vi un programa de televisión donde había cinco ex presidentes del Banco Central, uno de los cuales se encuentra aquí,

en este recinto. Al ser preguntados por el periodista manifestaron que cuando estuvieron en desacuerdo con el presidente de la República, se fueron. Sin embargo, a renglón seguido dijeron: “Pero Redrado se tiene que quedar”. Después, cuando llegó el momento de bancar a Redrado, hasta Cobos dictaminó en contra.

Para finalizar, quiero manifestar que si realmente todos estamos de acuerdo en que debemos volver a que haya ética en la política, ¡por favor, dejémonos de todos estos inventos, estas cosas raras que estamos haciendo, estas mayorías que no existen, esta violación de la Constitución! Que lo haga el vicepresidente que apela un fallo que beneficia al Poder Ejecutivo. Esto está claro: ninguno de ustedes, de los que están acá, si estuvieran en el lugar del doctor Cobos se quedaría en la vicepresidencia de la Nación.

Hay que reconciliar la ética con la política. Nosotros también tenemos defectos. Para construir la unidad nacional, la mayoría que hoy ustedes tienen se tiene que regir por la Constitución, que hoy nuevamente se vio flagrantemente violada. No es imponiendo una mayoría circunstancial como vamos a salvar al país. Esto lo lograremos con mucho respeto, dispuestos a acercar la opinión y, sobre todo, sin olvidarnos del abrazo de Perón y Balbín. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra el señor diputado por Salta.

**Sr. Yarade.** – Señor presidente: como aquí se dijo, el presupuesto es el mecanismo que tiene el Estado para mostrar, previo a su ejecución, el origen y destino de los recursos. Esto es algo que se viene haciendo en los últimos años en nuestro país y que creo que fortalece la cultura presupuestaria.

Como aquí también se dijo, durante muchos años esto no ocurrió en la Argentina, con lo cual eran simples rendiciones de cuentas, es decir que se hacía sólo un postsupuesto y no un presupuesto, porque en definitiva se cerraban las cuentas y se hacían meras rendiciones.

Hoy por hoy, el país goza de cultura presupuestaria, lo cual implica que toda la ciudadanía tiene la posibilidad de conocer el origen y destino de los recursos previamente a ejecutarse. Ello determina que hayamos hecho un

análisis interesante respecto de lo que ocurre en Latinoamérica.

En América Latina las atribuciones para modificar el presupuesto postsanción por parte del Poder Legislativo existen en muchos países, por ejemplo en la Argentina, Chile, Colombia y Costa Rica, pero también para hacerlo sin el Congreso, como es el caso de Brasil, o solamente a través de una iniciativa del Poder Legislativo, como ocurre en Bolivia.

Asimismo, hemos analizado la capacidad del Poder Legislativo para modificar un proyecto del Poder Ejecutivo. Por ejemplo, antes de 1992 no había restricciones respecto de la modificación de un presupuesto; luego se dicta la Ley de Administración Financiera, que impuso la necesidad imperiosa de contar con el financiamiento para poder establecer modificaciones presupuestarias. Al respecto podemos citar como países sin restricciones a Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Paraguay y Perú. Y como ejemplos de casos como nuestro país, donde actualmente rige la necesidad de financiamiento del gasto, podemos nombrar a Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú.

Esto es algo muy interesante, porque nuestro país ha ido evolucionando en ese sentido a partir de 1992. Entre 1984 y 1992 –como decía recién– no había restricciones. A partir de 1992, en virtud de la ley 24.156, de administración financiera del sector público, existe la facultad del Estado de modificar el presupuesto siempre y cuando tengamos la posibilidad de contar con los recursos necesarios.

Pero aquí hay un dato interesante. Hoy por hoy, el Poder Legislativo cuenta con la capacidad de intervención en los procesos de ejecución presupuestaria a través de los pedidos de informes; y después de la reforma que se hizo en el año 95, a través de los pedidos de informes al jefe de Gabinete de Ministros acerca de la evolución de la gestión pública. También la tiene a través de las comisiones revisoras de cuentas y de la Auditoría General de la Nación misma, en toda la amplitud que tiene ésta para ejercer su función.

¿Por qué es en vano esta discusión? Porque tenemos todas las herramientas técnicas necesarias que prevén circunstancias como ésta, como lo es, por ejemplo, el artículo 37

de la Ley de Administración Financiera. Este artículo es muy claro: da al Congreso la facultad cuando hablamos de montos totales del presupuesto o del endeudamiento previsto.

Es decir que tendríamos que intervenir cuando los techos presupuestarios tanto de ingresos como de gastos se vean vulnerados. Hoy eso no existe. No hay una vulneración de ese tipo, y menos en el primer trimestre, es decir, cuando recién está transcurriendo el cuarto mes del año. No hay una posibilidad de que el presupuesto haya vulnerado los techos presupuestarios en ningún sentido.

En esto es muy claro el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera, que establece: “El jefe de Gabinete de Ministros puede disponer de 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”. Las aplicaciones financieras son naturalmente la aplicación de los recursos al pago de la deuda.

Otro dato interesante es ver lo que ocurre con el artículo 15 de la Ley de Responsabilidad Fiscal, que es muy clara, que dice que el Poder Ejecutivo nacional, los Poderes Ejecutivos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sólo podrán durante la ejecución presupuestaria aprobar mayores gastos de los otros poderes siempre que estuviera asegurado el financiamiento, especialmente destinado a su atención. Asimismo, no podrán aprobar modificaciones presupuestarias que impliquen incremento de gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital.

Es un dato también interesante y que va en el mismo sentido, pero además existe una facultad que surge del artículo 37 del decreto 2.666, que es reglamentario de la Ley de Administración Financiera, de 1992, que dispone lo siguiente: “Al decretarse la distribución administrativa al presupuesto de gastos, el Poder Ejecutivo nacional establecerá los alcances y mecanismos para llevar a cabo las modificaciones al presupuesto general, dentro de los límites que la ley le señala”.

Es decir que en el caso de deudas y techos presupuestarios la facultad es del Congreso; en

el caso de las modificaciones presupuestarias es facultad del jefe de Gabinete, y cuando se hacen las distribuciones analíticas las facultades son de cada una de las unidades de jurisdicción.

Pero igualmente es interesante ver que esa facultad también está dentro del Poder Judicial y del Poder Legislativo, así como lo establece el artículo 13 de la ley de presupuesto, que da la facultad a los presidentes de ambas Cámaras del Congreso de la Nación para reajustar los créditos de sus presupuestos jurisdiccionales, debiendo comunicar al Poder Ejecutivo nacional las modificaciones que se dispusieran. Tales modificaciones sólo podrán realizarse dentro del respectivo total de créditos autorizado, es decir, dentro de los techos presupuestarios autorizados. En el mismo sentido, eso se prevé también respecto del Poder Judicial en la ley 23.853, de autarquía judicial. Esta ley prevé dos posibilidades para modificar su presupuesto durante la ejecución. Por un lado, el artículo 4º, que autoriza al Poder Ejecutivo nacional a introducir modificaciones en las erogaciones del Poder Judicial de la Nación en la medida que sean producto de modificaciones en la estimación de recursos que lo financian, lo que también podría hacerse a requerimiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, conforme a reglamentación. Por otra parte, se faculta a la Corte Suprema de Justicia a disponer las reestructuraciones y consideraciones que estime necesarias.

Es decir que tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo y el Judicial tienen facultades para hacer las readecuaciones presupuestarias necesarias en caso de variaciones coyunturales que no modifiquen el monto total del presupuesto. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Fellner). – Ahora vamos a comenzar con los discursos de cierre, de los bloques.

Tiene la palabra la señora diputada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Sra. Reyes.** – Señor presidente: en primer lugar, me parece que hay que dejar en claro –lo dice bien nuestra Constitución– que es el Congreso de la Nación el que termina de aprobar el presupuesto nacional. Digo esto porque desde el año 2003 a esta parte, sistemáticamente nos vimos frente a presupuestos con subestimación,

no solamente en sus variables macroeconómicas sino también en cuanto a la recaudación que iban a tener durante esos años.

Pero cuando sistemáticamente hay un maquillaje del presupuesto nos encontramos con dos problemas. El primero de ellos es la utilización discrecional de los recursos. Recién, el señor diputado preopinante hablaba del artículo 37 de la Ley de Administración Financiera. Es cierto que este artículo establece que el jefe de Gabinete, a través de decisiones administrativas, puede hacer modificaciones de recursos, pero también lo es que el gobierno ha utilizado sistemáticamente recursos a través de la modificación por medio de decretos de necesidad y urgencia.

Para que tengamos una idea, señor presidente, desde 2003 hasta ahora se han utilizado casi 134 mil millones de pesos a través de decisiones administrativas y decretos de necesidad y urgencia sin que pasen por este Parlamento. Es más, de esos 134 mil millones de pesos, 100 mil fueron por decretos de necesidad y urgencia, es decir, ni siquiera a través del artículo 37 de la Ley de Administración Financiera. Dicho sea de paso, nosotros no estamos de acuerdo con esto porque creemos que todas las modificaciones deben pasar por este Parlamento.

Pero la discrecionalidad no es solamente para redistribuir las partidas a gusto y *placere* del Poder Ejecutivo, ya que también existe discrecionalidad para la derivación de muchos de esos recursos a determinadas provincias. Es decir, hoy tenemos un nivel de dependencia de las provincias con respecto al presupuesto nacional y un nivel de dependencia de las provincias por la falta de coparticipación real que debería existir en la Argentina.

Voy a mencionar algunos datos. Para 2006 se estimaba un crecimiento del 4 por ciento, y sin embargo fue del 8 por ciento. Para 2007 se estimaba un crecimiento del 4 por ciento; sin embargo, según los datos que se establecen vía presupuesto, fue del 8,7 por ciento. Para 2009 se estimaba un crecimiento del 4 por ciento, y fue el único caso en el que ha habido una fuerte caída en el crecimiento del producto. Y para 2010 –así lo ha dicho el propio ministro Boudou– se estima un crecimiento de cerca de 5 puntos.



Ni hablemos de la inflación. Esta es otra variable a tomar en cuenta. En los últimos presupuestos el índice de inflación estimado se ubicaba entre el 7 y el 10 por ciento; para el corriente año se previó un 6 por ciento de inflación. Sin embargo, en el primer trimestre de este año ese índice ya llegó al 5 por ciento.

A partir de esos datos surge un nuevo problema. Digo esto porque no solamente cuando se estiman mal las variables macroeconómicas sobre la base de las cuales se elabora el presupuesto se incurre en discrecionalidad en el uso de los recursos, sino que además se plantean problemas con la política pública y con el programa político y social que haya diseñado el gobierno.

Para poner un ejemplo: ustedes dicen que la inflación de este año va a ser del 6 por ciento, pero en este primer trimestre, con un 5 por ciento de inflación en ese lapso, la movilidad del 7 por ciento que le aplicó el gobierno a los ingresos de los jubilados está a punto de desvanecerse. Además, con 5 puntos de inflación en el primer trimestre —entendemos que la inflación va a rondar el 25 por ciento en el año— la asignación universal por hijo ya ha caído un 16 por ciento. ¿Qué podríamos decir respecto de los planes sociales, como el Programa Jefes de Hogar, que está frenado en 150 pesos desde 2001?

Por lo tanto, si no se dan cuenta de lo que están consiguiendo con estos niveles inflacionarios, su propia política, que ustedes dicen que es progresista, deja de serlo. Por el contrario, con ese tipo de medidas le están restringiendo a los sectores más vulnerables la mínima posibilidad de tener una vida digna y de poder alimentarse.

También escuché decir que la inflación es generada por los grupos oligopólicos. Lo cierto es que las causas de la inflación son varias, pero una principal se vincula con el nivel de expectativa, que aunque la quieran negar está dada por el INDEC. Obviamente que los grupos oligopólicos se van a apropiarse de esa renta, pero hay otro sector que también se está apropiando de ella: el gobierno. Digo esto porque de esa forma logra financiar con recursos aquello que dicen no poder obtener. En este sentido, se ha dicho muy bien en este recinto que por

ese concepto se van a recaudar casi 30 mil millones de pesos.

Si a todo eso le agregamos las cuestiones vinculadas con la política impositiva, nos encontramos ante un problema mayor. Por impuesto a las ganancias y al patrimonio —que son los tributos más progresivos que hoy existen en la Argentina— se recauda sólo el 18 por ciento de los recursos. Pero a través de los impuestos más regresivos, como el IVA, logran cubrir el 34 por ciento de lo presupuestado para 2010.

Cuando hablamos de variables macroeconómicas y cuando estimamos los niveles de inflación y de crecimiento, estamos determinando con qué recursos va a contar el gobierno para afrontar el gasto y las necesidades sociales, económicas y culturales del país.

Por lo tanto, si siguen negando lo que realmente está ocurriendo van a tener un presupuesto más ligado a una restricción y a un ajuste que a la supuesta política progresista que dicen aplicar.

Por otro lado, deseo dejar en claro que simplemente pedimos que se discutan cuáles son los índices reales que tienen que figurar en el presupuesto, porque recién entonces podremos saber si hay o no una verdadera necesidad de financiamiento.

Alguien dijo que nosotros no nos poníamos de acuerdo, pero más allá de eso es obligación del Ejecutivo, si realmente necesita financiamiento, enviar a este Parlamento cuáles son las verdaderas necesidades de financiamiento. De lo contrario, corremos el riesgo de que en cualquier momento aparezca otro decreto de necesidad y urgencia avalando esa necesidad a través de una nueva discrecionalidad, a las que ya nos tienen acostumbrados.

Como decía, este sistema tributario, con todo lo que recauda en concepto de IVA, con las exenciones impositivas a la megaminería —casi 800 millones de pesos—, y con la gravación de esa renta, indica que el presupuesto que nos están mostrando sigue teniendo como principal objetivo la deuda privada, pero sigue dejando muy por detrás la deuda social, que el oficialismo está negando. *(Aplausos.)*

**Sr. Presidente** (Fellner). — Tiene la palabra la señora diputada por la Capital.

**Sra. Giudici.** – Señor presidente: está claro que quienes estamos acompañando este proyecto de resolución del diputado Lozano tenemos una razón política de peso. Este, creo, es el primer presupuesto de la Argentina que antes de su entrada en vigencia es modificado por un DNU que nos notifica de la necesidad de utilizar reservas, con lo cual descompensa toda la ecuación que se había formulado en este cálculo de recursos y gastos aprobado a fines de octubre.

Esto no lo hemos dicho ahora, lo señalamos en su momento cuando discutimos y rechazamos este presupuesto enviado por el Poder Ejecutivo. Decíamos ya en aquel momento que era absolutamente ficticio y que no reunía ninguna estimación que se acercara a la realidad.

Esto se comprobó; es muy fácil de comprobar y lo dijo el ministro de Economía cuando asistió a las reuniones de las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Finanzas, donde reconoció que esperaba un crecimiento del 5 por ciento cuando en este Parlamento se aprobó una pauta de crecimiento del 2 por ciento anual.

Mirando algunos otros números de los sujestos estimados, evidentemente la pauta de inflación es una de las cosas a todas luces lejanas de la realidad. Debemos señalar, como decíamos que iba a suceder en diciembre, que en el primer trimestre de este año las estimaciones oficiales demuestran que ya se ha consumido la pauta de expectativa que tenía el gobierno para todo el presupuesto.

Viendo simplemente estos números y analizando algunos otros, por ejemplo que las utilidades estimadas serían de dos mil millones –me refiero a las utilidades que iba a tener el Banco Central, donde ahora se está hablando de 20 mil millones– no podemos creer que todavía se piense que este presupuesto está bien formulado.

Es absolutamente legítimo que la oposición plantee la reapertura de la discusión del presupuesto, no sólo por lo que señalamos en su momento con el DNU del Bicentenario o del desendeudamiento sino también por algunas situaciones que empiezan a evidenciarse en la transferencia de partidas.

Como decía el señor diputado Milman, para el incremento del gasto y los temas que interesan al gobierno no hay ningún tipo de restricción y se quitan recursos a las provincias, desfinanciándolas para algo que evidentemente tiene una prioridad en el gobierno de Cristina Kirchner, que es la penetración del discurso oficialista a través del fútbol.

Para eso se le quitan a las provincias 144 millones y el contrato con la AFA empieza a ejecutarse ya por 200 millones más de lo pautado.

También hay que señalar la publicidad oficial. Ya en el primer semestre del año 2009 decían que era de 600 millones de pesos, y en el segundo semestre ni siquiera se animan a transparentar esa información.

Simplemente, haciendo una cuenta, con 800 millones para el contrato con la AFA, más 1.200 millones –suponiendo que en el segundo semestre de 2009 se gastó lo mismo que en el primero en publicidad oficial–, y con un nuevo emprendimiento que tampoco era contemplado por el presupuesto y que tiene que ver con una DirecTV oficialista, que muy pronto se empezará a ver en la Argentina –se anunció para el 25 de mayo y según las estimaciones primeras se espera poder llegar gratuitamente con 1.200.000 decodificadores a los hogares argentinos–, se está hablando aproximadamente de 1.400 millones de pesos.

Haciendo la suma en forma grosera se alcanza una cifra del orden de los 3.400 millones de pesos, lo que significa nada más ni nada menos que alrededor del 20 por ciento del Fondo del Desendeudamiento.

Entonces, ¿cómo no vamos a pedir la reapertura del presupuesto, si estos números jamás estuvieron contemplados en los que trajeron al Congreso? Además, no sólo la oposición sino también el consejo académico asesor, las universidades y cualquier consultora que trabaje medianamente bien sostienen que ninguna de las estimaciones que se habían hecho en el presupuesto se corresponde con la realidad.

Por eso, me asombra que una diputada del Frente para la Victoria señale tan convencida que este presupuesto es real. Nada más alejado de la realidad de nuestro país que este presupuesto que se votó en 2009.

Como última reflexión quiero expresar que no sólo están diciendo esto la Unión Cívica Radical, el Partido Justicialista Federal, la Coalición Cívica y los bloques que conforman el espacio no oficialista. Lo está diciendo la gente.

Algún señor diputado citaba a Jauretche y yo quiero citar a Amalia Granata. Amalia Granata tiene razón, aunque con malos modales el jefe de Gabinete de Ministros quiera discriminarla por ser mujer, modelo o pensar diferente, lo cual está castigado en la Argentina. Amalia Granata tiene razón y lo que ella dice lo piensa la mayoría de los argentinos. (*Aplausos.*)

– Varios señores diputados hablan a la vez.

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

**Sr. Aguad.** – Señor presidente: cuando la semana pasada tratamos el decreto de necesidad y urgencia sobre el Fondo del Desendudamiento planteamos la necesidad de revisar el presupuesto.

En aquella oportunidad sostuvimos que para que este cuerpo tuviera una cabal información respecto de si el gobierno necesitaba o no las reservas para hacer frente al pago de la deuda, se requería una ley complementaria del presupuesto, que es lo que estamos solicitando por medio de este proyecto de resolución que se someterá a votación a la brevedad.

En diciembre de 2005 juré como diputado de la Nación, y aunque no es mi intención hacer una cuestión personal, recuerdo que cuando en aquel año se trató el proyecto de ley de presupuesto para 2006, dije en mi discurso que sin inversiones y sin energía el modelo se agotaría. Obviamente, el modelo se agotó porque no tuvo inversiones y hoy importamos energía: petróleo y gas. No es que yo tenga la bola de cristal o sea un maravilloso economista; no soy una cosa ni la otra, pero sí considero que los dirigentes políticos deben saber leer y entender la economía. Si no lo hacen, son conservadores. Entre otras cosas la realidad se modifica con la economía, y si un dirigente político no entiende de economía, no es un dirigente político o es un conservador que no quiere cambiar la realidad.

Resulta claro que el presupuesto no es el causante de la falta de inversiones en la Argentina, pero es una de ellas, porque el presupuesto presupone e indica cuál es la ruta que seguirá el gobierno el año siguiente. De modo que si quienes tienen que invertir en la economía no saben hacia dónde va el gobierno difícilmente inviertan.

Cuando se sostiene que este gobierno ha cometido el error de crear incertidumbre y generar estadísticas incorrectas, no produciendo certeza sobre el rumbo del país, entre otras cosas se alude al presupuesto, que es falso, y lo ha sido al menos desde 2005 hasta el presente.

Todos los presupuestos de este gobierno han simulado una realidad que no existe. En la mayoría de los casos –salvo en el presupuesto de 2009–, se falsearon y subestimaron los ingresos. La conclusión es la siguiente: ni los diputados ni quienes tienen que intervenir en la economía conocieron el rumbo de la Nación. La consecuencia de la incertidumbre tiene como respuesta la inflación, la pobreza y la caída de los puestos de trabajo.

En la Argentina no hay inversiones. Las inversiones son para la economía la causa de las consecuencias. Sin inversiones no existe posibilidad alguna de que la economía florezca o crezca.

Tengo una pequeña diferencia con el diagnóstico del señor diputado Lozano. El le echa la culpa a los empresarios. ¡Vaya si la tienen! Muchísima, pero no en la inversión. Son las políticas públicas las que inducen la inversión; son las políticas del gobierno las que determinan la clase, la cantidad y la calidad de las inversiones.

Los disparadores son el presupuesto, el tipo de cambio, la política crediticia y la política impositiva, que fijan las reglas de juego, donde quienes tienen que invertir invierten. Si no existen esas reglas de juego, no hay inversión. Y digo esto no porque lo quiera exculpar al gobierno. Si le echamos la culpa a los empresarios del aumento de precios, estamos exculpano al gobierno de sus erradas e inconsistentes políticas públicas.

Esto es muy sencillo: los precios aumentan porque al no haber inversiones no se crean bienes nuevos. Los bienes son los que determinan

que no aumenten los precios y haya más oferta de los productos para que la demanda sea satisfecha. Es así aquí y en cualquier país del mundo.

Cuando hacemos ese tipo de impugnaciones procedemos no solamente con sentido crítico, sino aguardando que se cambie el rumbo y que muchos no digan que no tenemos propuestas.

Ésas son las propuestas, porque si no se alienta la inversión foránea y la inversión interna, estamos ante un suicidio a mediano y largo plazo. Esto le ha pasado a la Argentina. Este es el problema real.

¿Qué pasa ahora que el gobierno tiene que financiar el gasto con reservas? Lo que ocurre es que se agotaron los recursos. Por eso el modelo está agotado. ¿Cuál es la causa de que eso haya sucedido? Hace dos años lo venimos diciendo. Se agotó cuando no se pudo financiar el gasto.

Nuestra impugnación no tiene que ver con el aumento del gasto sino con la falta de aumento de bienes de la economía para financiar el gasto.

Los bienes tienen dos características: creación de riqueza –lo que engrosa la demanda para el consumo– y el sentido social de las grandes riquezas de las naciones, vinculado con la creación de trabajo.

La consecuencia directa de la inversión no es solamente la creación de bienes. Es la creación del capital más importante que tienen las naciones: el trabajo y el salario. Sin inversiones no hay trabajo ni salario, y menos, salario digno.

¿Cuál es la razón por la que el 40 por ciento de nuestros trabajadores está en negro y no ingresa al sistema formal? No tienen obra social ni aporte jubilatorio. ¿Cuál es la razón? En la respuesta a esta pregunta está la solución a nuestros problemas.

Es la décima vez que decimos lo mismo. El gobierno puede haber cometido muchísimas equivocaciones. De hecho las ha tenido: ha atropellado las instituciones y la calidad institucional del país, pero lo peor es que ha desaprovechado el tiempo para generar las condiciones con el fin de que el país comience a desarrollarse atrayendo inversiones de riesgo, explorando nuestros recursos inexplorados,

como por ejemplo buscando gas y petróleo en el Atlántico. Se trata de una cuestión estratégica para la Argentina, no solamente para brindarle energía al país en el futuro, sino por nuestros reclamos de soberanía en Malvinas.

Buscar petróleo o instalar plataformas en el mar subcontinental tiene la virtud de plantar soberanía. Es lo que están haciendo los pícaros de los ingleses cuando vienen a buscar petróleo en las Malvinas. Lo que hacen es arraigar soberanía. Nosotros no hemos tenido respuesta, porque hemos dormido la siesta. Ya tendríamos que estar explorando. Por ahí salen noticias en los diarios –ni nos enteramos en la Cámara de Diputados– de que hay un barco que ha sido contratado para ir a explorar en la plataforma subcontinental. Hace seis años que lo venimos diciendo, porque no nos escuchamos. Porque hablamos, unos gritan y otros aplauden, no nos escuchamos. Lo venimos diciendo desde 2005, yo lo vengo diciendo, pero si revisamos para atrás los discursos de los diputados de la oposición, veremos que siempre han sido coincidentes.

El problema es que debemos dejar de cometer los mismos errores. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

**Sr. Favario.** – Señor presidente: el paciente anda mal, sube la fiebre, las radiografías generan preocupación, los análisis están alterados, suben abruptamente los glóbulos blancos. Los amigos señalan el deterioro que ofrece el semblante del paciente. Sólo la madre y los parientes más cercanos dicen que la cosa anda bien, se basan en análisis y radiografías viejas. Usan un termómetro que funciona mal y para colmo confían en un enfermero que todos los meses falsea las mediciones. No se quiere pedir un nuevo diagnóstico.

Ya se sabe cómo termina eso, y también lo saben quienes no quieren admitir la realidad. Una situación igual estamos viviendo en la Argentina. Hay un presupuesto que subsiste como un dibujo inaplicable del pasado. Hay evidencias que se niegan: inflación, crecimiento, mayores gastos, aumento de ingresos, fuentes de financiamiento no consideradas.

¿Cuál es el problema en reconsiderar el presupuesto? Si se requiere el uso de reservas



lo primero que hay que demostrar es la realidad que hace a la necesidad de utilizarlas. Esta debería ser una preocupación esencial del gobierno. Resulta casi inentendible que estemos discutiendo este proyecto, porque hace a la transparencia, a la claridad, y a la prolija y correcta administración de la cosa pública, que el gobierno afanosamente tendría que tratar de demostrar.

No voy a extenderme en el uso de la palabra. Simplemente, ante algún error conceptual vertido en el curso de este debate, voy a afirmar que vamos a votar la parte resolutive del proyecto presentado por el señor diputado Lozano, que es lo que se vota. Los considerandos del decreto y los fundamentos del proyecto hacen a las valoraciones del autor del proyecto.

Acompañamos un proyecto que está pidiendo mayor claridad –que no significa abrir juicios de valor– y transparentar las realidades que presentan tantos interrogantes en estas horas, pues ello significará una contribución a mejorar la calidad institucional de la Cámara.

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

**Sr. Iglesias**. – Señor presidente: simplemente para decir, en nombre de nuestro bloque, que compartimos las consideraciones del señor diputado y votaremos a favor de la parte dispositiva, aunque no estamos de acuerdo con los fundamentos.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

**Sr. Rossi (A. O.)**. – Señor presidente: nosotros vamos a votar en contra de todo: de los fundamentos y de la parte dispositiva planteada.

En octubre del año pasado –no recuerdo la fecha exacta– hemos debatido en este recinto el presupuesto para el año 2010. Lo primero que quiero decir es que me congratulo porque algunos diputados que opinaron en ese momento han cambiado sus perspectivas y su visión sobre la evolución de la economía argentina.

En ese debate muchísimos diputados nos decían que no se iba a alcanzar el crecimiento del 2,5 por ciento del producto bruto interno ni las metas de recaudación. Por lo tanto, tampoco se iba a poder cumplir con los compromi-

dos de inversión social que planteaba nuestro gobierno.

Éste es un dato objetivo y valoramos el reconocimiento. El ministro de Economía estuvo aquí y señaló que las perspectivas de crecimiento económico seguramente iban a superar el 2,5 por ciento, lo que iba a significar una evolución positiva de los ingresos tributarios de nuestro país durante 2010.

Éste es un dato que debería ser celebrado por todos nosotros. Recuerdo frases casi textuales que expresé cuando discutimos el presupuesto. Decíamos que Estados Unidos había declarado que había salido de la recesión y la eurozona había comunicado que su economía estaba en la misma situación.

Mencionábamos que ello significaría que la crisis económica financiera internacional se superaba y empezábamos a vislumbrar para nuestro país un buen último trimestre del año pasado y un buen escenario de crecimiento económico para este año. Ello fue así, por suerte, para todos los argentinos: hoy tenemos una perspectiva de crecimiento económico por encima de la presupuestada, lo que es una muy buena noticia para todos.

Tampoco se entiende la contradicción permanente de algunos diputados que hicieron referencia a mis declaraciones de la semana pasada sobre el agujero fiscal que significa privar al Estado de diez mil millones de pesos al modificar la coparticipación del impuesto al cheque.

No se entiende con qué criterio reestructuraríamos el presupuesto aquí. ¿Incluiríamos el ciento por ciento de la coparticipación del impuesto al cheque? ¿Contemplaríamos la utilización de las reservas para el pago de los servicios de la deuda? ¿Cuáles serían los nuevos parámetros de crecimiento para el presupuesto? ¿Qué número se le pondría a la inflación? Ninguna de estas cosas surge del análisis de los señores diputados.

Lo concreto y objetivo es que me remitiré a las mismas frases que utilizó el ministro de Economía, porque ha concurrido a esta Cámara y a la de Senadores justamente para informar sobre la cuestión. No es que nos neguemos a brindar la información necesaria, y cada vez que se lo solicita concurre el ministro de

Economía. Hoy o mañana, nuevamente se presentará en la Cámara de Senadores para hablar sobre el uso de las reservas. En ese sentido nosotros tenemos una absoluta tranquilidad con respecto a las cosas que estamos haciendo.

El ministro de Economía dijo textualmente: “Básicamente, quiero comenzar por el número más amplio. Cabe decir que en estos dos meses hemos logrado acumular superávit en base a caja, un superávit de 2.250 millones de pesos, lo que significa que no ha habido tensiones o problemas en la ejecución ni problemas de funcionamiento del sector público”. El ministro está hablando de los dos primeros meses de ejecución presupuestaria, donde informa que todo lo que estaba previsto se viene cumpliendo y no hay tensiones alrededor.

Abunda el señor ministro diciendo: “Ustedes saben que si uno dividiera el presupuesto tendría una ejecución del 8,33 por ciento por mes para sumar el 100 por ciento en los doce meses. La ejecución de las partidas de gastos en estos dos meses está en un promedio del 12 por ciento, por lo que también está dentro de los parámetros. Tiene particular impacto en los meses de junio y diciembre, si se toma como base el devengado, y en julio y enero si tomamos base caja, dado el impacto del aguinaldo tanto en el sistema jubilatorio como en los sueldos del sector público en su totalidad”.

Es decir que nosotros hemos venido a este Congreso a dar nuestra visión con respecto a que en los primeros tres meses el presupuesto se está ejecutando dentro de los parámetros estimados y en forma sostenida.

Parecería una imprudencia –teniendo un presupuesto aprobado que indica una presunción de cómo evolucionarán los gastos y los recursos y cuáles van a ser los gastos y recursos de nuestro gobierno o del Estado nacional– revisarlo en medio del primer trimestre de su ejecución. Nos pondríamos nuevamente en una situación de inestabilidad y, tomando las palabras de la señora diputada De la Rosa, volveríamos a años pasados donde la Argentina funcionaba casi sin presupuesto.

Poner en discusión las variables presupuestarias en el primer trimestre del año es como poner en discusión toda la ejecución presupuestaria durante todo este año. No nos parece que ésta sea una buena señal de previsibilidad

y certidumbre, ni que plantee un horizonte sobre la evolución económica de este año. Me parece que habría que hacer lo que hacemos siempre.

Hay frases que se dan como preestablecidas y que son claramente falsas. Aquí no hay ejecución del gasto por fuera del control parlamentario. Desde que integro esta Cámara algunas ampliaciones presupuestarias se hicieron por ley y otras por DNU, y todas ellas fueron con el aval de este Parlamento; ninguna se hizo por fuera de su control.

Una ampliación presupuestaria es un nuevo presupuesto: tiene los mismos ítems, la misma elaboración, se realiza cuando se tiene un grado de previsibilidad sobre la cantidad de ingresos que va a recaudar el Estado nacional, y en función de ello se determina hacia dónde se distribuye esa mayor recaudación.

Pero ciertamente no se puede reevaluar el presupuesto todos los meses o en forma trimestral. Lo lógico, serio y razonable es que cuando tengamos la certeza –todo indica que va a ser así, pero todavía no tenemos esa certeza– de que la recaudación presupuestaria va a estar por encima de lo previsto, y se pueda estimar con claridad qué punto va a alcanzar, en ese momento se envíe al Congreso de la Nación una ampliación presupuestaria –vía DNU o proyecto de ley–, que será tratada en el Parlamento, donde será aprobada o rechazada.

Eso es lo lógico en un país serio. No es serio que estemos modificando un presupuesto aprobado en octubre del año pasado, cuando ha quedado demostrado que las metas previstas para este primer trimestre se están cumpliendo sin problemas, que los niveles de ingresos son superiores a los previstos y que los niveles de gastos son acordes a lo presupuestado.

Eso nos parece un error, y éste es un error no sólo para nuestro gobierno sino para todo el Estado nacional. No se puede discutir el presupuesto a tres meses de haberse iniciado su ejecución, cuando no existe ningún elemento que genere crisis.

Todos sabemos que si la valoración de la recaudación está por encima de lo que significa la ejecución presupuestaria, el gobierno va a tener necesariamente que actuar, porque lo que nosotros aprobamos también es una auto-

rización al gasto, como dijo el señor diputado Marconato al inicio de su intervención. Nosotros podemos gastar lo que tenemos aprobado; más de eso no podemos gastar. Si recaudamos más tenemos que venir a pedir autorización al Parlamento, esperar a saber cuál es la evolución de nuestra *performance* de ingresos, ver cuáles son los números que va a tener el Estado nacional y después de eso, indefectiblemente, tendrá que venir el mensaje supletorio.

No negamos muchísimas de las cosas que se dicen acá. Las reconoció el ministro. Sí queremos decir con absoluta tranquilidad que en este primer trimestre del año la ejecución presupuestaria es acorde a lo que aprobó este Congreso de la Nación en octubre del año pasado. Si quieren aprobar otro presupuesto, tendrán esa oportunidad en septiembre, cuando seguramente serán mayoría. Entonces, aprobarán el presupuesto que se les ocurra y alguno planteará, por ejemplo, si quiere bajar las asignaciones patronales. Si sus aliados son del grupo "A", entonces dirán que hay que bajar dichas asignaciones. Y así se presentará cada uno de los escenarios alrededor de este tipo de cuestiones.

Sí vemos con preocupación este nivel de contradicción. El primer punto del proyecto de resolución en debate dice que las metas de recaudación serán menores que las que están presupuestadas. Eso también se dijo en octubre del año pasado. El discurso de todos los señores diputados coincide en que las metas de recaudación van a ser superadas. Entonces, ¿dónde estamos parados? ¿Vamos a tener recaudaciones menores que las presupuestadas, o mayores? Esto también nos parece muy contradictorio, porque acá nos mandan que paguemos la deuda con recursos corrientes, siguiendo la decisión de no dejarnos usar las reservas para el pago de los servicios de la deuda, y en la otra Cámara intentan quitarnos los recursos corrientes mediante la modificación de la coparticipación del impuesto al cheque.

Entonces, resulta muy difícil tratar de incorporar algunas de las ideas, que no dudo que puedan estar plagadas de buenas intenciones, pero el nivel de contradicción que se maneja entre las actitudes y las decisiones políticas de la oposición nos lleva a pensar que serían poco

conducentes para la administración del Estado nacional.

No creemos que sea necesaria una adecuación presupuestaria en este momento. Si, como en todos los años anteriores –salvo en 2009–, hay aumento de la recaudación prevista en el presupuesto, seguramente en agosto o septiembre de este año vamos a tener que discutirlo en este Parlamento. Pero en este momento me parece que implicaría introducir en la economía un factor de incertidumbre que no es absolutamente necesario.

Seamos honestos: las malas noticias económicas solamente se viven acá, en el Parlamento de la Nación. No hay ningún economista o actor económico de la Argentina que prevea un mal año económico para nuestro país. Al contrario, absolutamente todos coinciden en que será bueno; todos coinciden en que tendremos un buen crecimiento económico, en que se volverán a recuperar puestos de trabajo y en que la Argentina culminará un muy buen año económico. Me parece que ésta es una buena noticia para los argentinos.

Por otra parte, es mentira que no queremos dar información. Damos toda la información que sea necesaria. En el corriente año el ministro de Economía ya debe haber venido cuatro veces a este Congreso de la Nación. Vino por el Fondo del Bicentenario, concurrió a esta Cámara de Diputados y al Senado por el tema del presupuesto y hoy o mañana irá al Senado para referirse al Fondo del Desendeudamiento. Por lo tanto, no tenemos ningún inconveniente en brindar la información que sea necesaria. Pero tampoco creemos que sea responsable instalar hoy nuevamente en la Argentina la discusión del presupuesto. Nos están pidiendo que discutamos de nuevo el presupuesto, y me parece que este instrumento debe darle estabilidad a la economía argentina. Por eso, la Constitución establece que debe ser presentado en septiembre y que se tiene que tratar de aprobar antes del inicio de la ejecución presupuestaria, cosa que nosotros hemos hecho siempre.

Entonces, el año pasado –que fue difícil– no pudimos cumplir con los términos constitucionales. A pesar de que fue un año de crisis y nos podríamos haber escudado en ella, le dimos sanción en el último trimestre, específicamente en el mes de octubre, para darles estabili-

dad a todos los operadores económicos de la Argentina.

El presupuesto general de la Nación no es un número que sirve solamente al sector público, y menos aún al Estado nacional: sirve al Estado nacional, a las provincias y también a todos los actores privados. Por eso, siempre decimos que somos moderados en nuestras previsiones, porque es más fácil pedir que nos autoricen más gasto que venir a explicar que no tenemos o que hemos gastado más de lo que existe en concepto de ingresos.

Seguimos reivindicando esa decisión, la decisión de que cuando uno presupuesta debe tener pautas moderadas en cuanto a lo que significa el impacto en los niveles de gastos, porque si no, uno puede cometer errores de los cuales después es muy difícil volver. Si nos quedamos cortos en lo que presupuestamos, seguramente estaremos obligados a pedir una ampliación presupuestaria.

La Argentina funciona económicamente bien. La verdad, esto es así, salvo la tríada de malas noticias que intenta dar el Congreso de la Nación, que baja el DNU que permite usar las reservas para el pago de los servicios de la deuda y modifica la coparticipación del impuesto al cheque, mientras esta Cámara quiere poner en discusión las variables y la evolución de la ejecución presupuestaria durante este año.

Lo cierto es que lo único que hacemos desde esta Cámara de Diputados y desde este Parlamento es dar malas noticias a los argentinos. Los argentinos viven de buenas noticias fuera del Congreso de la Nación y eso no es motivo de alegría para nadie. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Fellner). – Se va a votar el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Hacienda recaído en el proyecto de resolución del señor diputado Lozano y otros señores diputados por el cual se solicita al Poder Ejecutivo que disponga remitir un proyecto de ley complementario al presupuesto nacional para el ejercicio 2010 (expediente 346-D.-2010).

La votación, para la que se requiere mayoría simple, se practicará a mano alzada.

–Resulta afirmativa.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Queda sancionado el proyecto de resolución.<sup>1</sup>

Se comunicará al Poder Ejecutivo.

## 6

### RÉGIMEN LEGAL DE LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA, DE DELEGACIÓN LEGISLATIVA Y DE PROMULGACIÓN PARCIAL DE LEYES (Orden del Día N° 146)

#### Dictamen de las comisiones

*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento han considerado los proyectos de ley de los señores diputados Ibarra, Montero, Thomas, Albarracín, Scalesi, Katz, Giubergia, Collantes, Milman, Peralta, Linares, Alcuaz y Stolbizer, Alfonsín, Orsolini, Fiad, Tunessi, Forte, Martínez Oddone, Benedetti, Storani, Álvarez (E. M.), Martínez (J. C.), Giubergia, Rioboo, Costa y Cusinato, Bullrich (P.), Iglesias y Vega, Fein, Viale, Cicaliani, Barrios y Cortina, Pérez (A.), Iglesias, Carca y Morán, Ferrari, De Narváez, Gambaro y Atanasof, Alonso (L.), Martínez (S.), Majdalani y Gribaudó, Gil Lavedra, Lanceta, Castaldo, Giudici, Aguad, Tunessi, Bullrich (P.), Buryaile y Stolbizer; y Dato sobre régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes; y, por las razones expuestas y las que dará el miembro informante, aconsejan la sanción del siguiente

#### PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

Artículo 1° – Modifícase el artículo 2° de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

#### TÍTULO II

#### Comisión Bicameral Permanente

##### *Régimen jurídico*

Artículo 2°: 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 supletoriamente por los reglamentos de las Cámaras de senadores y diputados, prevaleciendo el reglamento del cuerpo que ejerce la presidencia durante el año en que sea necesaria su intervención.

Art. 2° – Incorpórase como artículo 2° bis de la ley 26.122 el siguiente:

<sup>1</sup> Véase el texto de la sanción en el Apéndice. (Pág. 185.)



*Competencia*

Artículo 2° bis: La Comisión Bicameral Permanente tiene competencia para pronunciarse respecto de:

- a) Los decretos de necesidad y urgencia;
- b) Los decretos por delegación legislativa; y
- c) Los decretos 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.

Art. 3° – Modifícase el artículo 3° de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

*Integración*

Artículo 3°: La Comisión Bicameral Permanente está integrada por doce (12) diputados y doce (12) senadores, designados por sus respectivas Cámaras a propuesta de los bloques parlamentarios, respetando la proporción de las representaciones políticas.

Se elegirá un suplente por cada miembro titular para cubrir las ausencias de éste.

Art. 4° – Modifícase el artículo 5° de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

*Autoridades*

Artículo 5°: La Comisión Bicameral Permanente elige anualmente un presidente, un vicepresidente y dos secretarios.

Los dos primeros cargos deben recaer sobre legisladores de distinta cámara y bancada. La Presidencia de la Comisión es alternativa correspondiendo un año a cada Cámara.

El presidente de la Comisión será designado a propuesta del bloque político de oposición con mayor número de legisladores en la Cámara a la que corresponda la Presidencia durante ese período.

Art. 5° – Incorpórase como último párrafo del artículo 6° de la ley 26.122, el siguiente:

Sus sesiones son de carácter público.

Art. 6° – Incorpórase como último párrafo del artículo 7° de la ley 26.122, el siguiente:

Luego de transcurrida media hora de la establecida en la convocatoria, la Comisión podrá, con la asistencia de al menos la tercera parte de sus miembros, considerar y dictaminar los asuntos consignados en la convocatoria.

Art. 7° – Modifícase el artículo 8° de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

*Dictámenes*

Artículo 8°: Los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente se conforman con la firma de la mayoría absoluta de sus miembros, a excepción del caso previsto en el segundo párrafo del artículo anterior.

En caso de que haya más de un dictamen con igual número de firmas, el dictamen de mayoría es el que lleva la firma del presidente.

Art. 8° – Modifícase el artículo 10 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

*Dictamen de la Comisión Bicameral Permanente*

Artículo 10: La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto, dictaminando su aprobación, su rechazo o su nulidad, según corresponda.

El dictamen que la Comisión expida acerca del decreto de que se trate, deberá pronunciarse expresamente como mínimo sobre los siguientes puntos:

- 1) La existencia de circunstancias excepcionales que impidieron al Poder Ejecutivo seguir el trámite ordinario de formación y sanción de las leyes.
- 2) La fundamentación precisa y circunstanciada de las razones de necesidad y urgencia que justificaron la adopción de la medida.
- 3) La inexistencia, en su articulado, de normas referidas a materia penal, tributaria, electoral o relativa al régimen de partidos políticos.
- 4) El cumplimiento de los procedimientos constitucionales respecto de su suscripción en acuerdo general de ministros o su refrendo por éstos, conjuntamente con el jefe de Gabinete.
- 5) La correlación en términos de razonabilidad y proporcionalidad entre la entidad y gravedad de los peligros y amenazas al interés público, las personas o los bienes de los habitantes y la idoneidad de los instrumentos y medios dispuestos para superar los hechos que originaron la medida de excepción.
- 6) La valoración acerca del mérito, la oportunidad y la conveniencia del decreto.

Para emitir dictamen la Comisión Bicameral Permanente podrá consultar a las comisiones permanentes con competencia en razón de la materia.

Art. 9° – Incorpórase como artículo 10 bis de la ley 26.122, el siguiente:

*Nulidad*

Artículo 10 bis: Será nulo de nulidad absoluta e insanable el decreto de necesidad y urgencia que regule materia penal, tributaria, electoral, o de partidos políticos; o que se dicte no habiendo necesidad o urgencia; o en violación a los requisitos formales del artículo 99 inciso 3.

Art. 10. – Incorpórase como último párrafo del artículo 12 de la ley 26.122, el siguiente:

Vencido dicho plazo sin que el decreto hubiere sido remitido, la Comisión deberá considerarlo de oficio.

Art. 11. – Modificase el artículo 15 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

*Insistencia de ambas Cámaras*

Artículo 15: Las disposiciones de esta ley y el curso de sus procedimientos no obstan al ejercicio por el Congreso de sus potestades ordinarias relativas a la insistencia establecida en el artículo 83 de la Constitución Nacional.

Art. 12. – Modificase el artículo 17 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

*Vigencia*

Artículo 17: Los decretos dictados por el Poder Ejecutivo a que se refiere esta ley tienen vigencia desde su publicación oficial, de conformidad a lo establecido en el artículo 2º del Código Civil.

El Poder Ejecutivo numerará de modo correlativo y según su naturaleza a cada uno de estos decretos, indicando en caso de ejercicio de facultades delegadas la norma del Congreso que contiene la autorización.

Art. 13. – Modificase el artículo 18 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

*Trámite*

Artículo 18: El jefe de Gabinete deberá someter los decretos de necesidad y urgencia y de promulgación parcial a la consideración de la Comisión Bicameral Permanente, concurriendo personalmente ante ella, dentro de los diez (10) días corridos desde la fecha de su dictado.

Vencido ese plazo sin que el jefe de Gabinete cumpla con tal exigencia, la Comisión Bicameral Permanente se abocará de oficio a su tratamiento.

Sin perjuicio de lo anterior, desde su publicación oficial, la Comisión puede abocarse de oficio a la consideración de los referidos decretos.

Cuando el Congreso esté en receso, el dictado de un decreto de necesidad y urgencia importará la convocatoria automática a sesiones extraordinarias para su inmediato tratamiento por parte de

ambas Cámaras del Congreso. A tal fin, las autoridades de cada una de ellas deberán convocarlas a los plenarios respectivos, incorporándolo al orden del día, dentro de las 48 horas de recibido el dictamen de la Comisión Bicameral Permanente, o de operado el vencimiento del plazo previsto en el artículo 19.

Art. 14. – Modificase el artículo 19 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

*Despacho de la Comisión Bicameral Permanente*

Artículo 19: La Comisión Bicameral Permanente tiene un plazo de diez (10) días corridos, contados desde la presentación efectuada por el jefe de Gabinete, o desde el vencimiento del plazo dispuesto para su remisión, para expedirse acerca del decreto de necesidad y urgencia y promulgación parcial, 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 y III del presente título.

Art. 15. – Modificase el artículo 20 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

*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 sin requerimiento de mayorías especiales y de oficio, 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. A tal fin, las autoridades de cada una de ellas deberán convocar de inmediato a los plenarios respectivos, incorporándolo como primer punto del orden del día de la primera sesión posterior a su recepción, o convocar a una sesión especial para su expreso tratamiento.

Art. 16. – Modificase el artículo 21 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

*Plenario*

Artículo 21: La Comisión deberá elevar el dictamen inmediatamente a cada Cámara, debiendo las autoridades de cada una de ellas convocar de inmediato a los plenarios respectivos, incorporándolo como primer punto del orden del día de la primera sesión posterior a su recepción, o convocar a una sesión especial para su expreso tratamiento.

Art. 17. – Modificase el artículo 22 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

*Pronunciamiento*

Artículo 22: Las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones. La aprobación de los decretos deberá ser expresa, conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional.

Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento en forma inmediata.

Art. 18. – Modificase el artículo 24 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

*Rechazo*

Artículo 24: Para mantener su vigencia, los decretos de necesidad y urgencia y los de promulgación parcial de leyes, deberán ser aprobados expresamente por la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara del Congreso. Perderán su vigencia aquellos decretos que sean rechazados por una de las Cámaras o que no sean aprobados en forma expresa por ambas Cámaras dentro de los sesenta (60) días corridos contados desde la fecha de su dictado.

Rechazado un decreto de necesidad y urgencia o un decreto delegado por el Congreso, el Poder Ejecutivo no podrá dictar otro sustancialmente análogo mientras no se modifiquen las circunstancias que tuvo en cuenta el Congreso para decidir el rechazo.

En el caso de los decretos delegados, solamente el rechazo expreso por ambas Cámaras del Congreso implicará su derogación, quedando a salvo los derechos adquiridos por particulares durante su vigencia, conforme lo establece el artículo 76 de la Constitución Nacional.

El rechazo del decreto de promulgación parcial por mayoría simple de cualquiera de las Cámaras o el vencimiento del plazo establecido en el primer párrafo de este artículo, importará dejar sin efecto la ley parcialmente promulgada.

Art. 19. – Modificase el artículo 25 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 25: Las disposiciones de esta ley y el curso de los procedimientos en ella establecidos, no obstan al ejercicio de las potestades ordinarias del Congreso en relación a las normas de carácter legislativo emitidas por el Poder Ejecutivo.

Art. 20. – Esta ley no podrá ser vetada.

Art. 21. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 7 de abril de 2010.

*Graciela Camaño. – Paula M. Bertol. – Juan P. Tunessi. – Ricardo L. Alfonsín. – Lucio B. Aspiazu. – Ricardo Buryaile. – Carlos A. Carranza. – Norah S. Castaldo. – Zulema B. Daher. – Gustavo A. Ferrari. – Juan C. Forconi. – Francisco J. Fortuna.*

*– Ricardo Gil Lavedra. – Miguel A. Giubergia. – Silvana M. Giudici. – Rubén O. Lanceta. – Mario R. Merlo. – Gerardo F. Milman. – Felipe C. Solá. – Margarita Stolbizer.*

En disidencia parcial:

*Adrián Pérez. – Laura Alonso. – Marcela V. Rodríguez. – Elisa B. Carca. – Patricia Bullrich. – Mónica H. Fein. – Liliana B. Parada. – Fernando E. Solanas. – Alicia Terada.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento han estudiado en profundidad todos los proyectos presentados en relación al tema en cuestión, escuchando los argumentos de cada uno de los autores y evaluando todos sus contenidos.

En virtud de ello es que aconsejan la sanción del presente.

*Graciela Camaño.*

## ANTECEDENTES

## 1

## PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados, ...*

Artículo 1º – Modifíquese el artículo 21 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

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

La falta de tratamiento por parte de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Nación en el plazo de 60 días implicará el rechazo del decreto.

Art. 2º – Modifíquese el artículo 22 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones. El rechazo o aprobación de los decretos debe ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 21 en cuanto a la falta de tratamiento.

Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento de forma inmediata.

Art. 3º – Modifíquese el artículo 24 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

El rechazo por cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Nación del decreto de que se trate implica su derogación de acuerdo a lo que establece el artículo 2º del Código Civil, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia.

Art. 4º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

*Vilma L. Ibarra.*

2

PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados, ...*

MODIFICATORIO DEL RÉGIMEN LEGAL DE  
LOS DECRETOS DE NECESIDAD  
Y URGENCIA, DE DELEGACIÓN LEGISLATIVA  
Y DE PROMULGACIÓN PARCIAL DE LEYES  
ESTABLECIDO POR LEY 26.122

Artículo 1º – Modifíquese el artículo 3º de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 3º: La Comisión Bicameral Permanente está integrada por doce (12) senadores y doce (12) diputados, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras a propuesta de los bloques parlamentarios. En tal designación debe asegurarse la representación política minoritaria respetando la proporción de las representaciones políticas, por lo que deberá ajustarse cada vez que se produzca la renovación parcial de cada Cámara.

Art. 2º – Modifíquese el artículo 4º de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 4º: Los integrantes de la Comisión Bicameral Permanente duran en el ejercicio de sus funciones hasta la siguiente renovación de la Cámara a la que pertenecen y pueden ser reelectos. Se elegirá un suplente por cada miembro titular para cubrir las ausencias permanentes. En caso de que el suplente deba asumir el cargo de titular, la Cámara correspondiente elegirá un nuevo suplente.

Art. 3º – Modifíquese el artículo 7º de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 7º: La Comisión Bicameral Permanente sesiona cuando cuenta con la presencia de la mitad más uno de los miembros de cada Cámara que la conforman.

Art. 4º – Modifíquese el artículo 10 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 10: El jefe de Gabinete de Ministros deberá remitir el decreto de necesidad y urgencia dentro del plazo de 10 días de su emisión.

En caso de que tal remisión no se produzca, el presidente de la Comisión Bicameral la convocará de oficio dentro de los cuatro días hábiles siguientes a la emisión. La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto dentro del plazo de 10 días hábiles a partir de su convocatoria y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la oportunidad y conveniencia del decreto así como también respecto de su adecuación 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.

El vencimiento del plazo para pronunciarse la Comisión Bicameral Permanente o su pronunciamiento por la invalidez provocarán la inmediata suspensión de la vigencia del decreto de necesidad y urgencia. La suspensión cesará automáticamente si existe pronunciamiento por la validez de parte de la Comisión Bicameral Permanente aunque fuera después de vencido el término o si el Congreso se pronunciara por la validez conforme a esta ley.

Art. 5º – Modifíquese el artículo 12 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 12: El Poder Ejecutivo deberá remitir el decreto delegado como máximo dentro de las cuarenta y ocho horas posteriores a su emisión. En caso de que tal remisión no se produzca, el presidente de la Comisión Bicameral la convocará de oficio dentro de los cuatro días hábiles siguientes a su emisión.

Art. 6º – Modifíquese el artículo 13 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 13: La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto dentro del plazo de 10 días hábiles a partir de su convocatoria 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.

Para emitir dictamen, la Comisión Bicameral Permanente puede consultar a las comisiones permanentes competentes en función de la materia.

El vencimiento del plazo para pronunciarse la Comisión Bicameral Permanente o su pronunciamiento por la invalidez provocarán la inmediata



suspensión de la vigencia del decreto delegado. La suspensión cesará automáticamente si existe pronunciamiento por la validez de parte de la Comisión Bicameral Permanente aunque fuera después de vencido el término o si el Congreso se pronunciara por la validez conforme a esta ley.

Art. 7º – Modifíquese el artículo 14 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 14: La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto de promulgación parcial dentro de los diez días posteriores a su emisión 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 vencimiento del plazo para pronunciarse a la Comisión Bicameral Permanente o su pronunciamiento por la invalidez provocarán la inmediata suspensión de la vigencia del decreto. La suspensión cesará automáticamente si existe pronunciamiento por la validez de parte de la Comisión Bicameral Permanente aunque fuera después de vencido el término o si el Congreso se pronunciara por la validez conforme a esta ley.

Art. 8º – Modifíquese el artículo 17 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 17: Los decretos a que se refiere esta ley dictados por el Poder Ejecutivo en base a las atribuciones conferidas por los artículos 76, 99, inciso 3, y 80 de la Constitución Nacional, sólo tendrán vigencia cumplidos los recaudos que establece la presente ley.

Art. 9º – Deróguense los artículos 18, 19 y 21 de la ley 26.122.

Art. 10. – Modifíquese el artículo 20 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 20: Vencidos los términos que la presente ley establece para que la Comisión Bicameral Permanente haya elevado el correspondiente despacho, las Cámaras deberán abocarse 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, aun cuando se encontraren en receso, y pronunciarse dentro del plazo de diez días hábiles a partir del momento en que haya vencido el plazo que se establece en esta ley para que la comisión bicameral permanente emita su propio dictamen.

Art. 11. – Modifíquese el artículo 22 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 22: Las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones. La aprobación de los decretos deberá ser expresa conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional.

Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento de forma inmediata.

Art. 12. – Modifíquese el artículo 23 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

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 simple de los miembros presentes.

Art. 13. – Modifíquese el artículo 24 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 24: El rechazo por alguna de las Cámaras del Congreso del decreto de que se trate o su falta de tratamiento o de aprobación en los términos previstos por esta ley, impide la vigencia del decreto con los alcances que se establecen a continuación. Cuando el rechazo se funde en la transgresión de un principio de rango constitucional o de los tratados de derechos humanos, o en el incumplimiento de los recaudos que la Constitución establece para su validez, o en su falta de tratamiento, ello implicará su revocación por la nulidad absoluta e insanable. Cuando se funde en razones de oportunidad o conveniencia el rechazo implica su derogación de acuerdo a lo que establece el artículo 2º del Código Civil.

Art. 14. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

*Laura G. Montero. – Jorge L. Albarracín.  
– Miguel Á. Giubergia. – Daniel Katz. –  
Juan C. Scalesi. – Enrique L. Thomas.*

3

PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados, ...*

Artículo 1º – Modifíquese el artículo 22 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 22: Las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones. El rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso, en el plazo de sesenta (60) días, conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional.

Los decretos que transcurrido el plazo de sesenta (60) días no hayan sido tratados por las respectivas Cámaras carecerán de la validez y eficacia jurídica.

Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento de forma inmediata.

Art. 2º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

*Genaro A. Collantes.*

4

PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados, ...*

MODIFICACIÓN AL RÉGIMEN LEGAL  
DE LOS DECRETOS DE NECESIDAD  
Y URGENCIA, DE DELEGACIÓN  
LEGISLATIVA Y DE PROMULGACIÓN  
PARCIAL DE LEYES

Artículo 1º – Modifíquese el artículo 10 de la ley 26.122, que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 10: *Fundamentos.* El Poder Ejecutivo en su mensaje deberá fundamentar las circunstancias y razones excepcionales que hubieran hecho imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes. Indicará expresamente los peligros y amenazas que podrían haberse producido al interés público, a los derechos de las personas o a los bienes de los habitantes y precisará los medios dispuestos para superar los hechos que originaron la medida de excepción.

Art. 2º – Incorpórese el artículo 10 bis a la ley 26.122, que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 10 bis: 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.

En caso de pronunciarse por la validez, deberá fijar un plazo de vigencia del mismo atendiendo a las circunstancias de la emergencia.

Para emitir dictamen, la Comisión Bicameral Permanente puede consultar a las comisiones permanentes competentes en función de la materia.

Art. 3º – Incorpórese el artículo 19 bis a la ley 26.122, que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 19 bis: *Receso parlamentario.* En caso de receso del Congreso de la Nación el dictado por el Poder Ejecutivo nacional de los decretos que reglamenta esta ley importará la convocatoria automática a sesiones extraordinarias.

Art. 4º – Modifíquese el artículo 20 de la ley 26.122, que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 20: Vencido el plazo a que hace referencia el artículo 19 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. A tal efecto se incluirá en el plan de labor parlamentaria de la sesión inmediata posterior.

En caso de receso parlamentario el vencimiento del plazo antes citado importará la convocatoria automática a sesión, para el día hábil inmediato posterior.

Art. 5º – Modifíquese el artículo 21 de la ley 26.122, que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 21: Elevado por la comisión el dictamen al plenario de ambas Cámaras, éstas deben darle inmediato y expreso tratamiento. A tal efecto se incluirá en el plan de labor parlamentaria, de la sesión inmediata posterior.

En caso de receso parlamentario la elevación del dictamen importará la convocatoria automática a sesión, para el día hábil inmediato posterior.

Art. 6º – Modifíquese el artículo 24 de la ley 26.122, que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 24: El rechazo por una Cámara del Congreso del decreto de que se trate implica su derogación de acuerdo a lo que establece el artículo 2º del Código Civil, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia.

El Poder Ejecutivo no podrá emitir un nuevo decreto sobre el mismo tema durante el año en que fue dictado hasta tanto no se modifiquen las situaciones de hecho o de derecho que motivaron su rechazo o durante el plazo pendiente de la delegación, según fuere el caso.

Dentro del plazo de veinte (20) días a contar de la fecha de recepción del despacho de la comisión, el plenario de cada Cámara tratará el mismo aprobando o rechazando el decreto. El plazo es común para ambas Cámaras y no puede prorrogarse por ninguna causa.

Art. 7º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

*Gerardo F. Milman. – Horacio A. Alcuaz. –  
María V. Linares. – Fabián F. Peralta. –  
Margarita R. Stolbizer.*

5

PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados, ...*

**RÉGIMEN LEGAL DE LOS DECRETOS  
DE NECESIDAD Y URGENCIA,  
DE LA DELEGACIÓN LEGISLATIVA  
Y DE LA PROMULGACIÓN PARCIAL  
DE LEYES. CREACIÓN DE LA COMISIÓN  
BICAMERAL PERMANENTE**

## TÍTULO I

**Régimen legal. Objeto**

Artículo 1º – La presente ley tiene por objeto reglamentar la facultad constitucional del Poder Ejecutivo de dictar decretos:

- a) De necesidad y urgencia;
- b) Por delegación legislativa del Congreso;
- c) De promulgación parcial de leyes sancionadas por el Congreso.

## TÍTULO II

**Del procedimiento de emisión y control,  
de los decretos de necesidad y urgencia,  
de la delegación legislativa y de la promulgación  
parcial de leyes**

## CAPÍTULO I

*De los decretos de necesidad y urgencia.  
Objeto y límites*

Art. 2º – El Poder Ejecutivo podrá dictar decretos en materia reservada a la ley, por razones de necesidad y urgencia, cuando circunstancias excepcionales hicieren imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes, y no se tratare de materia normativa excluida por la Constitución Nacional.

Se considerará que concurren dichas circunstancias excepcionales cuando:

1. Las Cámaras del Congreso no pudieran reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan.
2. Que la situación que requiera 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.

Art. 3º – El Poder Ejecutivo, al dictar la medida, deberá fundar las circunstancias y razones por las cuales resulta imposible el tratamiento ordinario por parte del Congreso de la Nación, bajo sanción de nulidad o causal de rechazo liminar. Indicará expresamente los peligros y amenazas al interés público, a las personas o a los bienes de los habitantes y precisará los medios dispuestos para superar los hechos que originaron la medida de excepción.

*Alcance y plazos*

Art. 4º – Los decretos de necesidad y urgencia sólo podrán contener disposiciones que fueren imprescindibles para resolver la situación de emergencia que justificó su dictado y en todos los casos su vigencia será por tiempo determinado.

*Refrendo*

Art. 5º – Los decretos de necesidad y urgencia serán decididos en acuerdo general de ministros, los que deberán refrendarlos juntamente con el jefe de Gabinete.

*Materias excluidas*

Art. 6º – Los decretos de necesidad y urgencia no podrán reglar materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos. La violación de esta prohibición implicará la nulidad absoluta del acto, sin que pueda producir efecto jurídico alguno ni puedan invocarse derechos adquiridos a su respecto.

*Despacho de la Comisión Bicameral Permanente*

Art. 7º – La Comisión Bicameral Permanente deberá expedirse acerca de la convalidación y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

El despacho deberá pronunciarse expresamente, como mínimo, sobre los siguientes puntos:

1. Circunstancias que impidieron al Poder Ejecutivo nacional seguir el trámite ordinario de formación y sanción de las leyes.
2. Si se han respetado las prohibiciones constitucionales de regulación en materia penal tributaria, electoral y de régimen de partidos políticos.
3. Si en la emisión de la disposición se siguieron los procedimientos formales sobre acuerdo general de ministros y refrendo por el jefe de Gabinete.
4. Entidad y gravedad de los peligros y amenazas al interés general, las personas o los bienes de los habitantes e idoneidad de los instrumentos y medios dispuestos para superar los hechos que originaron la medida de excepción.

## CAPÍTULO II

*De la delegación legislativa. Objeto y límites*

Art. 8º – El Congreso de la Nación podrá delegar facultades legislativas en el Poder Ejecutivo nacional, solamente en forma expresa, y sobre materias determinadas de administración o de emergencia pública, con indicación de las bases a las cuales debe sujetarse la delegación y el plazo fijado para su ejercicio. Las bases determinadas por el Congreso a las cuales debe sujetarse el ejercicio de las atribuciones delegadas no podrá ser objeto de reglamentación por el Poder Ejecutivo.

*Refrendo*

Art. 9º – Los decretos dictados por el Poder Ejecutivo en ejercicio de facultades delegadas por el Congreso deberán ser decididos en acuerdo general de ministros, quienes deberán refrendarlos juntamente con el jefe de Gabinete.

*Despacho de la Comisión Bicameral Permanente*

Art. 10. – La Comisión Bicameral Permanente deberá expedirse sobre la convalidación o no, total y/o parcial del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El despacho deberá indicar, como mínimo, si los términos del decreto legislativo se ajustan a las bases, condiciones y plazos establecidos en la ley que dispuso la delegación.

## CAPÍTULO III

*De la promulgación parcial de leyes. Objeto y límites*

Art. 11. – El Poder Ejecutivo nacional podrá promulgar parcialmente una ley sancionada por el Congreso de la Nación solamente si la parte promulgada mantiene su autonomía normativa y no se altera con ello el espíritu esencial de la ley sancionada por el Congreso.

*Refrendo*

Art. 12. – Los decretos de promulgación parcial de leyes sancionadas por el Congreso serán decididos en acuerdo general de ministros los que deberán refrendarlos juntamente con el jefe de Gabinete.

*Veto parcial*

Art. 13. – El jefe de Gabinete someterá a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, juntamente con el decreto de promulgación parcial, las partes de la ley desechadas, con la fundamentación del veto parcial, a efectos de dar cumplimiento con el trámite previsto en el artículo 83 de la Constitución Nacional.

*Despacho de la Comisión Bicameral Permanente*

Art. 14. – La Comisión Bicameral Permanente deberá expedirse acerca de la validez o invalidez parcial o total del decreto de promulgación parcial y dictaminar en relación al veto parcial, y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso e inmediato tratamiento. El despacho deberá indicar, como mínimo, si las partes promulgadas parcialmente tienen autonomía normativa suficiente y si la aprobación parcial altera el espíritu o la unidad de criterio esencial del proyecto sancionado originalmente por el Congreso. El despacho deberá contener asimismo el dictamen acerca de la posibilidad de insistencia o no respecto del veto parcial.

*Trámite parlamentario*

Art. 15. – El despacho de la Comisión Bicameral Permanente referido al decreto de promulgación

parcial seguirá el trámite establecido en el capítulo siguiente. El dictamen relativo al veto parcial será remitido a la Cámara de origen de la ley respectiva a los efectos previstos en el artículo 83 de la Constitución Nacional, aplicándose el trámite parlamentario establecido en el capítulo siguiente en todo lo que no se oponga a la norma constitucional citada. El Congreso deberá resolver simultáneamente lo relativo a la validez o invalidez de la promulgación parcial y sobre la insistencia o no respecto al veto parcial.

*Aplicación*

Art. 16. – Las normas contenidas en el presente capítulo serán de aplicación para el trámite de los decretos:

- a) De necesidad y urgencia;
- b) Por delegación legislativa;
- c) De promulgación parcial de leyes, dictados por el Poder Ejecutivo en los términos de los artículos 99, inciso 3 (párrafos 3º y 4º); 76, 80, 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional y de las normas contenidas en la presente ley.

*Vigencia*

Art. 17. – Los decretos a los que se refiere la presente ley dictados por el Poder Ejecutivo dentro de la competencia y con cumplimiento de las formalidades y requisitos establecidos en la Constitución Nacional y en la presente ley, tendrán plena vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial o desde la fecha que éstos determinen.

*Plazo de elevación*

Art. 18. – El jefe de Gabinete, personalmente y dentro de los diez (10) días de dictado un decreto de los que se reglamenta por la presente ley, lo someterá a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.

Cuando las Cámaras estén en receso, el dictado de un decreto de necesidad y urgencia, un decreto por delegación legislativa o una promulgación parcial, importarán la convocatoria automática a sesiones extraordinarias.

*Intervención de oficio*

Art. 19. – Si el jefe de Gabinete no remitiera en el plazo establecido a la Comisión Bicameral Permanente los decretos cuyo dictado y control se reglamenta en la presente ley, dicha comisión deberá avocarse de oficio a su tratamiento. En este caso, el plazo de 10 días para dictaminar, se contará a partir del vencimiento del término establecido para la presentación del jefe de Gabinete.

*Despacho de la Comisión Bicameral Permanente*

Art. 20. – La Comisión Bicameral Permanente tendrá un plazo de diez (10) días para expedirse acerca de la convalidación del decreto sometido a su consideración y elevarlo al plenario de cada una de



las Cámaras para su inmediato tratamiento. El dictamen o dictámenes de la comisión deberá cumplir con los contenidos mínimos establecidos, según el decreto de que se trate, en los capítulos I, II y III del presente título.

*Tratamiento de oficio por las Cámaras*

Art. 21. – Vencido el plazo a que hace referencia el artículo anterior sin que la Comisión Bicameral Permanente hubiere elevado el correspondiente despacho, las Cámaras deberán proceder al inmediato tratamiento de oficio, del decreto de que se trate.

*Tratamiento parlamentario*

Art. 22. – El dictamen de la comisión deberá ser incluido como primer punto del plan de labor parlamentaria, debiendo iniciar ambas Cámaras su tratamiento expreso en la primera sesión inmediata a su presentación.

Salvo para el caso del control sobre las promulgaciones parciales, a los efectos del tratamiento parlamentario inmediato del dictamen de la comisión, las Cámaras se pronunciarán a través de sendas resoluciones.

Las Cámaras no pueden introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del Poder Ejecutivo, debiendo circunscribirse a convalidar o rechazar la norma mediante el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes.

El pronunciamiento de cada cuerpo legislativo deberá ser comunicado al otro el mismo día en que hubiera sido efectuado.

*Rechazo*

Art. 23. – El rechazo expreso por ambas Cámaras del Congreso del decreto de que se trate, implicará su derogación retroactiva, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia.

Si una Cámara rechaza en forma expresa un decreto de necesidad y urgencia, la decisión será comunicada a la otra Cámara de inmediato, debiendo ésta abocarse al tratamiento del tema con preferencia absoluta a cualquier otra cuestión, quedando expedita la consideración del asunto sobre tablas, como primer punto del orden del día para toda sesión ordinaria o extraordinaria del cuerpo sin que resulte para ello exigible mayoría especial alguna.

De no mediar coincidencia entre el pronunciamiento convalidatorio o abrogatorio de las Cámaras, se procederá a una nueva votación en cada una de ellas, en sesión especial que cada Cámara convocará de inmediato a ese efecto y si aún entonces se mantuviese la discrepancia, se entenderá que el decreto de necesidad y urgencia queda derogado, sin perjuicio de los derechos adquiridos durante su vigencia.

La presente ley modifica en tal sentido, cualquier disposición en contrario existente en el reglamento de cada una de las Cámaras.

*Convalidación*

Art. 24. – La convalidación por el Congreso del decreto de que se trate, le ratificará a fuerza de ley retroactivamente a la fecha de su entrada en vigencia.

*Potestades ordinarias del Congreso*

Art. 25. – Las disposiciones de la presente ley y el curso de los procedimientos en ella establecidos, no obstan al ejercicio de las potestades ordinarias del Congreso Nacional relativas al tratamiento y derogación de normas de carácter legislativo emitidas por el Poder Ejecutivo, y a la insistencia respecto de leyes total o parcialmente vetadas, normas que en todos los casos deben ser congruentes y respetuosas del ordenamiento constitucional.

TÍTULO III

*De la Comisión Bicameral Permanente.  
Constitución y competencia*

Art. 26. – Constitúyese en el ámbito del Congreso de la Nación la Comisión Bicameral Permanente que tendrá competencia para pronunciarse respecto de los decretos:

- a) De necesidad y urgencia;
- b) Derivados por delegación legislativa;
- c) De promulgación parcial de leyes, dictados por el Poder Ejecutivo nacional en los términos de los artículos 99, inciso 3 (párrafos 3º y 4º); 76, 80 y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional.

*Integración*

Art. 27. – La Comisión Bicameral Permanente estará integrada por doce (12) diputados y doce (12) senadores, designados por cada una de las Cámaras respetando la proporción de la representación política. Se elegirá asimismo un suplente por cada miembro titular para cubrir las ausencias permanentes.

*Duración en el cargo*

Art. 28. – Los integrantes de la Comisión Bicameral Permanente durarán dos (2) años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser reelectos por única vez.

*Autoridades*

Art. 29. – La Comisión Bicameral Permanente elegirá anualmente un presidente y un vicepresidente. Estos cargos no podrán recaer sobre legisladores de la misma Cámara ni de la misma bancada. La presidencia será rotativa y corresponderá un año a cada Cámara.

*Reglamento*

Art. 30. – La Comisión Bicameral Permanente deberá dictar su reglamento de funcionamiento interno. En todo lo no previsto regirán supletoria y orientativamente los criterios reglamentarios del trabajo en las comisiones permanentes de ambas Cámaras y la práctica parlamentaria.

*Funcionamiento*

Art. 31. – La Comisión Bicameral Permanente funcionará aún durante el receso del Congreso de la Nación.

*Convocatoria*

Art. 32. – La Comisión Bicameral Permanente será convocada por su presidente conforme lo establezca el reglamento de funcionamiento interno. En el caso que éste no lo hiciera, lo hará el vicepresidente o la misma comisión con el voto de la mitad más uno de sus miembros.

*Despachos*

Art. 33. – Los despachos de la Comisión Bicameral Permanente serán incorporados al orden del día de la primera sesión de las Cámaras, siendo excluyentes en la materia de su competencia.

Será considerado de mayoría el despacho que se apruebe con la firma de la mitad más uno de sus miembros. A igualdad de cantidad de firmas lo será el que lleve la del presidente.

Cada Cámara incluirá para su tratamiento a todos los despachos producidos, cualquiera fuese el número de sus firmantes.

*Informes*

Art. 34. – La Comisión Bicameral Permanente podrá requerir la presencia del jefe de Gabinete de Ministros, a fin de recibir su informe sobre las medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo y sus efectos, en cuestiones reguladas por la presente ley, así como también requerir informes a la administración pública y organismos pertinentes, los que deberán evacuarlos inmediatamente.

La incomparecencia del jefe de Gabinete de Ministros se considerará falta grave.

*Publicación*

Art. 35. – La resolución de cada Cámara en los pronunciamientos sobre decretos de necesidad y urgencia y decretos emitidos por una delegación legislativa, será comunicada por su presidente al Poder Ejecutivo para su inmediata publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina.

*Numeración autónoma*

Art. 36. – El Poder Ejecutivo deberá asignar una numeración autónoma a los decretos de necesidad y urgencia y a los decretos emitidos en función de una delegación legislativa.

Art. 37. – La Comisión Bicameral de Seguimiento creada por el artículo 20 de la ley 25.561 sólo mantendrá la competencia prevista por el artículo 4º de la ley 25.790.

Art. 38. – Derógase la ley 26.122.

Art. 39. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

*Ricardo L. Alfonsín. – Juan P. Tunessi. – Miguel A. Giubergia. – Sandra A. Rioboó.*

*– Eduardo R. Costa. – Gustavo Cusinato. – Julio C. Martínez. – Ulises U. J. Forte. – Pablo E. Orsolini. – Elsa M. Álvarez. – María L. Storani. – Heriberto Martínez Oddone. – Atilio F. S. Benedetti. – Mario R. Fiad.*

## 6

## PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados, ...*

Artículo 1º – Sustitúyase el artículo 3º de la ley 26.122 por el siguiente:

*Integración*

Artículo 3º: La Comisión Bicameral Permanente está integrada por veinticuatro legisladores, doce diputados y doce senadores, que serán designados por cada una de las cámaras. Las representaciones políticas minoritarias tendrán, como mínimo, un cincuenta por ciento (50 %) de los integrantes. Durarán dos años en el ejercicio de sus funciones. Se elegirá un suplente por cada miembro titular para cubrir las ausencias permanentes. En caso de que el suplente deba asumir el cargo de titular, la Cámara correspondiente elegirá un nuevo suplente.

Art. 2º – Sustitúyase el artículo 5º de la ley 26.122 por el siguiente:

Artículo 5º: *Autoridades.* La Comisión Bicameral Permanente elige anualmente un presidente, un vicepresidente y un secretario, los que pueden ser reelectos. Los dos primeros cargos deben recaer sobre legisladores de distinta Cámara y bancada. La presidencia es alternativa y corresponde un año a cada Cámara. El presidente de la comisión es designado a propuesta del bloque político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

Art. 3º – Sustitúyase el artículo 6º de la ley 26.122 por el siguiente:

Artículo 6º: *Funcionamiento.* La Comisión Bicameral Permanente cumple funciones aun durante el receso del Congreso de la Nación.

Cuando el Congreso de la Nación esté en receso, el Poder Ejecutivo, junto con el envío del decreto de necesidad y urgencia, debe convocar a sesiones extraordinarias e incluir su tratamiento en el respectivo temario, en el plazo de tiempo previsto en el artículo 21 de la presente ley.

Art. 4º – Sustitúyase el artículo 17 de la ley 26.122 por el siguiente:

Artículo 17: *Plazo de consideración. Elevación.* Dentro de los diez (10) días corridos a contar de la fecha de su dictado, y de acuerdo con

lo establecido por los artículos 80, 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional, el jefe de Gabinete de Ministros someterá los decretos de necesidad y urgencia, decretos delegados y de promulgación parcial de leyes a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, debiendo ingresar la documentación por la Cámara que presida la Comisión. A su vez, aquél deberá dar aviso de ello a los presidentes de ambas cámaras del Congreso de la Nación, quienes convocarán a los miembros de cada una de ellas en forma inmediata en caso de que el Congreso estuviere en receso.

Art. 5° – Sustitúyase el artículo 18 de la ley 26.122 por el siguiente:

Artículo 18: *No remisión. Tratamiento de oficio.* Si el jefe de Gabinete no remitiere a la Comisión Bicameral los decretos de necesidad y urgencia, los decretos legislativos delegados o los decretos de promulgación parcial de las leyes, dicha comisión deberá abocarse de oficio a su tratamiento, disponiendo para ello del mismo plazo previsto en el artículo 17 de la presente ley. Dicho plazo se contará a partir de la fecha de vencimiento del término previsto para producir el correspondiente acto legislativo.

Art. 6° – Incorpórese como artículo 18 bis a la ley 26.122 el siguiente:

Artículo 18 bis: *Incumplimiento.* El incumplimiento por parte del jefe de Gabinete de Ministros de las obligaciones impuestas por la Constitución Nacional y esta ley lo hará incurrir en responsabilidad política pasible de una moción de censura de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 101 de la Constitución Nacional.

Art. 7° – Sustitúyase el artículo 21 de la ley 26.122 por el siguiente:

Artículo 21: *Tratamiento por ambas Cámaras.* En el plazo de treinta (30) días a contar de la fecha de recepción del despacho de Comisión, el plenario de cada Cámara tratará el mismo aprobando o rechazando el decreto. El plazo es común para ambas Cámaras y no puede prorrogarse por ninguna causa.

Art. 8° – Sustitúyase el artículo 22 de la ley 26.122 por el siguiente:

Artículo 22: La falta de pronunciamiento por parte de cualquiera de las Cámaras vencido el plazo establecido, implicará automáticamente la no ratificación del decreto.

Se requiere la ratificación de ambas Cámaras para considerar aprobado el decreto.

Art. 9° – Sustitúyase el artículo 24 de la ley 26.122 por el siguiente:

Artículo 24: Cuando el rechazo de los actos legislativos dispuestos por el presidente fueran consecuencia de una decisión expresa del Congreso, se deberán determinar los efectos jurídicos que se producen hacia el pasado, sin que en caso alguno puedan quedar afectados derechos adquiridos como consecuencia de su aplicación. Esta última regla también se aplicará al caso de rechazo ficto.

Art. 10. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

*Patricia Bullrich. – Fernando A. Iglesias. – Juan C. Vega.*

7

PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados, ...*

MODIFICACIÓN A LA LEY 26.122.  
RÉGIMEN LEGAL DE LA INTERVENCIÓN  
DEL CONGRESO RESPECTO  
DE LOS DECRETOS QUE DICTA  
EL PODER EJECUTIVO

Artículo 1° – Modifícase el artículo 3° de la ley 26.122, que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 3°: La Comisión Bicameral Permanente está integrada por quince (15) diputados y quince (15) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras a propuesta de los bloques parlamentarios respetando la proporción de las representaciones políticas. Se designarán igual número de suplentes, que asumirán el cargo en caso de ausencia permanente o transitoria del titular.

Art. 2° – Incorpórese como artículo 10 bis de la ley 26.122:

Artículo 10 bis: En el mensaje que acompaña el decreto, el Poder Ejecutivo deberá fundamentar las circunstancias excepcionales que hicieron imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes y cuáles son los peligros y/o amenazas al interés público, personas o bienes que generan un grave riesgo social que ponen en peligro la existencia misma de la Nación.

Los decretos de necesidad y urgencia deberán ser numerados en forma separada de los demás decretos dictados por el Poder Ejecutivo.

En caso de receso parlamentario, Poder Ejecutivo, junto con el decreto de necesidad y urgencia deberá convocar a sesiones extraordinarias o incluir su tratamiento en el respectivo temario.

Art. 3° – Modifícase el artículo 18 de la ley 26.122, que quedará redactado de la siguiente manera:

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. En el supuesto de los decretos regulados por el artículo 10, la no remisión dentro del plazo establecido por la Constitución implica la nulidad del decreto.

Art. 4º – Modifícase el artículo 21 de la ley 26.122, que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 21: Elevado por la comisión el dictamen al plenario de ambas Cámaras, éstas deben darle expreso tratamiento dentro del plazo de 30 días. Si vencido dicho plazo el decreto no obtuviera aprobación legislativa expresa por parte de ambas Cámaras, quedará derogado.

En caso de receso parlamentario, la elevación del dictamen importa la convocatoria a sesión para el día hábil inmediato posterior.

Art. 5º – Derógase el artículo 24 de la ley 26.122

Art. 6º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

*Mónica H. Fein. – Miguel Á. Barrios. –  
Alicia M. Ciciliani. – Roy Cortina. –  
Lisandro A. Viale.*

## 8

### PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados, ...*

#### CREACIÓN DE LA COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE CONTROL DE LAS FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL

##### CAPÍTULO I

##### *De la Comisión Bicameral Permanente. Creación*

Artículo 1º – Derógase la ley 26.122.

Art. 2º – Créase en el ámbito del Congreso de la Nación la Comisión Bicameral Permanente prevista por los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional, que se denominará Comisión Bicameral Permanente de Control de las Facultades Legislativas del Poder Ejecutivo Nacional. Se regirá por las disposiciones de la presente ley y de su reglamento interno.

##### *Integración*

Art. 3º – La Comisión Bicameral Permanente estará integrada por veinticuatro legisladores, doce diputados y doce senadores, que serán designados por cada

una de las Cámaras. Las representaciones políticas minoritarias tendrán, como mínimo, un cincuenta por ciento (50 %) de los integrantes. Durarán dos años en el ejercicio de sus funciones. Se elegirá un suplente por cada miembro titular para cubrir las ausencias permanentes. En caso de que el suplente deba asumir el cargo de titular, la cámara correspondiente elegirá un nuevo suplente.

##### *Autoridades*

Art. 4º – La comisión elegirá entre sus miembros un presidente, un vicepresidente primero, un vicepresidente segundo y un secretario. Sus mandatos durarán dos años. La Presidencia recaerá en un legislador de la primera oposición. La totalidad de los cargos deberá recaer en forma igualitaria entre los miembros de ambas Cámaras.

##### *Competencia*

Art. 5º – La comisión tendrá competencia para pronunciarse sobre la legalidad, oportunidad y conveniencia de los decretos de necesidad y urgencia (artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional), la legalidad de los decretos sancionados en uso de facultades delegadas por el Congreso Nacional (artículos 76 y 100, inciso 12, de la Constitución Nacional) y la legalidad de los decretos de promulgación parcial de las leyes (artículos 80 y 100, inciso 13, de la Constitución Nacional).

##### *Funcionamiento*

Art. 6º – La Comisión Bicameral Permanente continuará funcionando durante el receso del Congreso. En ningún caso el asunto será girado a las restantes comisiones.

##### *Convocatoria*

Art. 7º – Toda vez que un decreto fuera sometido a la consideración de la Comisión Bicameral Permanente, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 9º de la presente, ésta será convocada en forma inmediata por su presidente. En caso de que éste no lo hiciera lo harán las restantes autoridades o, cuanto menos, seis de sus integrantes.

##### *Quórum*

Art. 8º – La comisión sesionará con la mitad más uno de los miembros que la integran. En caso de no reunir quórum podrá emitir despachos en minoría.

##### CAPÍTULO II

##### *Del trámite. Registro*

Art. 9º – Los decretos del Poder Ejecutivo nacional dictados en uso de las facultades previstas por los artículos 76, 80 y 99, inciso 3, de la Constitución Nacional deben identificarse como tales en cada caso, y numerarse en forma independiente del resto de los decretos.



*Plazo de elevación. Convocatoria en caso de receso del Congreso*

Art. 10. – Los decretos mencionados en el artículo anterior deberán ser sometidos a la consideración de la Comisión Bicameral Permanente por el jefe de Gabinete de Ministros de la Nación dentro de los diez días de su dictado. A su vez, aquél deberá dar aviso de ello a los presidentes de ambas Cámaras del Congreso de la Nación, quienes convocarán a los miembros de cada una de ellas en forma inmediata en caso de que el Congreso estuviere en receso.

*Consecuencia de la omisión de elevación*

Art. 11. – Si el jefe de Gabinete no remitiere a la Comisión Bicameral los decretos de necesidad y urgencia, los decretos legislativos delegados o los decretos de promulgación parcial de las leyes, dicha comisión deberá abocarse de oficio a su tratamiento, disponiendo para ello del mismo plazo previsto en el artículo 10 de la presente ley. Dicho plazo se contará a partir de la fecha de vencimiento del término previsto para producir el correspondiente acto legislativo.

*Despacho de la Comisión Bicameral Permanente*

Art. 12. – Dentro de los diez días de recibido un decreto sometido a su consideración, la Comisión Bicameral Permanente procederá a expedirse acerca de su validez o invalidez, y elevará su dictamen al plenario de cada cámara para su expreso tratamiento.

*Tratamiento por las Cámaras*

Art. 13. – En el plazo de treinta días, contados a partir del día siguiente al de la recepción, por el presidente de la Cámara, del despacho a que se refiere el artículo anterior, o del vencimiento del plazo para su emisión, cada cámara deberá expedirse expresamente sobre la validez del decreto.

CAPÍTULO III

*De los decretos de necesidad y urgencia. Objeto y límites*

Art. 14. – El presidente de la Nación podrá dictar decretos de naturaleza legislativa únicamente en casos excepcionales de necesidad y urgencia, con el refrendo del jefe de Gabinete, en acuerdo general de ministros, siempre que no fuere posible seguir los procedimientos constitucionales ordinarios para la sanción de las leyes. En ningún caso podrá reglar, a través de tales normas, materias penales, tributarias, electorales o de partidos políticos.

*Despacho de la comisión*

Art. 15. – Una vez que el decreto de necesidad y urgencia fuese sometido a su consideración, la Comisión Bicameral Permanente procederá de confor-

midad con lo dispuesto por el artículo 12 de la presente ley.

El dictamen deberá pronunciarse expresamente, como mínimo, sobre los siguientes puntos que hacen a su validez:

- a) La imposibilidad para seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes;
- b) Si para el caso particular del dictado del decreto existieron razones de necesidad y urgencia;
- c) Si el decreto en cuestión regula alguna de las materias vedadas expresamente por la Constitución Nacional en su artículo 99, inciso 3;
- d) Si en la emisión de la disposición se siguieron los procedimientos formales sobre acuerdo general de ministros y refrendado por el jefe de Gabinete;
- e) Si existe proporcionalidad entre los medios empleados y el fin buscado con la medida, y razonabilidad respecto de las circunstancias que dieron lugar a su dictado;
- f) Si el decreto ha limitado su vigencia a un plazo de tiempo acorde al que se presume durarán las circunstancias excepcionales que dieron lugar a su dictado.

*Omisión de tratamiento por las Cámaras*

Art. 16. – Vencido el plazo para el tratamiento por las Cámaras sin que ambas lo aprueben, el decreto se considerará no ratificado.

*No aprobación por una de las Cámaras*

Art. 17. – La no aprobación por una de las Cámaras deberá entenderse como la no ratificación del decreto de necesidad y urgencia.

CAPÍTULO IV

*De la delegación legislativa. Forma*

Art. 18. – La delegación legislativa prevista en el artículo 76 de la Constitución Nacional deberá ser expresa.

*Objeto y límites*

Art. 19. – Para que la delegación legislativa tenga validez, deberá indicarse en forma expresa que se trata de una delegación para regular asuntos determinados, en materias de administración o de emergencia pública, con indicación de las bases a las cuales debe sujetarse el poder delegado y el tiempo durante el cual puede ejercerse dicha atribución.

Vencido dicho plazo el delegatario no podrá implementar la delegación, y cualquier acto que en tal sentido se realice carecerá de todo valor. El plazo para ejercer la delegación no podrá exceder la próxima renovación que se deba producir en las Cámaras del

Congreso de la Nación, y deberá ser computado desde la promulgación de la respectiva ley.

*Bases de la delegación*

Art. 20. – Las bases de la delegación deberán indicar con precisión:

- a) El objeto preciso a cumplir por parte del poder delegado, los principios que debe respetar y el ámbito de aplicación;
- b) La indicación precisa de las materias o conductas prohibidas que no pueden ser objeto del decreto delegado.

Las bases a las cuales debe sujetarse el poder delegado no podrán ser objeto de reglamentación por el Poder Ejecutivo.

*Indelegabilidad*

Art. 21. – Son absolutamente indelegables las competencias del Congreso conferidas como reserva de la ley por la Constitución Nacional en los términos del inciso 3 del artículo 99, así como todas las potestades de control del poder público que le han sido conferidas por la Constitución al Congreso de la Nación.

*Despacho de la comisión*

Art. 22. – Una vez que el decreto legislativo delegado fuese sometido a su consideración, la Comisión Bicameral Permanente procederá de conformidad con lo dispuesto por el artículo 12 de la presente ley.

El dictamen deberá pronunciarse expresamente, como mínimo, sobre los siguientes puntos:

- a) Si se han respetado las bases de la delegación;
- b) Si se encuentra vigente el plazo de la delegación.

*Omisión de tratamiento por las Cámaras*

Art. 23. – Vencido el plazo para su tratamiento por las cámaras sin que ambas lo aprueben, el decreto se considerará no ratificado.

*No aprobación por una de las Cámaras*

Art. 24. – La no aprobación por una de las Cámaras deberá entenderse como la no ratificación del decreto legislativo delegado.

*Revocación*

Art. 25. – El Poder Legislativo podrá, en cualquier momento, revocar las atribuciones delegadas al Poder Ejecutivo.

CAPÍTULO V

*De la promulgación parcial de las leyes.  
Despacho de la comisión*

Art. 26. – Una vez que el decreto de promulgación parcial fuese sometido a su consideración, la Comisión

Bicameral Permanente procederá de conformidad con lo dispuesto por el artículo 10 de la presente ley.

El dictamen deberá pronunciarse expresamente, como mínimo, sobre los siguientes puntos:

- a) Si las partes promulgadas parcialmente poseen autonomía normativa;
- b) Si la promulgación parcial altera el espíritu o la unidad del proyecto sancionado originalmente por el Congreso.

*Omisión de tratamiento por las Cámaras*

Art. 27. – Vencido el plazo para el tratamiento por las cámaras sin que ambas lo aprueben, el decreto se considerará no ratificado.

*No aprobación por una de las Cámaras*

Art. 28. – La no aprobación por una de las cámaras deberá entenderse como la no ratificación del decreto de promulgación parcial.

CAPÍTULO VI

*Disposiciones comunes.  
Prohibición de veto*

Art. 29. – El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso vetar las declaraciones del Congreso sobre invalidez de los decretos de necesidad y urgencia, decretos legislativos delegados o decretos que promulguen parcialmente una ley.

*Efectos del rechazo*

Art. 30. – Cuando el rechazo de los actos legislativos dispuestos por el presidente fueran consecuencia de una decisión expresa del Congreso, se deberán determinar los efectos jurídicos que se producen hacia el pasado, sin que en caso alguno puedan quedar afectados derechos adquiridos como consecuencia de su aplicación. Esta última regla también se aplicará al caso de rechazo ficto.

*Incumplimiento del Poder Ejecutivo*

Art. 31. – En todos los casos de incumplimiento de la presente ley por parte del Poder Ejecutivo, procederá la declaración de nulidad absoluta en sede jurisdiccional del correspondiente decreto, quedando expedita, a tal efecto, la vía de acción de amparo. Estarán legitimados para ello los bloques legislativos acreditados en cada Cámara del Congreso, así como quienes disponen de legitimación por así disponerlo el artículo 43 de la Constitución Nacional.

*Incumplimiento del jefe de Gabinete*

Art. 32. – El incumplimiento por parte del jefe de Gabinete de Ministros de las obligaciones impuestas por la Constitución y esta ley, lo hace incurrir en responsabilidad política pasible de una moción de censura de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 101 de la Constitución Nacional

*Inasistencia de los legisladores a la sesión*

Art. 33. – La inasistencia injustificada del legislador a la sesión en la que se trate la aprobación o el rechazo del decreto lo hará incurrir en el delito previsto en el artículo 249 del Código Penal.

*Comunicación al Poder Ejecutivo*

Art. 34. – La declaración de cada Cámara, en los supuestos previstos en la presente ley, será comunicada por su presidente al Poder Ejecutivo para su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 35. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

*Adrián Pérez. – Elisa B. Carca. – Fernando A. Iglesias. – Juan C. Morán.*

9

## PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados...*

MODIFICATORIO DEL RÉGIMEN LEGAL DE  
LOS DECRETOS DE NECESIDAD  
Y URGENCIA, DE DELEGACIÓN LEGISLATIVA  
Y DE PROMULGACIÓN PARCIAL DE LEYES  
ESTABLECIDO POR LEY 26.122

Artículo 1º – Modifíquese el artículo 3º de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 3º: *Integración.* La Comisión Bicameral Permanente estará integrada por doce (12) diputados y doce (12) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras a propuesta de los bloques parlamentarios respetando la proporción de las representaciones políticas.

Se elegirá un suplente por cada miembro titular para cubrir las ausencias permanentes, en cuyo caso se designará un nuevo suplente a propuesta del bloque al que correspondiera cubrir dicho reemplazo.

Art. 2º – Modifíquese el artículo 5º de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 5º: *Autoridades.* La Comisión Bicameral Permanente elegirá anualmente un presidente, un vicepresidente y dos secretarios. La Presidencia de la Comisión es alternativa correspondiendo un año a cada Cámara.

El Presidente de la Comisión será designado a propuesta del bloque político de oposición con mayor número de legisladores en la Cámara a la que corresponda la Presidencia durante ese período.

Art. 3º – Modifíquese el artículo 6º de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 6º: *Funcionamiento.* La Comisión Bicameral Permanente cumple funciones aún durante el receso del Congreso de la Nación y sus sesiones son de carácter público.

Art. 4º – Modifíquese el artículo 10 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 10: *Dictamen de la Comisión Bicameral Permanente.* La Comisión Bicameral Permanente deberá expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto en un plazo máximo de 10 días corridos a partir su recepción. Su despacho deberá ser elevado simultáneamente al plenario de ambas Cámaras dentro de las veinticuatro (24) horas de su dictado.

El despacho deberá pronunciarse expresamente, como mínimo, sobre los siguientes puntos:

1. Circunstancias que impidieron al Poder Ejecutivo nacional seguir el trámite ordinario de formación y sanción de las leyes.
2. Entidad y gravedad de los peligros y amenazas al interés público, las personas o los bienes de los habitantes e idoneidad de los instrumentos y medios dispuestos para superar los hechos que originaron la medida de excepción.
3. Si se han respetado las prohibiciones constitucionales de regulación en materia penal, tributaria, electoral y de régimen de partidos políticos.
4. Si en la emisión de la disposición se siguieron los procedimientos formales sobre acuerdo general de ministros y refrendo por el jefe de Gabinete.

En el caso que la fundamentación del proyecto sea considerada insuficiente por la Comisión a los efectos de cumplimentar los contenidos mínimos exigidos al dictamen, ésta convocará al jefe de Gabinete de Ministros para recibir las explicaciones e informaciones que estime conveniente a estos fines.

Art. 5º – Modifíquese el artículo 18 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 18: *Incumplimiento.* Carecerán de todo valor y eficacia jurídica los decretos a que se refiere la presente ley que no fueran sometidos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente dentro del plazo de diez (10) días de su dictado, no pudiendo en tal caso alegarse derecho adquirido alguno a su respecto.

Art. 6º – Modifíquese el artículo 20 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 20: *Tratamiento de oficio por las Cámaras*. Dentro de las cuarenta y ocho (48) horas de vencido el plazo al que hace referencia el artículo anterior sin que la Comisión Bicameral Permanente haya elevado el correspondiente despacho, ambas Cámaras se abocarán de oficio al tratamiento del decreto de que se trate y lo harán de conformidad a lo establecido en los artículos 99, inciso 3, y 82 de la Constitución Nacional.

Art. 7º – Modifíquese el artículo 21 de la ley 26.122 el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 21: *Plenario*. Elevado por la Comisión el dictamen al plenario de ambas Cámaras éstas deben darle tratamiento expreso dentro del plazo máximo de 30 días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la recepción.

Si el Congreso se encontrare en receso y el Poder Ejecutivo no convocara a sesiones extraordinarias para el tratamiento de los decretos a los que se refiere esta ley, las Cámaras deberán autoconvocarse, siendo presididas por sus correspondientes autoridades de ley y al sólo efecto de dar cumplimiento al procedimiento establecido por la presente.

Art. 8º – Modifíquese el artículo 24 de la ley 26.122 el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 24: *Rechazo*. El rechazo o la falta de ratificación expresa, en los plazos establecidos en esta ley, por una sola de las Cámaras implica su derogación de acuerdo a lo establecido en el artículo 2 del Código Civil quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia.

Art. 9º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

*Gustavo A. Ferrari. – Alfredo Atanasof.  
– Francisco De Narváez. – Natalia Gambaro.*

10

PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados, ...*

REGLAMENTACIÓN LEGAL DEL ARTÍCULO 99,  
INCISO 3, DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL  
–DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA–.  
PROMULGACIÓN PARCIAL DE LEYES

TÍTULO I

**De los decretos del Poder Ejecutivo que contienen disposiciones de carácter legislativo**

Artículo 1º – De conformidad con lo que dispone el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, serán objeto de declaración de nulidad absoluta e in-

sanable las disposiciones de carácter legislativo dictadas por el Poder Ejecutivo cuya causa no se encuentre justificada en circunstancias excepcionales de fuerza mayor irresistible que impidan sesionar al Congreso de la Nación.

Art. 2º – En caso de que el Poder Ejecutivo ejerciera la facultad excepcional prevista en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, deberá precisar en el texto del decreto:

- a) Las razones que justifican el dictado de la medida, indicadas pormenorizadamente;
- b) Su alcance temporal;
- c) El modo en que la medida adoptada conduce a superar la afectación al interés público comprometido.

Si el ejercicio de la facultad legislativa por parte del Poder Ejecutivo se concretara fuera del período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación, este quedará automáticamente convocado con el dictado de la medida, sin perjuicio de la facultad prevista en el artículo 99, inciso 9, de la Constitución Nacional.

Art. 3º – El jefe de Gabinete de Ministros, bajo la responsabilidad establecida en el artículo 101 de la Constitución Nacional, deberá comparecer personalmente a la Comisión Bicameral Permanente prevista en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución, con el objeto de proveer las explicaciones que resulten útiles a los efectos de tratar la medida sometida a consideración de dicha comisión.

Art. 4º – La Comisión Bicameral Permanente deberá reunirse dentro de las 48 horas de dictada la medida a fin de organizar su funcionamiento.

Art. 5º – El despacho de la Comisión Bicameral Permanente deberá contener un pronunciamiento sobre el cumplimiento de todos los requisitos de validez de origen de la medida dictada por el Poder Ejecutivo mencionados en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y en los artículos 1º, 2º y 3º de la presente.

Art. 6º – El cumplimiento del plazo constitucional sin que la Comisión Bicameral haya elevado su despacho, habilitará sin más al tratamiento de la medida por el plenario de las Cámaras.

Art. 7º – Las Cámaras podrán:

- a) Declarar la nulidad absoluta de la medida dispuesta por el Poder Ejecutivo, y resolver su anulación, por haber el Poder Ejecutivo dictado la medida sin mediar circunstancias excepcionales, o si estas no se encontraren debidamente fundadas, o se hubiera incurrido en la violación de cualquiera de los recaudos de forma, fondo y materia previstos en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y en la presente ley. La anulación tiene efectos retroactivos al momento del dictado del decreto,



sin que puedan invocarse derechos adquiridos a su respecto;

- b) Proponer la ratificación o el rechazo de la medida, quedando a salvo en este último supuesto los derechos adquiridos durante su vigencia.

Art. 8° – En cualquier caso, las Cámaras se pronunciarán mediante sendas resoluciones. Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento de forma inmediata. La aprobación de la medida le conferirá fuerza de ley retroactivamente a la fecha de su entrada en vigencia.

Art. 9° – El Poder Ejecutivo no podrá vetar los actos de declaración de nulidad, aprobación o rechazo previstos en esta ley.

Art. 10. – Transcurridos treinta (30) días desde el dictado de la medida sin que ambas Cámaras se hubieran pronunciado, aquella se considerará no ratificada por silencio del Congreso debiendo reputarse nula de nulidad absoluta e insanable.

Art. 11. – El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones de la Constitución Nacional o de la presente ley que regulan la intervención del Congreso ante el dictado de una medida de carácter legislativo por el Poder Ejecutivo, legitima a cualquier legislador a solicitar el control judicial con fundamento en su derecho a participar en la formación de las normas de rango legal.

Art. 12. – Los decretos de necesidad y urgencia contarán con un sistema de numeración especial.

#### TÍTULO II

##### De la Comisión Bicameral Permanente

Art. 13. – La Comisión Bicameral Permanente a que se refiere el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional estará integrada por ocho (8) diputados y ocho (8) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras a propuesta de los bloques parlamentarios respetando la proporción de las representaciones políticas.

Art. 14. – Los integrantes de la Comisión Bicameral Permanente durarán en el ejercicio de sus funciones hasta la siguiente renovación de la Cámara a la que pertenecen y pueden ser reelectos.

Art. 15. – La Comisión Bicameral Permanente elegirá anualmente un presidente, un vicepresidente y un secretario, los que pueden ser reelectos. La presidencia es alternativa y corresponde un año a cada Cámara.

Art. 16. – La Comisión Bicameral Permanente sesionará con la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros, y para emitir despacho requiere la firma de la mayoría absoluta de sus miembros presentes.

Art. 17. – La Comisión Bicameral Permanente dictará su reglamento de funcionamiento interno de acuerdo con las disposiciones de esta ley. Ante una falta de previsión en el reglamento interno y en todo aquello que es procedente, son de aplicación supletoria los reglamentos de las Cámaras de Senadores y

Diputados, prevaleciendo el reglamento del cuerpo que ejerce la presidencia durante el año en que es requerida la aplicación subsidiaria.

Art. 18. – La Comisión Bicameral será convocada por su presidente conforme lo establezca el reglamento de funcionamiento interno. En el caso de que éste no lo hiciera lo hará el vicepresidente o la misma comisión con el voto de la mayoría de sus miembros.

#### TÍTULO III

##### Veto y promulgación parcial de una ley

Art. 19. – La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse sobre todo decreto de promulgación parcial de una ley 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.

Art. 20. – Las disposiciones de esta ley y el curso de sus procedimientos no obstan al ejercicio por el Congreso de sus potestades ordinarias relativas a la insistencia respecto de normas legales total o parcialmente vetadas.

Art. 21. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

*Laura Alonso. – Soledad Martínez. – Silvia C. Majdalani. – Christian A. Gribaudo.*

#### 11

##### PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados, ...*

Artículo 1° – Sustitúyese el artículo 3° de la ley 26.122 por el siguiente:

Artículo 3°: La Comisión Bicameral Permanente está integrada por doce (12) diputados y doce (12) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras a propuesta de los bloques parlamentarios, respetando la proporción de las representaciones políticas.

Art. 2° – Agrégase como segundo párrafo del artículo 7° de la ley 26.122 el siguiente:

Artículo 7°: Luego de transcurrida media hora de la establecida en la convocatoria, la comisión podrá, con la asistencia de al menos la tercera parte de sus miembros, considerar y despachar los asuntos consignados en la convocatoria. Si se emitiera dictamen, éste se considerará como “dictamen en minoría”.

Art. 3° – Sustitúyese el artículo 8° de la ley 26.122 por el siguiente:

Artículo 8°: Los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente se conforman con la

firma de la mayoría absoluta de sus miembros, excepto el caso previsto en el segundo párrafo del artículo anterior, En caso de que haya más de un dictamen con igual número de firmas, el dictamen de mayoría es el que lleva la firma del presidente.

Art. 4º – Sustitúyese el artículo 10 de la ley 26.122 por el siguiente:

Artículo 10: La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse sobre:

1. La validez o invalidez del decreto, pronunciándose expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos sustanciales y formales establecidos por la Constitución, a saber:
  - a) La existencia de una situación de necesidad para su dictado, justificada por cuestiones de emergencia pública que genere un peligro real o inminente para la sociedad en su conjunto o para una parte importante de ella. El decreto deberá contener la fundamentación precisa y circunstanciada de las razones de necesidad extraordinaria invocadas para su dictado;
  - b) La existencia de una urgencia que hiciera imposible seguir el trámite ordinario de sanción de las leyes. El decreto deberá contener la fundamentación precisa y circunstanciada de las razones de urgencia invocadas para su dictado y de los motivos por los cuales no podría seguirse el trámite ordinario para la sanción de las leyes;
  - c) La inexistencia, en su articulado, de normas referidas a materia penal, tributaria, electoral o relativa al régimen de partidos políticos;
  - d) La celebración de un acuerdo general de ministros para su sanción;
  - e) El refrendo de todos los ministros del Poder Ejecutivo y del jefe de Gabinete de Ministros;
  - f) La remisión del decreto, por el jefe de Gabinete de Ministros, dentro de los diez días de su dictado, a la Comisión Bicameral Permanente.
2. La oportunidad, mérito o conveniencia del decreto. Será nulo de nulidad absoluta e insanable el decreto que no reúna alguno de los requisitos indicados en el inciso 1.
 

El dictamen que aconseje el rechazo podrá fundarse en cualquiera de las causas expresadas en este artículo.

Para emitir dictamen, la Comisión Bicameral Permanente podrá consultar a las comisiones permanentes con competencia en razón de la materia.

El dictamen se elevará al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, a cuyo efecto será incorporado como primer punto del orden del día de la primera sesión posterior a su recepción.

Art. 5º – Sustitúyese el artículo 17 de la ley 26.122 por el siguiente:

Artículo 17: Los decretos a que se refiere esta ley tienen vigencia desde su publicación oficial, en los términos del artículo 2º del Código Civil.

El jefe de Gabinete de Ministros deberá someterlos a la consideración de la Comisión Bicameral Permanente dentro de los diez días corridos desde la fecha de su dictado. Recibido el decreto o vencido el plazo para hacerlo, la Comisión Bicameral fijará una audiencia dentro de los dos días corridos para que el jefe de Gabinete de Ministros comparezca personalmente, explique los motivos que, a juicio del Poder Ejecutivo, justificaron la emisión del decreto y responda las preguntas que se le formulen.

Art. 6º – Incorpórase como segundo párrafo del artículo 18 de la ley 26.122 el siguiente texto:

Artículo 18: Cuando el Congreso esté en receso, el dictado de uno de los decretos a que se refiere la presente ley importará la convocatoria automática a sesiones extraordinarias para el inmediato tratamiento del decreto y del dictamen de la Comisión Bicameral Permanente.

Art. 7º – Sustitúyese el artículo 19 de la ley 26.122 por el siguiente:

Artículo 19: La Comisión Bicameral Permanente tiene un plazo de diez días hábiles contados desde la audiencia efectuada con 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 y III del presente título.

Art. 8º – Sustitúyese el artículo 22 de la ley 26.122 por el siguiente:

Artículo 22: Las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones. Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento de forma inmediata.

Art. 9º – Sustitúyese el artículo 24 de la ley 26.122 por el siguiente:

Artículo 24: Para mantener la vigencia a la que se refiere el artículo 17 de la presente ley, los de-

cretos de necesidad y urgencia, los decretos de promulgación parcial de leyes y los decretos delegados dictados con invocación de la emergencia pública deberán ser aprobados expresamente por la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara del Congreso. Pierden vigencia los decretos de necesidad y urgencia que sean rechazados por cualquiera de las Cámaras o que no sean aprobados en forma expresa por ambas Cámaras dentro de los noventa (90) días corridos contados desde la fecha de su dictado. Quedan en principio a salvo los derechos adquiridos por particulares durante la vigencia de los decretos. El Congreso puede establecer, de acuerdo a la naturaleza del caso, que ningún derecho pudo adquirirse con base en el decreto anulado. Rechazado un decreto, el Poder Ejecutivo no podrá dictar otro sustancialmente análogo mientras no se modifiquen las circunstancias que tuvo en cuenta el Congreso para decidir el rechazo.

Art. 10. – Incorpórase a continuación del artículo 24 de la ley 26.122 el siguiente artículo:

*Decretos delegados dictados en materias determinadas de administración*

Artículo 24 bis: Los decretos delegados dictados en materia de administración se someten al régimen de la presente ley con las siguientes excepciones:

1. La Comisión Bicameral Permanente emitirá dictamen dentro del plazo de 120 días corridos desde la recepción del decreto, o desde el vencimiento del plazo para remitirlo si ello no sucediera.
2. Mantienen su vigencia mientras no sean rechazados expresamente por ambas Cámaras.

Art. 11° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

*Ricardo Gil Lavedra. – Oscar Aguad. – Patricia Bullrich. – Ricardo Buryaile. – Norah Castaldo. – Silvana Giudici. – Rubén Lanceta. – Margarita Stolbizer. – Juan P. Tunessi.*

12

PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados, ...*

MODIFICACIÓN A LA LEY 26.122

Artículo 1° – Modifícase el artículo 23 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

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 ma-

yoría absoluta de los miembros presentes, salvo en los casos de rechazo de un decreto de promulgación parcial, que deberá hacerse con el voto de los dos tercios de los miembros de cada Cámara.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

*Alfredo C. Dato.*

OBSERVACIONES

1

Buenos Aires, 12 de abril de 2010.

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

S/D.

Tengo el agrado de dirigirme a usted a fin de formular observación al Orden del Día N° 146/10 dictamen emitido por las comisiones de Asuntos Constitucionales y Peticiones, Poderes y Reglamento que ha considerado los proyectos de ley de los señores diputados, Ibarra; Montero, Thomas, Albarracín, Scalesi y Katz; Collantes; Milman, Peralta, Linares, Alcuaz y Stolbizer; Alfonsín, Orsolini, Fiad, Tunessi, Forte, Martínez Oddone, Benedetti, Storani, Álvarez (A. M), Martínez (J. C.), Giubergia, Rioboó, Costa y Cusinato; Bullrich (P.), Iglesias y Vega; Fein, Viale, Ciciliani, Barrios y Cortina; Pérez (A.), Iglesias, Carca y Morán; Ferrari, De Narváez, Gambaro y Atanasof; Alonso, Martínez (S.), Majdalani y Gribaudo; Gil Lavedra, Lanceta, Castaldo, Giudici, Aguad, Tunessi, Bullrich (P.), Buryaile y Stolbizer; y Dato; sobre “Régimen legal de los Decretos de Necesidad y Urgencia, de Delegación Legislativa y de Promulgación Parcial de Leyes”, conforme lo habilita el artículo 113 del reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación.

Se pretende modificar la ley 26.122, que reglamenta la Comisión Bicameral Permanente del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, ley promulgada hace menos de cuatro años y luego de doce de mora tras la reforma de 1994.

Dicha normativa y procedimiento encuentra un lineamiento principal en nuestra Carta Magna. Es decir que toda regulación que se pretenda debe ser conforme a ella, no pudiendo en ningún sentido contradecirla y menos aún violar preceptos constitucionales claros y conducentes para hechos específicos que se dan en situaciones de hecho de “necesidad y urgencia” por los cuales se habilita al Poder Ejecutivo a ejercer determinada función legislativa.

Concedida dicha facultad por la Constitución, ella no puede ser vedada por una ley inferior, más allá de su apariencia de legitimidad, debe analizarse los objetivos que persigue la norma y si ello se condice con el resto del plexo normativo constitucional.

El dictamen que observo toma, en algunos aspectos, la experiencia de dicha Comisión y en ese sentido tal

vez pueda admitirse plasmar en texto legal lo que hoy consta del reglamento de la comisión o de su práctica (v.g., publicidad de sus reuniones, aspectos concretos a dictaminar, etcétera).

Mas en otras cuestiones, adopta posturas faltas de objetividad condicionadas por una coyuntura actual que no deberíamos convalidar por inconveniencia o por su inconstitucionalidad.

Sentado esto, refiero la siguiente observación.

La modificación del número de integrantes de la Comisión Bicameral Permanente y la forma de su designación, propuesta en el artículo 3° del dictamen, resulta inconveniente, no explica motivo, causa o razón por las cuales, 24 legisladores funcionarán mejor que 16, ni cómo ello mejora una representación política que hoy resulta proporcional a los bloques de las Cámaras. Además, exigir que el presidente de la Comisión pertenezca a un bloque opositor como lo prescribe el artículo 4° del dictamen, altera la propia elección que las comisiones efectúan de sus autoridades. La imposición por ley de quién presidirá o a qué bloque pertenecerá, implica una disparidad en cuanto al mecanismo de designación en las demás comisiones integrantes en la labor de la Cámara, lo cual debe surgir de los acuerdos políticos que se realicen conforme a un sistema democrático coherente.

Ello es lo que establecen claramente los reglamentos de las Cámaras y no existe razón para hacer excepciones.

La modificación propuesta en los artículos 6° y 7° del dictamen respecto del despacho de minoría con un tercio, al menos, de sus integrantes; trastoca la naturaleza y la práctica de siempre respecto de cuando hay despachos de mayoría y minoría, sin producir resultados prácticos que lo justifiquen, en razón del abocamiento de las Cámaras para el caso de inacción del jefe de Gabinete de Ministros o de la Comisión Bicameral.

Hasta esta coyuntura de febrero y marzo, respecto de la conformación del quórum de la comisión no ha habido dificultad. No teniendo razonabilidad la modificación de la norma. Es más, a partir del 10 de diciembre de 2009 y durante enero de 2010 la Comisión funcionó aún la paridad que impidió nombrarle presidente. Asimismo, el texto propuesto colisiona con el artículo 100 del reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación.

La exigencia propuesta en el artículo 8° del dictamen respecto a que además de validez o invalidez del instrumento de que se trate, la Comisión Bicameral deberá expedirse sobre la nulidad, resulta inadmisibles: la nulidad, en este caso, de un decreto es competencia exclusiva y excluyente del Poder Judicial.

Respecto de las exigencias recabadas en los puntos 5 y 6 del mismo artículo 8°, ellas no surgen como requisitos de orden constitucional y en el tiempo que

lleva funcionando la comisión, tanto oposición como oficialismo entendieron que el mérito, oportunidad y conveniencia de un decreto de necesidad y urgencia son de resorte exclusivo de la presidencia de la Nación.

Modificar los plazos por días corridos en lugar de hábiles como proponen los artículos 13 y 14 del dictamen, pueden resultar exiguos e inoportunos; así como la discrecionalidad otorgada a la Comisión Bicameral en el tercer párrafo del artículo 13, no halla justificación razonable. Es el Poder Ejecutivo, en cabeza del presidente de la Nación, quien administra el país, sin recesos, sin vacaciones, sin intervalos.

La propuesta del artículo 17 en su primer párrafo contradice el espíritu constitucional. El decreto de necesidad y urgencia recibió, en 1994, jerarquía y rango constitucional. Si bien de carácter excepcional, cuando el presidente de la Nación lo dicta, renuncia a su vez en el tema que trata a su derecho a veto (rebatible sólo con nuestra insistencia por la mayoría calificada del artículo 83 de la Constitución Nacional). Dejar en manos del silencio del Congreso o de la voluntad de una sola de sus Cámaras su vigencia, operaría como aniquilamiento del instrumento legislativo que el decreto constituye.

En similar sentido, el último párrafo del artículo 17 desvirtúa el derecho a veto consagrado en el 83 constitucional.

El artículo 19 del dictamen, por fin, resulta jurídicamente aberrante. No puede por ley modificarse una atribución constitucional del presidente de la Nación.

Dos consideraciones más restan a esta observación.

Una, relativa a la impugnación efectuada por el diputado Vargas Aignasse de fecha 9 de abril de 2010. En este sentido, aun cuando aludí al término dictamen en referencia al contenido del Orden del Día N° 146/10, comparto en forma total lo asentado por mi referido colega y en modo alguno, esta observación lo consiente.

La otra y final, recordar que, desde su conformación, la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo emitió 65 dictámenes aproximadamente. Esta Honorable Cámara trató 59 de ellos y en Honorable Senado, 34, sin que nunca—antes de ahora—ningún legislador reclamara abocarse. Anexo cuadro al respecto.

Recordar también que no fue la democracia a partir de 1983, quien utilizó decretos de necesidad y urgencia, ellos existieron desde siempre e incluso, un plan como el Conintes de persecución y extravío, también se instauró por decreto de necesidad y urgencia.

Por todas estas razones es que corresponde la presente observación promoviendo el rechazo al dictamen de mención.



DECRETOS DICTAMINADOS POR LA COM. BICAM. PERMANENTE - PRESIDENCIA DE LA SEN. MARIA CRISTINA PERCEVAL

N° Orden	EXPTE SENADO	EXPTE DIPUTADOS	DECRETO N°	FECHA DECRETO	TEMA	DICTAMEN FECHA	O. D. SEN.	O. D. DIPUT.	TRAT. SEN FECHA	TRAT. DIP. FECHA
1			180/09	20/11/2009	Modifica el Presupuesto General de la Administración Pública Nacional para el Ejercicio 2009.	03/12/2009				
2			160/09	29.10.09	Incorpórase el Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por hijo para Protección Social	11/11/2009				
3			146/09	09/10/2009	Modifícase la integración de los miembros del Consejo Ejecutivo del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria	27/10/2009	545/09			
4			145/09	08/10/2009	Sustitúyese la denominación del Ministerio de Industria por Ministerio de Industria y Turismo	27/10/2009				
5			135/09	05/10/2009	Mod Ley de Min creando Min de Agricultura, Ganadería y Pesca y mod nombre del actual Min de Producción por Min de Industria	15/10/2009				
1			117/09	03/09/2009	Obsérvese parcialmente y Promúlgase la Ley N° 26.508	15/10/2009				
2			114/09	27/08/2009	Observa inco pto 1 art 22 y art 32 Proy Ley N° 26.509, que crea Sist Nac p/ la prevención y mitigación emergencias y desastres agrop	06/09/2009		2009/09		28-10-09
3			114/09	27/08/2009	Se observa parcialmente el Proyecto de Ley N° 26.502	06/09/2009		2007/09		28-10-09
4			112/09	24/08/2009	Se observa el Proyecto de Ley registrado bajo el N° 26.511	06/09/2009		2008/09		28-10-09
1			86/09	07/07/2009	Sustituye en los arts 35,47 y 48 de la ley 22919 dificultades del inst de ayuda financiera p/ pago de retiros y pensiones militares.	28/07/2009		18/04/09		28-10-09
5			248/09	26/03/2009	Obsérvese y Promúlgase la Ley N° 26.492.	16/04/2009	31/09	17/10/09		28-10-09
6			206/09	20/03/2009	Creación del Fondo Federal Solidario	27/03/2009	17/09	16/07/09		28-10-09
7			100/09	16/02/2009	Suspende el 1/1/09 al 31/12/2010 aplicación disp Dec N° 814 del 20/6/01, mod Ley N° 25.453 para empleadores est educativos privados incorporados a las leyes 13.047 y 24.049	02/03/2009	14/09	16/05/09		28-10-09
8			96/2009	20/02/2009	Implementa un régimen transitorio y excepcional para la franja etaria de 1 a 12 años que permita la inscripción en la instancia administrativa	20/02/2009	14/09/08	15/04/09		28-10-09

9			10.09	09/01/2009	FUJA \$ 2400 IMP REMUNERACIÓN BRUTA MENSUAL P/ DESTINAR EL 15% DE LOS APY CONT DE EMP QUE SE EFECTUEN POR LEY 23.660 (OBRAS SOC), DESTINO AL FONDO SOLIDARIO DE REDISTRIBUCIÓN - LA LEY 23.461 (SEGURO DE SALUD).	145208	166108	28-10-09
6		06.09		07/01/2009	Obsérvese el Art 3º del Proyecto de Ley registrado bajo el N° 26.467 y el Artículo 3º y el número ordinal "...3º..." en el primer párrafo del Art 7º Proy Ley sancionado.Ley de Impuestos Internos N° 26.657	145308	166209	28-10-09
1		231508		30/12/2008	Creáanse los Programas "Trigo Plus" y "Maíz Plus" destinados a incentivar la siembra, cosecha y comercialización.	145108	166008	28-10-09
10		231403		30/12/2008	Fíjase una asignación no remunerativa única de carácter alimentario para todos los trabajadores Públicos y Privados	145008	165908	28-10-09

## DECRETOS DICTAMINADOS POR LA COM. BICAM. PERMANENTE - PRESIDENCIA DE LA DIP. DIANA CONTI

	EXPTE SENADO	EXPTE DIPUTADOS	DECRETO N°	FECHA DECRETO	TEMA	DICTAMEN FECHA	O. D. SEN.	O. D. DIPUT.	TRAT.SEN FECHA	TRAT. DIP. FECHA
11			2025	25/11/2008	Referido a la modificación de la Ley de Ministerios (texto ordenado por Decreto N° 430/92) mediante el cual se crea el Ministerio de Producción.	10/12/2008	1443.08	1637.08	23/06/2009	28-10-09
12			1472	16/09/2008	Mediante el cual se modifica el Presupuesto General de la Administración Pública Nacional para el Ejercicio 2008.	23/09/2008	872.06	1033.06		28-10-09
1			1355	02/09/2008	Mediante el cual se observan los artículos 5, 11, 20 y 21 del Proyecto de Ley registrado bajo el N° 26.386 sancionado por el HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN el 13 de agosto de 2008, referido a la prevención y control de trastornos alimentarios.	17/09/2008	861.08	1004.06	17/06/2009	28-10-09

2			1003	25/06/2008	Por el cual se consideran cumplidas las obligaciones restablecidas por el Artículo 6° del Decreto N° 1606/2001, en los casos de cobros de exportaciones de productos nacionales que sean efectivizados mediante el sistema de pagos en moneda local para el comercio entre los Estados Parte del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en las condiciones que determine el Banco Central de la República Argentina.	17/09/2008	871.08	1032.05	17/06/2009	28-10-08
2	0083/08	566/08	03/04/2008	Por el cual se promulga y observa parcialmente el proyecto de ley registrado bajo número 26361, sobre modificación de la Ley 24246, de defensa del consumidor.	23/04/2008	230.08	344.08		28-10-09	
1	019-JGM-07	153-07	26/12/2007	Promulgación parcial del Proyecto de Ley registrado bajo el N° 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 4°, 5° y 8° del citado Proyecto.	15/01/2008	1205.07	51-08		09-04-08	
2	020-JGM-07	152-07	26/12/2007	Promulgación parcial del Proyecto de Ley registrado bajo el N° 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.	16/01/2008	1206.07	50-08		09-04-08	
1	0018-JSM-07	1858	06/12/2007	Modifica el Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2007.	19/12/2007	1201.07	48/08		09-04-08	
2	0017-JGM-07	1865	06/12/2007	Modificación del Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2007, referida a la incorporación de servicios a la planilla Anexa al artículo 12 de la Ley de Presupuesto N° 26.198.	19/12/2007	1200.07	47/08		09-04-08	
1	0016-JGM-07	1853	06/12/2007	Promulgación parcial del Proyecto de Ley registrado bajo el N° 26.313.	15/12/2007	1199.07	46/08		09-04-08	
1	0015-JGM-07	1628	13/11/2007	Modifica la Ley N° 22.919, modificada por la Ley N° 25.659. Crea la Comisión Fiscalizadora en el ámbito del citado organismo.	19/12/2007	1198.07	45/08		09-04-08	
3	0014-JGM-07	1793	03/12/2007	Modifica el Decreto N° 136 de fecha 7 de Febrero de 2006.	19/12/2007	1197.07	44/08		09-04-08	



4	PE-411		1592	07/11/2007	Homologa acta acuerdo y anexo de la comisión Negociadora del convenio colectivo de trabajo sectorial para el personal de orquestas, coros y ballet nacionales.	21/11/2007	1045.07	3401.07	19-12-07	
<b>DECRETOS DICTAMINADOS POR LA COM. BICAM. PERMANENTE - PRESIDENCIA DE SEN. JORGE CAPTANICH</b>										
	EXPTE SENADO	EXPTE DIPUTADOS	DECRETO Nº	FECHA DECRETO	TEMA	DICTAMEN FECHA	O. D. SEN.	O. D. DIPUT.	TRAT. SEN. FECHA	TRAT. DIP. FECHA
5	PE-249-07		1045	02/08/2007	Se homologa el acta acuerdo de la Comisión Negociadora para el personal profesional de los establecimientos hospitalarios y asistenciales e institutos de investigación y producción.	07/11/2007		3217	22/10/2008	19-12-07
2			1432	10/10/2007	Mediante el cual se dispone que el servicio meteorológico nacional cambie la relación de dependencia del ámbito de la fuerza Aérea Argentina al de la Secretaría de Planeamiento del Ministerio de Defensa.	07/11/2007	925.07	3216		19-12-07
6			1108	16/09/2007	Mediante el cual se modifica el Presupuesto General de la Administración Pública Nacional para el ejercicio 2007	07/11/2007	928.07	3219		19-12-07
7			1367	07/09/2007	Mediante el cual se establece el suplemento por Apoyo a la seguridad operacional para el personal con funciones en organismos de la Autoridad Aeronáutica, determinando los registros, exigencias, niveles y montos para su percepción.	07/11/2007		3218	22/10/2008	19-12-07
2	PE-246-07		983	25/07/2007	Promulgación parcial del Proyecto de Ley registrado bajo N° 26.270	01/08/2007	568.07	2677.07	22/08/2007	28-11-07
						<b>FUE DEVUELTO POR CONSIDERAR QUE SU ESTUDIO NO ES COMPETENCIA DE LA COMISIÓN (VT 01/08/2007 y 08/08/2007)</b>				
8	PE-207-07	D 3622-07	819	12/07/2007	Se aprueba el "Convenio de Tránsito de la Administración y Explotación de los Elevadores Terminales del Puerto Bahía Blanca (E.T.A.B.) bajo control de la SAGPyA, al superior gobierno de la provincia de Buenos Aires"	19/07/2007		2570.07	08/04/2008	28-11-07
9	PE-167-07	D 3623-07	872	10/07/2007	Incrementar los coeficientes determinados en las planillas anexas a los artículos 1°, 2°, 3° y 4° del Decreto N° 2807/93 en un VEINTE POR CIENTO (20%) A PARTIR DEL 1° DE JUNIO DE 2007 Y UN IEZ POR CIENTO (10%) a partir del 1° de agosto de 2007.	19/07/2007		2671.07	08/04/2008	28-11-07
10	PE-186-07	D 8324-07	871	05/07/2007	Se actualizan las remuneraciones para el personal de las Fuerzas Armadas de la Nación.	19/07/2007		2672.07	08/04/2008	28-11-07



11	PE-106-07			05/07/2007	053		05/07/2007	Ampliar Plaza Permanente del SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL, dependiente de la SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS PENITENCIARIOS del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, en quinientos cuarenta y dos (542) cargos par el Personal de Seguridad y Defensa, de acuerdo al desafío obrante en las Plantillas Anexas al presente artículo que forman parte integrante del mismo.	01/08/2007	568.07	2077.07	09/04/2008	28-11-07
12	PE-185-07	D 9821-07		05/07/2007	861		05/07/2007	Se actualizan las remuneraciones para el personal de las Fuerzas de Seguridad de la Nación.	18/07/2007	2669.07		09/04/2008	28-11-07
13	PE-155-07	D 3322/07		19/08/2007	737		19/08/2007	Homologa aczas acuerdos y sus lectivos Anexos, de fecha 22 de mayo de 2007 de las comisiones negociadoras de determinados convenios colectivos de trabajo sectorial. Se incrementan, entre otras, las atribuciones mensuales, normales, regulares y permanentes del personal comprendido en el escalón establecido por el decreto N° 2833/01 T.O. 1995 en un 10% a partir del 01/05/07 y en un 8,5% a partir del 01/08/07.	04/07/2007	520.07	2590.07	09/04/2008	28-11-07
3	PE-101/07	D 2788/07		15/08/2007	509		15/08/2007	Se sustituye el Anexo I del decreto N° 2275/04, Nomenclatura del Mercosur.	06/08/2007	353/07	2391.07	22/06/2007	28-11-07
14	PE 67/07	D 2768/07		27/04/2007	455		27/04/2007	Incrementa las remuneraciones del personal integrante de las carreras del investigador científico y tecnológico y del personal de apoyo a la investigación y desarrollo, en el marco del "Programa de Jerarquización de la actividad científica y tecnológica"	23/05/2007	324/07	2197/07	09/04/2008	28-11-07
15	PE 68/07	D 1871/07		28/04/2007	444		28/04/2007	Se homologa el Acta Acuerdo de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial par el Personal del Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA), de fecha 26 de diciembre de 2006.	02/05/2007	240/07	2197/07	09/04/2008	28-11-07
16	PE 26/07	D.1210/07		15/03/2007	239		15/03/2007	Se crea en el ámbito de la Secretaría de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la Administración Nacional de Aviación Civil (A.N.A.C.)	28/03/2007	41-07	2060	22/10/2008	18-12-07
17	PE 802/06	D. 736/07		22/02/2007	151		22/02/2007	Suspense desde el 1° de enero de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2008 inclusive la aplicación de las disposiciones contenidas en el decreto N° 814/01, modificado por la Ley N° 25.453.	14/03/2007	16-07	2021/07		18-07-07
18	PE 801-06	D. 737/07		22/02/2007	149		22/02/2007	Modifica la suma consignada en el primer párrafo del artículo 1° del Decreto N° 577/03.	14/03/2007	17-07	2020/07	22/10/2008	18-07-07

4	S 4633/06	D.243/07	98	06/02/2007	06/02/2007	28/02/2007	18-07	2010/07		18-07-07
					Sustituye el artículo 1º del Decreto Nº 564/2005 y los artículos 1º y 2º del Decreto Nº 1459/2004 y sus modificatorios, prórroga el plazo previsto en el artículo 2º del Decreto Nº 652/2002 y sus modificatorios, sustituye el artículo 2º del Decreto Nº 118/2006. Régimen de Compensaciones Complementarias del Sistema Integrado de Transporte Automotor. Control de empresas beneficiarias. Coeficientes de participación federal. autoridad de aplicación					
19	PE 650/06	D. 7507/07	40	25/01/2007	05/02/2007	05/02/2007	1433	2002-06	05/04/2006	18-07-07
					Se homologa el convenio colectivo de trabajo sectorial para el personal del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria del 3 de noviembre de 2005.					
20	S 4600/06	0075-P.E-06	22	23/01/2007	01/02/2007	01/02/2007	1434	2001-06	23/05/2007	08-08-07
					Se prorrogan las suspensiones respecto del establecimiento de los Dos (2) puntos porcentuales correspondientes al aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia dispuesto por el Decreto 390/03 y sus modificatorias.					
3	S 4001/06	0074-P.E-06	13	12/01/2007	06/02/2007	06/02/2007	1435	2004-06	26/03/2007	08-08-07
					Se observa el inciso a) del Art. 1º de la ley 26.211 de Transfere a Título Gratuito a la Universidad Nacional de San Martín de Distintas Fracciones de Terreno Pertenecientes al Estado Nacional					
4	S 4602/06	0073-P.E-06	7	11/01/2007	06/02/2007	06/02/2007	1436	2005-06	26/03/2007	09-05-07
					Se observa parcialmente el proyecto de ley 26.216 sobre declarar la emergencia nacional en materia de tenencia y portación, fabricación, importación, exportación, transacción, depósito, almacenamiento, trabajo internacional, registración, donación, comodatos y compraventa de armas de fuego, municiones, explosivos y demás materiales controlados, registrados o no, durante el término de un año.					
5	S 4603/06	0072-P.E-06	1	05/01/2007	06/02/2007	06/02/2007	1437	2003	26/03/2007	09-05-07
					Se observa parcialmente y promulga el proyecto de ley 26.196 de Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional.					
21	S 4525/06	071-P.E.-06	2063	28/12/2006	14/02/2007	14/02/2007	1438	2006-06	23/05/2007	08-06-07
					Se modifica el Presupuesto de la Administración Nacional para el ejercicio 2006 (ANSSES).					
22	PE 467/06	D. 7480/06	1509	21/12/2006	10/01/2007	10/01/2007	1431	1995-06	23/05/2007	06-06-07
					Se aprueba la escala de remuneración para el personal de planta permanente del Organismo Regulador del Sistema de Aeropuertos.					
23	PE 434/06	D. 7366/06	1764	30/11/2006	13/12/2006	13/12/2006	1372	1970-05	20/12/2006	28-03-07
					Dispone la actualización de los montos de los suplementos y compensaciones a miembros de la Policía de Establecimientos Navales.					

24	PE 435-06	D. 7365-06	1782	30/11/2006	30/11/2006	1782	13/12/2006	1373	1996-06	20/12/2006	26-03-07
25	PE 432-06	D. 7450-06	1748	29/11/2006	29/11/2006	1748	20/12/2006	1429	1929-06	20/12/2006	28-03-07
26	PE 426-06	D. 7056-06	1668	17/11/2006	17/11/2006	1668	22/11/2006	1255	292	28/11/2006	28-03-07
27	PE 420-06	D. 7060-06	1615	06/11/2006	06/11/2006	1615	22/11/2006	1294	283	29/11/2006	28-03-07
28	PE 417-06	D. 6969-06	1592	07/11/2006	07/11/2006	1592	15/11/2006	1219	1587-06	29/11/2006	26-03-07
29	S 4170-06	D. 6898-06	1590	07/11/2006	07/11/2006	1590	15/11/2006	1212	1596-06	29/11/2006	26-03-07
30	S 4088-06	0065-PE-06	1466	26/10/2006	26/10/2006	1466	08/11/2006	1170	1536-06	29/11/2006	06-11-05
31	S 4081-06	D. 6788-06	1457	26/10/2006	26/10/2006	1457	06/11/2006	1171	1540-06	29/11/2006	06-11-05

Se incrementan los coeficientes del haber por tipo de grupo familiar destinado a la liquidación de la Compensación por Vivienda para el Personal Civil de Inteligencia de los Organismos de Inteligencia de las Fuerzas Armadas.

Excepluase a Comisión Nacional de Energía Atómica, organismo descentralizado dependiente de la Secretaría de Energía, de lo dispuesto en el Decreto Nro. 481 del 12 de marzo de 2002, para lo cual deberá contar con autorización previa del Ministerio de Plan.

Homologarse el Acta Acuerdo de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el Personal Civil y Docente Civil de las Fuerzas Armadas (Leyes N° 20.239 y N° 17.409), de fecha 28 de septiembre de 2006.

Se incorporan a las autorizaciones contenidas por el artículo 39 de la Ley 26.078 – Presupuesto de la Administración Nacional Ejercicio 2006 - las operaciones de crédito público que se detallan en anexo. (Ingreso H. Cámara de Senadores 14/11/06).

Incorporarse obras y servicios a la Planilla Anexa al Artículo 12 de la Ley N° 26.078.

Actualización de los elementos que percibe el personal de la Policía de Seguridades Aeronáutica y de la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal.

PEN. 65/06-Dcto. 14883/06- Por el cual se homologa el acta acuerdo y anexos de la comisión negociadora del convenio colectivo de trabajo general para la Administración Pública Nacional de fecha 6 de septiembre de 2006, mediante el cual se establece la vga.

Homologarse un Acta Acuerdo de la Comisión Negociadora Sectorial correspondiente al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa - Decreto N° 993/01 - T.O. 1966 y sus modificatorios, de fecha 5 de septiembre de 2006.



2

Buenos Aires, 16 de abril de 2010.

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

Observación en los términos del artículo 113 del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados, al Orden del Día N° 146 impreso el 8 de abril de 2010.

### Modificación de la ley 26.122

#### RÉGIMEN LEGAL DE LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA, DE DELEGACIÓN LEGISLATIVA Y DE OBSERVACIÓN TOTAL O PARCIAL DE LEYES

Señor presidente:

Conforme lo establecido en el artículo 113 del Reglamento de la Cámara de Diputados, en tiempo y forma vengo a presentar mis observaciones al dictamen impreso bajo el Orden del día N° 146 del corriente año.

A través del expediente 1.775-D.-2010 he propuesto a la Cámara un proyecto de ley modificatoria de la vigente ley 26.122. Algunas de las reformas allí propuestas han sido previstas en el dictamen sometido a estudio del cuerpo. En particular, destaco la importancia del rol que debe cumplir el jefe de Gabinete de Ministros con relación al informe que personalmente debe brindar a la Comisión Bicameral.

Coincido pues con esa modificación, ya que a más de 15 años de la reforma constitucional, la experiencia parlamentaria indica que con el procedimiento actual se priva a los legisladores de recibir un informe sobre las circunstancias que motivaron el dictado del acto. Es más, los ex constituyentes manifiestan que la idea rectora de constituir una comisión bicameral y permanente era permitir que el Poder Ejecutivo, en su caso a través del jefe de Gabinete, hasta pudiera consultar a los líderes parlamentarios que la integran, con carácter previo al dictado de algunas de estas medidas extraordinarias. Adviértase que se ha justificado el plazo de 10 días para la presentación del jefe de Gabinete, en que el Poder Ejecutivo podrá evaluar en ese período las primeras consecuencias de la medida antes de que el jefe de Gabinete de Ministros deba afrontar un debate público sobre el tema, ante la Comisión Bicameral.<sup>2</sup>

En otro orden de ideas, haciendo un nuevo estudio de la cuestión, entiendo acertado dar un tratamiento distinto a los decretos dictados en ejercicio de facultades legislativas. En efecto, la Constitución Nacional no los equipara taxativamente a los decretos de nece-

sidad y urgencia, y su control posterior por el Congreso tiene otro nivel de urgencia por preexistir una ley delegante.

El dictamen de comisiones adopta, a mi criterio, una postura errada en la consideración de los efectos del silencio de las Cámaras. Sobre este aspecto, reiteramos nuestro apoyo a la norma vigente, por una diversidad de razones, entre las cuales cabe citar:

1. Que la diversidad de pareceres sustentados por quienes votaron el artículo 82 de la Constitución Nacional permite relativizar el valor interpretativo de las expresiones de unos, en detrimento de lo sostenido por otros señores convencionales. Así, convencionales como García Lema sostuvieron que el artículo 82 de la Constitución Nacional obliga a expedirse expresamente, “tanto para la aprobación del decreto o para su rechazo debe mediar una voluntad expresa del mismo”<sup>3</sup>, en tanto que Natale, advirtió que la ubicación de la norma en el texto constitucional no permite tener certeza sobre el alcance que se le quiso otorgar, y no descarta que entre los sectores del Pacto de Olivos se generen al respecto discrepancias interpretativas.<sup>4</sup>

2. Una interpretación sistemática de la Constitución Nacional, puede argumentarse que el artículo 82 no es de aplicación directa, toda vez que está enmarcado en el texto constitucional en el capítulo quinto referido a la formación y sanción de las leyes<sup>5</sup>. A tal punto ésta no es la regla para todo el obrar del Congreso, que en los casos de declaración de estado de sitio y de intervención federal por parte del Poder Ejecutivo en receso del Congreso, su falta de pronunciamiento posterior, no ha importado la derogación de dichas medidas.<sup>6</sup>

3. Que no se advierte por qué se intenta sancionar a un órgano distinto –Poder Ejecutivo–, por la mora o negligencia del Congreso en ejercer el control que le ha sido encomendado. Se supone que aquel a quien se le ha quitado una porción de su competencia (supuesto de los decretos de necesidad y urgencia), debería ser el primer interesado en reivindicarla para sí o controlar

<sup>2</sup> García Lema, Alberto, 18ª reunión, 3ª sesión ordinaria (27 de julio de 1994).

<sup>3</sup> Natale, Alberto, 192ª reunión, 3ª sesión ordinaria (28 de julio de 1994): “No sé por qué lisa y llanamente no la incluyeron en el capítulo de los decretos de necesidad y urgencia, lo que hubiera sido mucho más simple. La pusieron un poco “de costado”, por lo que sospecho que va a causar alguna discusión en el Congreso de la Nación. Por lo menos pienso que entre los sectores del Pacto de Olivos va a generar alguna discrepancia interpretativa”.

<sup>4</sup> Título primero de la sección primera de la segunda parte de la Norma Fundamental Tawil, Guido S. (1994), reglamentos de necesidad y urgencia. En Primeras Jornadas Nacionales sobre Instituciones Administrativas en la Reforma Constitucional edición especial de la *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, año XVII, N° 194. Buenos Aires, p. 77.

<sup>5</sup> Artículo 99, incisos 16 y 20 de la Constitución Nacional.

<sup>1</sup> García Lema, Alberto M., “Decretos de necesidad y urgencia. Delegación legislativa. Agilización del trámite de discusión y sanción de las leyes”, en *La Reforma de la Constitución. Explicada por miembros de la Comisión de Redacción*, Rubinzal-Culzoni Editores, 1994, p.395.



la legalidad del ejercicio que se ha hecho de ella. No parece razonable que en lugar de preverse mecanismos que induzcan al Congreso a cumplir con el texto constitucional –expreso e inmediato tratamiento–, se premie tal desidia con la calda del decreto que el presidente, puede haber dictado válidamente de acuerdo a facultades propias, como lo es la establecida en el artículo 99 que enumera cuáles son “sus” atribuciones.<sup>7</sup>

Finalmente, quiero hacer hincapié en un tema cuya consideración me parece sustancial y que entiendo no ha tenido adecuado tratamiento en la ley 26.122, y tampoco se prevé correctamente en la sanción propuesta por el dictamen de comisiones. Me refiero al control del Congreso sobre las observaciones o vetos, totales o parciales, formuladas por el Poder Ejecutivo, con o sin promulgación parcial.

Como expresara en los fundamentos de mi proyecto, el texto vigente sólo reglamenta el análisis de la promulgación parcial prevista en el artículo 80, pero no advierte que ese estudio no puede escindirse del que deben efectuar las Cámaras del Congreso conforme lo dispone el citado artículo 83.

Al respecto, autores como Quiroga Lavié y Sagüés, coinciden en que el Congreso, al momento de evaluar todo veto parcial, medie o no promulgación de las partes no observadas, deberá ponderar la autonomía normativa de estas últimas y si su vigencia altera el espíritu o la unidad del texto sancionado.<sup>8</sup>

Por otra parte, como bien señala Sagüés, la Constitución no define los extremos del control que traza sobre las promulgaciones parciales, al punto que se considera que aún cuando el Congreso resolviera que aquellas no tienen autonomía formativa con el resto del proyecto observado, de todos modos la porción promulgaba parcialmente ya estará rigiendo, y la Constitución no dice que las salas del Congreso pueden dejar sin efecto tal promulgación.

Asimismo, se ha observado que el silencio del Congreso ante un veto parcial, no es objetable porque con él no se estaría produciendo una legalización de un acto del Poder Ejecutivo con carácter legislativo, sino tan solo la ratificación de la autonomía normativa de la norma promulgada parcialmente.<sup>9</sup>

En ese orden de ideas, es necesario dejar en claro que la única mecánica válida para hacer prevalecer la posición del Congreso sobre el criterio del Poder Eje-

cutivo, en el marco de la interacción que tienen en el procedimiento de formación y sanción de las leyes, es la insistencia con los dos tercios de votos. El texto constitucional es claro, si no se reúne esa mayoría calificada en cada cámara, o entre ellas difieren sobre las objeciones, el proyecto no podrá repetirse en las sesiones de ese día. En virtud de lo expuesto, la promulgación parcial seguirá vigente, y el Congreso no podría pretender aprobar un proyecto de modificación con mayorías ordinarias, que busque hacer prevalecer su postura sobre la fijada por el Poder Ejecutivo, eludiendo la mayoría calificada de los dos tercios. En última instancia, quedará vigente el control sustantivo de la norma promulgada que puede llevar a cabo el Poder judicial.<sup>10</sup>

Por lo demás, si las Cámaras del Congreso no se han expedido sobre las observaciones del Poder Ejecutivo y éstas coinciden en la solución legislativa para hacerse cargo de las observaciones, podrán sancionar una ley modificatoria respetando las mayorías ordinarias que exija la sanción de ese texto legal.

Finalmente, es necesario acudir a la interpretación auténtica del constituyente del 1994, que puede recabarse en la publicación realizada por miembros de la comisión redactora. Allí, uno de los informantes del Núcleo de Coincidencias Básicas, García Lema, destaca que el despacho de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, ante un veto con promulgación parcial, no debe seguir el trámite previsto en el artículo 99 inciso 30 para los decretos de necesidad y urgencia, porque debe ser elevado a la Cámara de origen, ya que a partir de ese momento, se aplica la norma específica que regula la cuestión, el artículo 83 de la Constitución Nacional.<sup>11</sup>

También refuerza esta tesis el criterio propuesto por Gelli y Toranzo, en cuanto entienden que lo que debe seguir el mismo procedimiento que los decretos de necesidad y urgencia, son las condiciones de emisión del decreto por el que se promulga parcialmente una ley (acuerdo general de ministros, refrendo del jefe de Gabinete), pero no el trámite de control por el Congreso.<sup>12</sup>

En síntesis, con fundamento en lo expresado, pongo a consideración de la Cámara, la siguiente formulación normativa:

<sup>9</sup> Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, La Ley, 2005, p. 774.

<sup>10</sup> García Lema, Alberto M., “Decretos de necesidad y urgencia. Delegación legislativa. Agilización del trámite de discusión y sanción de las leyes”, en *La Reforma de la Constitución. Explicada por miembros de la Comisión de Redacción*, Rubinzal-Culzoni Editores, 1994, p. 408.

<sup>11</sup> Gelli, María Angélica y Toranzo, Alejo, “Pautas para la regulación del trámite de los decretos de promulgación parcial de leyes”, en *Leyes reglamentarias de la reforma constitucional. Pautas y sugerencias fundamentales*. Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 1996, p. 264.

<sup>6</sup> Retmella, María Paula, “Control parlamentario de los decretos de necesidad y urgencia y decretos delegados”. En jornadas organizadas por la Universidad Austral –mayo de 2002–, *Control de la Administración Pública, administrativo, legislativo, judicial*, Buenos Aires: Ediciones RAP, p. 655.

<sup>7</sup> Quiroga Lavié, Humberto, *La Constitución de la Nación Argentina comentada*, Zavalia Editor, 2003, p. 564; Sagüés, Néstor Pedro, *Elementos de derecho constitucional*, tomo 1, Astrea, 1997, p. 433 y ss.

<sup>8</sup> Quiroga Lavié, obra citada, p. 564.

“Sustituir el título III, capítulo III de la ley 26.122, por el texto:

3

### CAPÍTULO III

#### *Observación total o parcial de leyes*

#### **Elevación**

Art. 14. – El jefe de Gabinete, dentro de los diez días hábiles de observado en forma total o parcial un proyecto de ley lo remitirá al Congreso junto con el mensaje o decreto de las observaciones, para que ejerza las atribuciones previstas en los artículos 80 y 83 de la Constitución Nacional.

#### **Despacho de comisiones**

Art. 15. – La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse en forma conjunta con las comisiones permanentes de ambas cámaras, que hubieren intervenido en el trámite parlamentario del proyecto de ley observado por el Poder Ejecutivo.

#### **Contenido del dictamen**

Art. 16. – El dictamen de comisiones debe pronunciarse sobre la conveniencia de confirmar la sanción original del Congreso, y en su caso, indicar si la parte no observada tiene autonomía normativa y no altera el espíritu o la unidad del proyecto sancionado.

El dictamen de comisiones se eleva al plenario de cada Cámara. La Cámara de origen del proyecto, interviene en primer término, conforme el procedimiento previsto en el artículo 83 de la Constitución Nacional.

#### **Insistencia de ambas Cámaras**

Art. 17. – Si ambas Cámaras del Congreso insisten en la sanción del proyecto desechado en su totalidad por el Poder Ejecutivo, por mayoría de dos tercios de votos, se convierte en ley y debe ser promulgado.

Si ambas Cámaras del Congreso insisten en las partes observadas por el Poder Ejecutivo, por mayoría de dos tercios de votos, se convierte en ley la sanción original y debe ser promulgada por el Poder Ejecutivo.

Si ambas Cámaras del Congreso resuelven por mayoría de dos tercios de votos, que en una promulgación parcial hay disposiciones que no tienen autonomía normativa o alteran el espíritu o la unidad del proyecto originalmente sancionado, las disposiciones promulgadas por el Poder Ejecutivo quedan derogadas de acuerdo a lo que establece el artículo 3° del Código Civil, permaneciendo a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia.

*Jorge R. Yoma.*

### OBSERVACIONES AL DICTAMEN SOBRE LA MODIFICACIÓN A LA LEY 26.122 - ORDEN DEL DÍA N° 146 DEL 8 DE ABRIL DE 2010

*Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados doctor Eduardo A. Fellner.*

María Teresa García, diputada nacional y secretaria parlamentaria del bloque del Frente para la Victoria (avenida Rivadavia 1864, piso 3, oficina 319) me presento en tal carácter y digo:

I. *Objeto:* Que vengo a formular las observaciones en los términos del artículo 113 del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, al dictamen firmado en forma conjunta por las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento (Orden del Día N° 146 impreso el día 8 de abril de 2010), sobre la modificación a la ley 26.122.

II. *Introducción:* Las presentes observaciones, presentadas en los términos del artículo 113 de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación destacan en su parte pertinente, las impugnaciones a los artículos del dictamen suscrito por las comisiones de Peticiones, Poderes y Reglamento y de Asuntos Constitucionales, conforme el Orden del Día N° 146.

La propuesta de modificación a la ley 26.122 formulada por el despacho de referencia, se encuentra afectada, casi en su totalidad, de graves violaciones a la Constitución Nacional.

Estas violaciones –individualizadas en el punto siguiente– son una consecuencia de la posición política que tomaron diversos sectores opositores al gobierno nacional a partir del mes de diciembre de 2010, que en su afán de complicar el funcionamiento del mismo, no dudan en acudir a procedimientos cuestionados y a propuestas de acción que no resisten un escrutinio de razonabilidad y de constitucionalidad.

No cabe duda de que este accionar opositor, afecta gravemente la calidad institucional de nuestra patria. Este valor, curiosamente, ha sido durante años una especie de bandera política de dichos sectores, que ahora no vacilan en avasallar las normas fundamentales de nuestro país, tal como lo acreditamos a continuación.

#### III. *Observaciones al articulado del dictamen:*

Artículo 1° – Modifica artículo 2° de la ley 26.122.

Art. 2° – La redacción del dictamen es confusa y la modificación innecesaria. Pretende dividir en dos el artículo 2° (para lo cual se incorpora el artículo 2° bis, que también observamos en el punto pertinente).

El dictamen hace referencia a “La comisión prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100 incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional...”, y establece que la misma “...se rige por esta ley y por las disposiciones

de su reglamento interno, y por los reglamentos de las Cámaras de Senadores y Diputados, prevaleciendo el reglamento del cuerpo que ejerce la presidencia durante el año en que sea necesaria su intervención”.

En este aspecto el dictamen tiene un colosal error: la cuestión del reglamento interno y la aplicación de los reglamentos de las Cámaras, ya se encuentra prevista en el artículo 9° de la ley 26.122 que no es suprimido ni modificado por el dictamen, por lo que la misma cuestión, en caso de aprobarse en el recinto, se encontraría regulada en dos artículos distintos de la ley.

Art. 2° – Incorpora el artículo 2° bis a la ley 26.122.

Artículo 2° bis: No tiene sentido normativo el agregado de este artículo, siendo una consecuencia de la innecesaria modificación del artículo 2°.

El actual artículo 2° establece claramente el ámbito de competencia de la comisión. La modificación del artículo 2° (sin perjuicio del error observado) lleva a la incorporación de este artículo 2° bis, que modifica sin causa alguna la estructura formal y normativa de la ley 26.122.

Art. 3° – Modifica artículo 3° de la ley 26.122.

Artículo 3°: Se observa la elevación a 12 del número de legisladores que integran la Comisión. De la lectura de los fundamentos de los proyectos que han sido tenido a la vista para la elaboración del dictamen, no surge la necesidad y justificación de tal incremento.

Por otra parte, también se observa el tratamiento que el dictamen dispensa a la incorporación de suplentes.

El bloque del FPV entiende que las ausencias a cubrir por los suplentes deben circunscribirse solo a aquellas que tengan una causa justificada, previamente comunicada a la comisión: *a)* enfermedad acreditada por los certificados médicos correspondientes y *b)* viaje en misión oficial.

Art. 4° – Modifica el artículo 5° de la ley 26.122:

Artículo 5°: Se observa: El incremento de una secretaria como autoridad de la comisión. No se encuentra justificada dicha incorporación.

Se impugna el siguiente párrafo: “El presidente de la comisión será designado a propuesta del bloque político de oposición con mayor número de legisladores en la Cámara a la que corresponda la presidencia durante ese período”.

Dicho párrafo resulta inconstitucional porque el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional de ninguna manera permite apartarse de uno de los principios básicos del sistema democrático: el gobierno de la mayoría.

No está previsto en la norma citada que la presidencia de la Comisión Bicameral corresponda a la oposición.

Cuando se aparta de este principio, la Constitución expresamente así lo establece. Este el caso del artículo 85, que expresamente establece que el Presidente de la Auditoría General de la Nación, será nombrado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

En el supuesto del artículo 99, inciso 3, de la Constitución, el mismo no contiene previsión alguna que determine que la presidencia de la Comisión Bicameral corresponda a un sector de la oposición, por lo que resulta inconstitucional.

Art. 6° – Incorpora un último párrafo al artículo 7° de la ley 26.122:

Artículo 7°: Este artículo se impugna porque constituye un obstáculo a los mecanismos de búsqueda de consensos que deben estar presentes en el sistema democrático.

El procedimiento de obtención de quórum precisamente se vincula con dichos mecanismos. La pretensión de los firmantes del dictamen es avanzar con los temas que se pongan a consideración de la Comisión por imperativo constitucional sin atender a cualquier tipo de consideraciones de carácter jurídico, económico, social, etcétera, que puedan formular los sectores políticos y sociales que no adhieren a la coalición de fuerzas integrantes del grupo opositor firmante.

Además, un dictamen obtenido con la participación de solo un tercio de los miembros, carecería de la legitimidad suficiente, máxime en el caso de que la posición pronunciada en el dictamen sea contraria a la expresada por el Poder Ejecutivo, que como poder constitucional también expresa la voluntad popular

Art. 8° – Modifica artículo 10 de la ley 26.122:

Artículo 10: La modificación del artículo 10 del dictamen en su primer párrafo permite a la comisión expedirse acerca de la nulidad del decreto. Esto es una clara invasión a una potestad jurisdiccional del Poder Judicial, pues es éste quien puede decretar la nulidad de las leyes, decretos y demás actos jurídicos. Así lo ha resuelto la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Simón”.

También resultan cuestionables los siguientes incisos del artículo 10 propuesto:

El inciso 1, toda vez que la valoración de la existencia de circunstancias excepcionales que impidieron al PEN, seguir el trámite ordinario de formación y sanción de las leyes, corresponde al propio Poder Ejecutivo. Es dicho poder el que se encuentra ante una situación determinada que amerita el uso de sus facultades constitucionales en materia legislativa. Con lo cual, por los mismos fundamentos, también corresponde observar el inciso 2 del artículo.

El inciso 5, por cuanto el juzgamiento de la razonabilidad de la medida tomada por el PEN resulta una atribución del Poder Judicial de la Nación y no del Poder Legislativo. Tampoco corresponde a la comi-

sión expedirse sobre la idoneidad de los instrumentos y medios dispuestos para superar los hechos que originaron la medida de excepción. Ello constituye un resorte del Poder Ejecutivo

El inciso 6, porque avanza en forma inconstitucional sobre atribuciones del Poder Ejecutivo, que la valoración acerca de la oportunidad, mérito o conveniencia del decreto corresponde al Poder que dicta la medida, o sea al Poder Ejecutivo y no al Poder Legislativo.

Art. 9º – Incorpora el artículo 10 bis a la ley 26.122.

El artículo 10 bis del dictamen no hace más que reiterar una prohibición establecida en la Constitución Nacional sobre la materia sobre la que no se pueden emitir decretos de necesidad y urgencia, por lo que resulta redundante su incorporación.

Art. 10. – Incorpora un último párrafo al artículo 12 de la ley 26.122.

El agregado del último párrafo del artículo 12 resulta una redundancia del artículo 18 de la ley vigente en cuanto al abocamiento por parte de la comisión en caso de que los decretos no sean remitidos en el plazo establecido.

Art. 11. – Modifica el artículo 15 de la ley 26.122.

Artículo 15: Se impugna por cuanto se incorpora una referencia al artículo 83 de la Constitución, excediendo el marco constitucional que da el artículo 80 de la Norma Fundamental. En efecto, la comisión sólo puede actuar en el caso del artículo 80 citado, que configura la norma constitucional habilitante para la intervención de la comisión.

La incorporación del artículo 83 en la redacción del artículo 15 es inconstitucional, porque invade atribuciones propias del Poder Ejecutivo (artículo 99, incisos 1 y 3, y artículo 83 de la Constitución Nacional).

Art. 12. – Modifica el artículo 17 de la ley 26.122.

Artículo 17: Se impugna el segundo párrafo: “El Poder Legislativo numerará de modo correlativo y según su naturaleza a cada uno de estos decretos, indicando en cada caso de ejercicio de facultades delegadas la norma del Congreso que contiene la autorización”.

Inviade atribuciones del Poder Ejecutivo. Asimismo, como la redacción del artículo es genérica, puede entenderse que en todos los casos debe indicarse la norma que contiene la autorización de la norma delegada. Debe suprimirse para que no queden incluidos en este supuesto todos los decretos en que interviene la comisión.

Art. 13. – Modifica el artículo 18 de la ley 26.122.

Se observan los siguientes contenidos:

Que se fijen los plazos en días corridos. No existe antecedente alguno en normas de carácter administrativo en tal sentido. Los plazos siempre se cuentan en días hábiles administrativos.

Tampoco puede abocarse de oficio al tratamiento del decreto sin esperar el cumplimiento de los plazos.

Por otra parte, sostener que el dictado del DNU importa “...la convocatoria automática a sesiones extraordinarias...” en el caso de que el mismo se dicte cuando el Congreso esté en receso, implica un avasallamiento de las atribuciones del PEN, de acuerdo a lo previsto por el artículo 63 de la Constitución Nacional, por lo que se observa por inconstitucional.

Art. 14. – Modifica el artículo 19 de la ley 26.122.

Artículo 19: Se impugna su redacción. Acortar el plazo para que se expida la comisión a 10 días corridos (en la redacción actual son hábiles) no tiene precedente en toda la legislación de carácter administrativo. En la misma, los plazos se cuentan en días hábiles. Además, el acortamiento de los plazos no ayuda a un análisis serio y profundo de los decretos respectivos y dificulta la obtención de consensos entre los distintos bloques.

Art. 17. – Modifica el artículo 24 de la ley 26.122.

Artículo 24: Se impugna por las siguientes razones:

En el caso de los DNU, porque requerir aprobación expresa por parte de ambas Cámaras dentro de los 60 días de su dictado introduce un elemento que afecta gravemente la seguridad jurídica y la continuidad del funcionamiento normal del Estado.

Se desconoce la presunción de legalidad y constitucionalidad de los decretos suscritos por el Poder Ejecutivo.

La fijación del plazo resulta además, inconstitucional, toda vez que el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional dispone que la comisión elevará su despacho al plenario de cada Cámara para “su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras”.

Por lo tanto, si bien el tratamiento debe ser inmediato –y conforme con los requerimientos reglamentarios de cada Cámara–, no puede fijarse un término fatal para la vigencia del decreto, ya que ello no está previsto en la Constitución Nacional. Los procedimientos parlamentarios y la búsqueda de consensos no pueden someterse al plazo propiciado por los firmantes del dictamen.

Art. 20. – El artículo 20 del dictamen, que dispone que no puede ser vetada, es inconstitucional, por cuanto constituye un avance sobre las atribuciones constitucionales del Poder Ejecutivo (artículo 99, incisos 1, 2 y 3; artículo 80, artículo 83, entre otros), violando el sistema republicano de gobierno (artículo 1º de la Constitución Nacional), y una pretensión de implantar un sistema parlamentario, ajeno a nuestra Constitución, a las tradiciones y a la evolución de nuestro derecho público.

Asimismo, la redacción del artículo no se encuentra en ninguno de los proyectos que el dictamen supelementalmente toma como base y fue incorporada sin fundamentación y sin informe escrito alguno al texto del dictamen.



## IV. Conclusiones:

Por las consideraciones expuestas, solicito se tengan por presentadas en tiempo, forma y de acuerdo a lo establecido por el artículo 113 del reglamento de la Cámara las observaciones al dictamen sobre el proyecto de ley de modificación de la ley 26.122 (Orden del Día N° 146 del 8/4/2010).

En tal sentido, solicito:

a) Se ordene la vuelta del Orden del Día N° 146 a las comisiones de Peticiones, Poderes y Reglamento y de Asuntos Constitucionales, a los efectos de subsanar las irregularidades señaladas en el presente.

b) Subsidiariamente, y en el caso de que no se haga lugar a lo peticionado precedentemente, se tengan como propuestas de modificación al dictamen las siguientes:

– La supresión de todos los artículos observados.

– La incorporación al artículo 23 de la ley 26.122 del siguiente texto (corresponde al proyecto 1.240-D.-2010, del señor diputado Dato).

“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, salvo en los casos de rechazo de un decreto de promulgación parcial, que deberá hacerse con el voto de los dos tercios de los miembros de cada Cámara.”

c) Asimismo, manifiesto que las presentes observaciones no implican invalidar la impugnación presentada por el señor presidente de la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento, diputado nacional Gerónimo Vargas Aignasse, al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación al dictamen que es objeto de las presentes observaciones. También manifiesto que comparto en su totalidad los argumentos y lo peticionado en la mencionada presentación.

d) Se tenga presente la reserva de caso federal, por encontrarse afectados por el dictamen observado los principios establecidos por los artículos 19, 282, 809, 839, 99, incisos 1, 2 y 3, de la Constitución Nacional.

Sin más, lo saluda muy atentamente.

*María T. García.*

4

Buenos Aires, 19 de abril de 2010.

*Al señor presidente de la Cámara de Diputados de la Nación, doctor Eduardo Fellner.*

S/D.

Me dirijo a usted en los términos del artículo 113 del Reglamento de esta Cámara a los efectos de formular observaciones al Orden del Día N° 146/2010 que contiene el dictamen de las comisiones de Asuntos Cons-

titucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamentos en los expedientes 2.863-D.-09, 3.199-D.-09, 4.969-D.-09, 6.199-D.-09, 6.226-D.-09, 6.256-D.-09, 6.303-D.-09, 214-D.-2010, 276-D.-2010, 507-D.-2010, 734-D.-2010, 1.240-D.-2010, sobre varios proyectos de ley referidos a la modificación de la ley 26.122.

Acompaño a la presente el texto que fundamenta mis observaciones, y manifiesto que ampliaré los argumentos aquí planteados al momento de realizar mi intervención en el recinto.

Saludo a usted muy atentamente.

*Vilma L. Ibarra.*

## OBSERVACIÓN AL ORDEN DEL DÍA N° 146/2010

*Desarrollo de los fundamentos de la observación*

El Orden del Día N° 146 de la Comisión de Asuntos Constitucionales y de la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamentos introduce modificaciones al régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes. Si bien creo que es necesario modificar la ley 26.122 y en tal sentido soy autora de un proyecto de ley, tengo significativas disidencias con la modificación que se propone.

Comparto que si bien la ley 26.122 afirma en su articulado que no hay sanción ficta de leyes, admite que ante la falta de tratamiento de un decreto de necesidad y urgencia, o mediando el rechazo de una sola de las Cámaras Legislativas, éste siga teniendo vigencia. En el momento del tratamiento de esta ley en el Senado yo señalé esta circunstancia desde el primer momento, inclusive durante su tratamiento en la Comisión de Asuntos Constitucionales que entonces integraba.

Creo que es necesario modificar ese criterio porque un decreto de necesidad y urgencia tiene los alcances y efectos *erga omnes* propios de una ley. Es una disposición legislativa dictada por el Poder Ejecutivo debido a la existencia de una necesidad, en una situación urgente y en circunstancias en que no se puede seguir el trámite normal de las leyes. La Constitución habilita entonces una herramienta de excepción que permite al Poder Ejecutivo nacional asumir facultades propias del Poder Legislativo, precisamente debido a la situación de excepcionalidad planteada.

Como disposición legislativa, la misma posee al inicio los mismos efectos que una ley. Es razonable que así sea porque está pensada para atender una situación urgente y necesaria. Pero lo cierto es que dicha “disposición legislativa” no puede extenderse en el tiempo con efectos *erga omnes* y *sine die*, sin obtener las mayorías parlamentarias correspondientes a cualquier ley.

Es por ello precisamente que la Constitución Nacional en su artículo 99, inciso 3, establece un procedimiento rápido de envío al Poder Legislativo para su inmediato tratamiento. En el texto constitucional se

observa la voluntad del constituyente de obtener en forma inmediata la expresión de voluntad de las Cámaras del Congreso respecto del DNU.

No resulta razonable en el sistema de contrapesos y equilibrios constitucional, que un proyecto de ley originado en el Poder Ejecutivo o cuya iniciativa corresponde a un legislador, para convertirse en ley deba conseguir mayorías suficientes en ambas Cámaras, pero en cambio, mediante el dictado de un DNU, pueda prescindirse de ese requisito que es el eje de la representación popular parlamentaria.

La Constitución Nacional exige el tratamiento inmediato de ambas Cámaras. Por ello es importante el valor que se otorga al silencio del Congreso nacional. En este punto creo que es razonable establecer un plazo para que el DNU esté vigente mientras el Congreso se aboca a su tratamiento, precisamente debido a que fue dictado por cuestiones de urgencia y necesidad. Si al vencer ese plazo el DNU no ha obtenido las mayorías parlamentarias que exige el dictado de una ley, el mismo debe caducar, reconociendo los efectos cumplidos durante ese plazo. El dictamen, en el mismo sentido que el proyecto de mi autoría, estima en 60 días el plazo para el tratamiento.

También se incorpora la modificación propuesta en mi proyecto para que el rechazo de una de las dos Cámaras implique la derogación del decreto. Coincide con esta postura la constitucionalista María Angélica Gelli: "...Si el dictamen fuese observado y el decreto de emergencia fuese rechazado por alguna de las Cámaras, se entenderá rechazado por el Congreso pues, de darse la hipótesis de rechazo por parte de una de las Cámaras, no existiría voluntad ratificatoria del cuerpo legislativo..." (*Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*, página 837, 2005). También, el mencionado orden del día del año 2002 así lo establecía en su artículo 27.

#### *Análisis del orden del día*

—La previsión establecida en el artículo 1º que modifica el artículo 2º de la ley ya está prevista en el artículo 9º que luego no se modifica, quedando duplicado lo referente a la aplicación de los reglamentos de las Cámaras.

—Respecto del artículo 9º de la orden del día que incorpora el artículo 10 bis:

Entiendo que los casos en los cuales correspondería habilitar la declaración de nulidad por parte del Congreso, deberían limitarse en forma taxativa a aquéllos en los cuales el vicio sea manifiesto, ya sea por regular materias expresamente vedadas al Poder Ejecutivo —materias penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos— o por carecer de defectos extrínsecos, cuando los decretos no sean decididos en acuerdo general de ministros o que no tenga la firma de la presidenta de la Nación. En estos casos la nulidad surge de su simple lectura, sin necesidad de realizar ningún tipo de investigación o valoración política.

Asimismo, opino que en todos aquellos casos en los cuales se deba realizar un debate sobre la oportunidad, mérito o conveniencia —incluyendo aquellos casos en los cuales se debata la necesidad y urgencia—, se podrá proceder a rechazar el decreto, pero en ningún caso se podrá proceder a declarar la nulidad del mismo. Esto se debe a que la "valoración" de la necesidad y urgencia tiene un alto contenido político y exige la evaluación de diversas circunstancias que hacen al quehacer público. Se podrá evaluar en modo diverso al Poder Ejecutivo nacional si hay o no urgencia y necesidad, pero entiendo que esa evaluación divergente, en modo alguno puede conllevar una sanción de nulidad por parte del Congreso Nacional. Estoy convencida de que una previsión de estas características desnaturaliza hasta su total imposibilidad de ejercicio una herramienta constitucional, porque será muy difícil tomar decisiones de gestión, y particularmente en lo que respecta a actos que involucren a terceros, con base en un DNU que por cuestiones de evaluación política puede ser, no sólo rechazado, sino declarado nulo, y retrotraídos todos sus efectos.

—Artículo 10 del orden del día. Lo dicho repite lo establecido por el artículo 18 de la ley 26.122, en el cual se establece que vencido el plazo para que el jefe de Gabinete remita el DNU y el decreto de promulgación parcial, la Comisión Bicameral Permanente se abocará de oficio a la consideración de los referidos decretos.

—Artículo 13 del orden del día, tercer párrafo: debe agregarse que en ese caso de avocación de oficio —desde la publicación y antes que el jefe de Gabinete lo remita— no se requerirá la presencia del jefe de Gabinete de Ministros.

—Artículo 17 del orden del día: debe agregarse que los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente no podrán modificarse en el recinto, toda vez que se trata de un dictamen emitido por una Comisión Bicameral, y ambas Cámaras deben tratar el mismo texto, que sólo debe decir si anula (por nulidad manifiesta), si rechaza o si aprueba.

—Artículo 18 del orden del día que modifica el artículo 24 de la ley, 3º párrafo. En el caso de los decretos delegados entendemos que resulta válido que si ninguna de las Cámaras lo rechaza, el mismo continúe vigente *sine die*, ya que a diferencia de los DNU ha existido una autorización previa por parte del Poder Legislativo, el cual ha facultado al PEN a dictar el decreto. Ahora bien, en caso de que se produzca el rechazo del decreto delegado por cualquiera de las Cámaras, entendemos que el mismo debe perder vigencia.

—(3º párrafo). En cuanto a los derechos adquiridos durante la vigencia de los decretos delegados, entendemos que los mismos no sólo se mantienen para los particulares, sino también en defensa de los derechos adquiridos por el Estado en cualquiera de sus diversas personalidades jurídicas.

–(3<sup>er</sup> párrafo). Por otra parte, el dejar a salvo los derechos adquiridos durante la vigencia de cualquiera de estas normas no se debe limitar a los decretos delegados, sino que se debe hacer extensivo a los derechos nacidos al amparo de un decreto de necesidad y urgencia o de una promulgación parcial.

–(4<sup>o</sup> párrafo). El rechazo de un decreto de promulgación parcial no debe “dejar sin efecto la ley parcialmente promulgada”, sino que dado que se ha rechazado la promulgación parcial dispuesta por el Poder Ejecutivo se debe entender que la ley ha sido promulgada tal como ha sido dictada por el cuerpo legislativo (artículo 80 Constitución Nacional).

*Artículo 20 del orden del día*

De conformidad con el capítulo quinto de la Constitución Nacional, “De la formación y sanción de las leyes”, un proyecto de ley, una vez aprobado por ambas Cámaras, “...pasa al Poder Ejecutivo de la Nación para su examen; y si también obtiene su aprobación, lo promulga como ley”. Este mismo criterio se repite en el artículo 99, inciso 3, el cual establece que el Poder Ejecutivo: “Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar”. Además, el veto por parte del PEN está previsto en los artículos 80 y 83 de la Constitución Nacional.

De conformidad con lo expuesto no resulta factible que un poder suprima facultades otorgadas constitucionalmente a otro poder. Todos los poderes constituidos están sujetos a la Constitución Nacional, no pudiendo dictar o hacer ningún acto contrario a ella. Es un verdadero desatino jurídico sostener que una ley puede limitar atribuciones constitucionales de otro poder del Estado. Debe eliminarse este artículo.

*Vilma L. Ibarra.*

**Sr. Presidente** (Fellner). – En consideración en general.

Tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

**Sra. Fadel.** – Pido la palabra, señor presidente.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra la señora diputada por Mendoza.

**Sra. Fadel.** – Señor presidente: quisiera hacer un pedido. Ya que en este caso no hay dictámenes de minoría sino tres o cuatro observaciones, solicito que luego de que hable la señora diputada Camaño para referirse al dictamen de comisión puedan hacer lo propio los autores de las tres o cuatro observaciones que existen antes de que hablen los diputados de los distintos bloques.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Si hay asentimiento, la lista de oradores se confeccionará de conformidad con la solicitud formulada.

–Asentimiento.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Se procederá en consecuencia.

Tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

**Sra. Camaño.** – Señor presidente, colegas: vamos a tratar de dar alguna buena noticia. La buena noticia es que las tres comisiones que tienen injerencia en este tema han dictaminado, por mayoría, sobre la base de doce proyectos presentados, o sea, sobre la base de una buena producción legislativa. Debemos disculparnos con el señor diputado Yoma porque, lamentablemente, su proyecto llegó a posteriori del dictamen que produjeron las tres comisiones.

La buena noticia es que lo que intentamos modestamente algunos legisladores es recuperar las potestades del Parlamento y poner en caja la reglamentación del artículo 99, inciso 3, de nuestra Constitución, y lo vamos a hacer. Y lo queremos hacer teniendo como norte aquellos anhelos que llevaron a los constituyentes de 1994, a constituir lo que se denominó el Núcleo de Coincidencias Básicas, expresado en la ley 24.309, para buscar por la vía del artículo 99, inciso 3, la atenuación del presidencialismo.

Cierto es que después de doce años el Parlamento vino a cumplimentar el anhelo de que esta manda constitucional tenga su reglamentación. Cierto es que allá por el año 2006, a través de la ley 23.122, se reglamentó el artículo 99, inciso 3. Y de alguna manera dejamos atrás, desde 1994 hasta 2006, toda la serie de decretos de necesidad y urgencia que de manera abundante y profusa los gobiernos de turno fueron utilizando sin ningún tipo de norma que los reglara.

Ahora bien, señor presidente, a la luz de los hechos esta postergada reglamentación nos ha venido a marcar con el tiempo que, tal como lo manifestaran muchos legisladores en esta Cámara y en el Senado, algunos baches o fallencias que se estaban dejando eran absolutamente irrazonables.

Había dos circunstancias particulares que hacían que la mencionada ley que venía a dar

cumplimiento a lo dispuesto en la Constitución no fuera todo lo efectiva que debió haber sido. Una de ellas era la cuestión de postergar sine die la discusión sobre los decretos de necesidad y urgencia manteniendo su vigencia en el “mientras tanto”, y la otra cuestión de fondo era la necesidad del pronunciamiento negativo por parte de ambas Cámaras.

Estos dos elementos, sumados a una situación política determinada, hicieron que el Poder Ejecutivo comenzara a ganar terreno, a sumar más facultades y competencias y, no obstante lo que dice la ley, más poder, hiriendo al Poder Legislativo en desmedro de la división de funciones y del equilibrio de poderes deseable en una república. Esto se puso de total manifiesto con el recambio de diciembre del año pasado y la actual composición de esta Cámara de Diputados.

Con respecto a estas dos cuestiones es interesante mencionar algunos análisis que un distinguido constitucionalista hacía en el año 1995 con respecto a la situación que se podía crear en caso de que el Poder Ejecutivo no tuviera las mayorías necesarias para ir corroborando los decretos de necesidad y urgencia que se fueran votando.

El doctor Alejandro Pérez Hualde —y cualquier cuestión que tenga que ver con la realidad es mera coincidencia, como dicen algunos— decía allá por febrero de 1995: “Para los autores que han aceptado la aprobación implícita del Congreso por su solo silencio, la sola remisión del decreto dictado implicaría un verdadero emplazamiento a que rechace expresamente la norma, bajo apercibimiento de que su vigencia permanece mientras no se oponga. Y si se combina este emplazamiento al Poder Ejecutivo con la atomización de bloques partidarios, la consecuencia es grave y peligrosa para el sistema republicano. Nos encontraríamos con la situación de hecho de un Poder Ejecutivo que, aprovechando la imposibilidad o dificultad temporaria de lograr mayorías parlamentarias, pasaría a gobernar directamente por decreto. La no aprobación por causas de disenso se convertiría en un bumerán y el Poder Ejecutivo vería confirmada tácitamente todas sus iniciativas”.

¡Qué visionario este constitucionalista, que aun antes de la sanción de la ley 26.122 ya nos

estaba advirtiendo respecto de lo que sucedería en diciembre de 2009! Digo esto porque esa es la situación que se planteó con motivo del dictado del decreto 2010 y luego con el 298, es decir, la atomización partidaria y el uso indiscriminado de decretos de necesidad y urgencia sin que haya necesidad ni urgencia, aunque sí probablemente oportunidad.

Por eso, creemos que al amparo de una reglamentación que no precisó límites más concretos y rigurosos, lamentablemente, las cosas se han desvirtuado a punto tal que la excepción de alcance acotado y la interpretación restrictiva del artículo 99, inciso 3, de nuestra Carta Magna en los hechos ha devenido en regla o en principio de conducta, habilitándose el recurso del atajo para no tener que transitar el camino más arduo y más profundo —pero también mucho más democrático— que consagró la Constitución Nacional al referirse al trámite de elaboración y sanción de las leyes.

Obviamente que no venimos acá a culpar a la ley por el resultado de su lisa y llana aplicación. Indudablemente, la condescendencia y complacencia para con los decretos del Poder Ejecutivo encontró en el Congreso las posibilidades para la falta de control efectivo en los plazos razonables.

Por ello, haciéndose eco de las críticas surgidas desde la más calificada doctrina de los autores en materia constitucional, abrevando de una experiencia pasada que ha revelado a la ley 26.122 como insuficiente, pretendiendo no volver a ver reeditada en el futuro esta situación —gobierne quien gobernare—, y con base en el amplísimo consenso alcanzado entre las fuerzas políticas representadas en este cuerpo, se arribó a la elaboración del presente dictamen, respecto del cual estoy persuadida de que, en líneas generales, plasma acabadamente la intención auténtica del constituyente reformador de 1994, consagrada en la letra pero también presente en su espíritu con evidentes ventajas y beneficios para nuestro diseño constitucional.

A continuación voy a hacer hincapié en los puntos más salientes de este proyecto que hemos elaborado y que traemos a discusión, para luego someterlo a la decisión de este honorable cuerpo.

En términos generales, debo decir que se verifica un tratamiento diferenciado entre las dis-



tintas modalidades de decretos contemplados en la norma, es decir, los decretos de necesidad y urgencia, los decretos delegados y los de promulgación parcial.

Se respeta la equiparación procedimental que de los primeros y de los últimos consagra el artículo 80 de la Constitución en su último párrafo. Eso se advierte en la lectura de los artículos 10, 10 bis, 15, 17, 19, 21 y 24, en contraposición con aquellos que no fueron modificados ni sustituidos en el texto actualmente vigente de la ley 26.122, o sea, los artículos 13 y 14. No obstante, oportunamente propondremos una modificación al artículo 13, que es de simple forma.

De este modo se evitan las indebidas generalizaciones que pudieran conducir a perder de vista las particularidades propias de cada especie de decreto y arribar a resultados inadecuados, en tanto no es posible traspolar sin más las reglas propias de uno de ellos a los otros. En este pecado incurre la ley que procuramos modificar.

Se ha revisado y se ha reformulado la composición y la operatividad de la comisión bicameral permanente por vía de reemplazo o sustitución del artículo 3º, siempre atendiendo a la premisa constitucional de respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara y operando en más de un sentido positivo.

Esto ocurre cuando elevamos el número de miembros, que pasa a ser 24. Por eso, aseguramos una representación más plural por vía de la integración efectiva de las minorías. Es el nuevo artículo 3º del dictamen.

En el artículo 5º, reformulado por el dictamen, se contempla la propuesta de la persona en quien recaerá la presidencia de la comisión, ya que si bien es cierto que no está planteado como un tema específico en nuestra propia Constitución, no lo es menos que ya hay algunos antecedentes de organismos en los que se otorga la presidencia al partido de la oposición. Ello nos parece absolutamente lógico a partir de que estamos en presencia de una comisión de control.

Se establecen en el artículo 8º nuevas condiciones en cuanto al quórum para sesionar y las mayorías necesarias para expedirse, en línea

con lo que establece el reglamento de nuestro propio cuerpo y también con lo que manifestábamos en el momento del debate del reglamento, en el sentido de que los reglamentos son para ordenar el debate y para que las comisiones funcionen.

Respecto de los DNU existiría ahora una expresión puntual y específica en lo concerniente al dictamen que habrá de expedir la comisión bicameral, lo que trasunta y garantiza un verdadero análisis de la legalidad y de la razonabilidad. La modificación propuesta al artículo 10 viene a consagrarlo de ese modo.

También se consagra la aptitud para decidir la nulidad del DNU y de este modo cobra operatividad el artículo 99, inciso 3, segundo párrafo, de la Constitución Nacional, en tanto que instituye una sanción y la pone en manos del Congreso.

En el proyectado artículo 9º, que introduce el artículo 10 bis, se prevé el caso con apego estricto a los requisitos materiales y formales previstos por la Constitución. Se trata del plazo fijado para la regulación de aquello que la Constitución regla en el artículo 99, inciso 3, como un expreso tratamiento que de inmediato considerarán las Cámaras en materia de DNU. Se trata de un plazo perentorio de 60 días computados desde su dictado, aplicable también a los decretos de promulgación parcial de leyes según el artículo 24 del proyecto que ponemos a consideración. A este plazo se condiciona la continuidad de la vigencia de los decretos, de la mano de un sistema de aprobación expresa por ambas Cámaras.

En efecto, además del plazo la norma que venimos a proponer consagra en el mismo artículo las siguientes pautas: no basta con el consenso de una sola de las Cámaras para que un decreto de necesidad y urgencia o de promulgación parcial permanezca vigente, de modo que la aquiescencia de una sola Cámara no ha de ser suficiente desde ahora para la aprobación del decreto. Esto guarda cohesión y congruencia con el texto del artículo 81 de la Constitución Nacional, que exige para la aprobación de una ley el consentimiento expreso de ambas Cámaras. Entonces, si ha de bastar con el rechazo de una de ellas para que la ley no cobre existencia, dable es colegir que un DNU no podrá subsistir sin idéntica aprobación. Y

en el supuesto de los decretos de promulgación parcial, el rechazo importará dejar sin efecto la ley parcialmente promulgada.

De este modo, la inconsistencia lógica y jurídica que presenta la ley 26.122 queda superada. En efecto, resultaba un imperativo legal. Consecuentemente, lo hemos operado en el dictamen al establecer un plazo preciso y acotado, que se dispuso en 60 días en el artículo 24, para que las Cámaras del Congreso se pronuncien, y cuando en el mismo artículo al silencio de las Cámaras –o al de cualquiera de ellas– le otorgamos efectos invalidatorios del decreto de necesidad y urgencia o del de promulgación parcial, dado que la aprobación tácita está constitucionalmente prohibida en el artículo 82.

Al imponer en el último párrafo del artículo 18 la convocatoria automática de las Cámaras frente al dictado de un decreto de necesidad y urgencia, en la eventualidad de que aquéllas se encontraran en receso, se evita un despropósito, una consecuencia asistemática y contraria a la finalidad de la Constitución, cual sería la de sustraer los decretos al control oportuno del Congreso. Sabido es por todos que lo que el constituyente quiso y se propuso no se compadece en absoluto con el cuadro de tales características.

Con la modificación propuesta el Congreso ya no se vería convertido en mero convidado de piedra del irregular dictado de tales decretos por todo el tiempo que dure el receso, ni quedaría relegado a una intervención extemporánea, cuando no, tardía, al tiempo de reiniciarse las sesiones ordinarias, tal vez como testigo silencioso del hecho consumado e irreversible. Esto forma parte de nuestra experiencia más actual.

En lo referido a los decretos delegados, en función de que existe una habilitación previa por parte de una ley de este Congreso, que viene a servir de antecedente a su dictado, sobre la base de los parámetros establecidos en el artículo 76 de la Constitución Nacional, cuyo análisis ya incorpora la ley actualmente vigente en su artículo 13, en lo sustancial se mantiene el esquema trazado por la 26.122.

La novedad al respecto viene de la mano del agregado de un último párrafo al artículo 12, por el cual una vez vencido el plazo que la nor-

ma prevé para que el Poder Ejecutivo someta el decreto a la consideración de la Comisión Bicameral Permanente, ésta podrá pasar a considerarlo de oficio.

En lo que atañe a los decretos de promulgación parcial, se consagra en la iniciativa una pauta que se compadece con la letra y el espíritu de la Constitución. En efecto, al disponer en el artículo 24 que el rechazo del decreto de promulgación parcial por simple mayoría de cualquiera de las Cámaras o el vencimiento del plazo establecido en el primer párrafo de este artículo, importará dejar sin efecto la ley parcialmente promulgada, por un lado, y al modificarse el artículo 15, dejando a salvo las potestades ordinarias relativas a la insistencia establecida en el artículo 83 de la Constitución Nacional, la iniciativa ha venido a dejar claramente sentado que el artículo 80 de la Ley Suprema no regula la misma situación ni hipótesis que el mentado artículo 83, tal como eventualmente se ha escuchado pretextar en orden a confundirnos.

Una cosa es la promulgación parcial, supe- ditada a la autonomía normativa de las normas que se aprueben, de modo que no se altere mediante tal temperamento el espíritu y la unidad del proyecto sancionado por el Congreso, situación que encuentra regulación constitucional en el artículo 80 de la Constitución Nacional. Otra, distinta, es el veto –sea total o parcial–, hipótesis contemplada en el artículo 83 de la Carta Magna.

**Sr. Presidente (Fellner).** – Le ruego a la señora diputada que vaya redondeando, porque ha concluido su tiempo.

**Sra. Camaño.** – Señor presidente: le ruego que me conceda cinco minutos más, porque la iniciativa amerita que por lo menos termine de informar en relación con todas las modificaciones.

Es dable colegir sin más que siendo de aplicación este procedimiento –puesto que a él remite la propia Constitución– no puede serlo a la vez el del artículo 83. Este debate lo hemos tenido en ocasión de tratarse el proyecto de ley de los partidos políticos. Por eso es importante tratarlo muy bien.

Dicho en otras palabras, el análisis sobre la autonomía normativa y la unidad del proyecto

suponen un análisis de conjunto, de una integralidad o sistema que no se equipara a la insistencia para promulgar proyectos que hubieren sido devueltos con objeciones al Congreso.

En ese entendimiento, la propuesta de modificación en relación con sendos artículos de la ley condice con la solución que consagra el artículo 80 de la Constitución, y despeja la forzada confusión que pretendía traerse en esa oportunidad que mencioné.

Por su parte, el artículo 25 reformulado corrige la ley actualmente vigente ya que peca por defecto, limitando las facultades ordinarias del Congreso a la de derogación de las normas de carácter legislativo emitidas por el Poder Ejecutivo.

La fórmula más amplia que se postula en la iniciativa traída a la consideración del plenario supera ese déficit al dejar a salvo esta vez "...el ejercicio de las potestades ordinarias del Congreso..." sin más aditamento, con lo que no circunscribe tales potestades a la derogatoria, sino que habilita otras. Por ejemplo, reformar las normas de carácter legislativo emitidas por el Poder Ejecutivo.

Más allá del detalle suministrado, existen otras cuestiones menores que voy a destacar rápidamente. Por ejemplo, la aplicación supletoria de los reglamentos de las Cámaras de Senadores y de Diputados; la elección de un suplente por cada miembro, que se consagra en el último párrafo del artículo 3º; la necesidad de que los cargos recaigan sobre legisladores de distinta Cámara y bancada; el carácter público de las sesiones; la modificación del artículo 17 de la ley 26.122, que prevé que el Poder Ejecutivo numere cada decreto según su naturaleza, indicando en el caso de ejercicio de facultades delegadas cuál es la norma delegante que contiene la autorización, lo que añade certeza acerca del instrumento normativo de que se trata; la modificación del artículo 18 de la ley enunciada, que prevé la concurrencia que la propia Constitución fija para el jefe de Gabinete de Ministros. Además, el tercer párrafo de este mismo artículo 18 posibilita a la Comisión Bicameral Permanente abocarse de oficio a la consideración de los DNU, lo que da cierta celeridad al tema.

Finalmente, más allá de algunas cuestiones que vamos a corregir en función de las obser-

vaciones planteadas, quiero dejar aclarado en esta parte de mi exposición que tenemos el convencimiento de que el Poder Ejecutivo no puede ejercer poder de veto sobre la futura ley. No obstante ello, y a fin de zanjar algunas diferencias en relación con el artículo 20, adelanto que lo vamos a retirar, aun cuando entendemos que no corresponde por tratarse de una norma que regula nuestras competencias. En consecuencia, vamos a suprimir el artículo 20.

Me da la impresión de que estamos dando un salto cualitativo con este proyecto que traemos a la consideración de la Cámara, más allá de quien gobierne los destinos del país. Estamos dotando al Parlamento de la Nación Argentina de lo que nunca debió dejar de tener, que es autonomía en su proceder. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra el señor diputado por La Rioja.

**Sr. Yoma.** – Señor presidente: en primer lugar, quiero manifestar que enhorabuena se ha hecho un aporte a la sensatez porque se ha retirado el artículo 20 del dictamen, que prohibía al Poder Ejecutivo ejercer una facultad constitucional, o mejor dicho derogaba artículos expresos de la Constitución Nacional. Si se aprobaba esto yo tenía ganas de proponer un artículo que dijera que el Congreso no puede sancionar tal ley o que tal juez no puede dictar tal sentencia, o sea que no se puedan ejercer las facultades que la Constitución otorga a cada poder. Por ello, manifiesto mi beneplácito por la recuperación, por lo menos en esa parte, de la sensatez del dictamen.

Lo que no se entiende muy bien es la causa por la cual se insiste en abrogar facultades o normas expresas de la Constitución Nacional por parte de esta heterogénea mayoría parlamentaria, que se dio en llamar el grupo "A". Cuesta entender que cuando se trata de la norma que reglamenta decretos de necesidad y urgencia se hable de que el Ejecutivo, ante la firma de un decreto, se arroga facultades, atribuciones que son del Congreso.

–Ocupa la Presidencia la señora vicepresidenta 2ª de la Honorable Cámara, doña Patricia Susana Fadel.

**Sr. Yoma.** – La Constitución sistemáticamente considerada –y lo digo como convencional constituyente ya que tuve el honor de

representar a mi provincia— no en vano dispone en el capítulo de las atribuciones del Poder Ejecutivo la emisión de reglamentos de necesidad y urgencia. Eso quiere decir que estaría ejerciendo atribuciones que le son propias. Por eso, está en el artículo 99, en el capítulo de las atribuciones del Poder Ejecutivo, que son atribuciones de carácter legislativo. Pero son atribuciones del Poder Ejecutivo porque si no, hubiese estado en otro capítulo.

Entonces, la primera premisa de que el Ejecutivo está arrogándose facultades que no le corresponden, es falsa. Esto está en el capítulo de las atribuciones del Poder Ejecutivo, y en todo caso estamos reglamentando el ejercicio de esas atribuciones. En este caso son atribuciones de carácter legislativo.

El segundo aspecto que quiero mencionar es que cuando se habla de la comisión bicameral establecida en la Constitución se insiste en hablar de comisión de control. No hubo un solo debate en la Convención Constituyente del 94 ni por parte del justicialismo ni del radicalismo, de quienes conformamos el Núcleo de Coincidencias Básicas, ni de ninguno de los otros bloques que participaron de esa convención, en el cual se hablara de que esa comisión era de control.

En todo caso, todas las comisiones de la Cámara son de control. Lo que ideó el constituyente es un ámbito en el cual el Ejecutivo pueda enviar al jefe de Gabinete a informar acerca de los alcances de la emisión de un decreto, de los considerandos, de los fundamentos que tuvo el Poder Ejecutivo al emitir un reglamento de necesidad y urgencia. Es un ámbito para recibir el informe del jefe de Gabinete.

El control en el caso de un decreto de necesidad y urgencia lo hace el pleno del cuerpo, no la comisión de control. Es más, en algunos párrafos de los debates de la convención se preveía inclusive esa comisión como un ámbito de consulta previa del Ejecutivo al Congreso antes de emitir un decreto. De esa forma se permitía que el jefe de Gabinete asistiera a la comisión bicameral para consultar en forma previa a la firma del decreto, y no que sólo se discutiera con posterioridad a su firma. Ése es el sentido que tuvo la Comisión Bicameral; el control lo ejerce cada Cámara del Congreso.

Hay una insistencia en abrogar la Constitución de la Nación. Lo digo con preocupación. Me cuesta pensar en el doctor Gil Lavedra, en cuyo estudio de la calle Libertad discutimos muchos de estos artículos de la Constitución cuando se estaba redactando el Núcleo de Coincidencias Básicas.

Recuerdo que en ningún momento se pensó que se podía rechazar un veto del Poder Ejecutivo por mayoría simple. Ello no figura ni en la Constitución de 1853 ni, mucho menos, en la de 1994. Por vía reglamentaria no se podrían exigir menores mayorías para rechazar una promulgación parcial del Poder Ejecutivo, porque ello es inescindible del veto, según lo exige la propia Constitución, para sancionar la norma que lo reglamente, como la que estamos tratando ahora.

Me pregunto cuál es la construcción intelectual que se hace para decir que una cosa es rechazar una promulgación parcial por mayoría simple y otra, el veto, que requiere mayoría calificada. Cuando se promulga parcialmente, ¿el resto entra en un limbo? No, se lo envía al Congreso. Se remiten el veto y la promulgación.

No se trata de que se promulgue parcialmente y queden en el limbo las partes observadas, sino que se envía la totalidad, como lo dice la Constitución en sus artículos 80 y 83. Se envía con las observaciones al Congreso. Entonces, resulta inescindible la promulgación parcial del veto parcial, por lo que dicha construcción intelectual sólo se puede justificar en la impotencia de ejercer un rol opositor dentro de la Constitución.

Entonces, se buscan atajos para violar la Constitución y ejercer el rol opositor, pero agravando la Carta Magna y a los pensadores e intelectuales de distintas fuerzas políticas que han trabajado muchísimo en la Convención Constituyente de 1994, que indudablemente ha mejorado la calidad institucional de la Argentina.

Queda claro que para evaluar la promulgación parcial o un veto del Poder Ejecutivo a una ley sancionada por el Congreso se requieren los dos tercios —y no la mayoría simple— de cada una de las Cámaras del Congreso. Eso es lo que se requiere a fin de rechazar un veto o una promulgación parcial de una ley.



Esto lo establecen la Constitución y la doctrina, y no hay manera de que un juez pueda evaluar de otra forma el análisis de una norma que llega a su conocimiento. No existe un solo antecedente ni antes de 1994 ni después de ese año.

Vamos al tema del silencio del Congreso. Según el dictamen, cuando el Congreso no se pronuncia expresamente, caen los efectos del decreto de necesidad y urgencia, y creo que se otorgan sesenta días para ello.

La Constitución prevé que otros actos del Poder Ejecutivo requieren la aprobación del Congreso, como la declaración del estado de sitio. Si el Congreso no considerase dicha declaración, ¿caería el estado de sitio? No. Cuando se trata de la intervención a una provincia en sesiones...

**Sr. De Marchi.** – ¿Me permite una interrupción el señor diputado?

**Sr. Yoma.** – Sí, señora presidenta, porque es comprovinciano suyo.

**Sra. Presidenta (Fadel).** – Para una interrupción tiene la palabra el señor diputado por Mendoza.

**Sr. De Marchi.** – Señora presidenta: quisiera que por Secretaría se informe por qué se apagó el reloj.

**Sra. Presidenta (Fadel).** – La Presidencia lo ha solicitado porque se hizo lo mismo mientras hablaba la diputada Camaño, dada la importancia del tema.

**Sr. De Marchi.** – ¿Se va a utilizar el mismo criterio para todos los diputados en la sesión del día de la fecha?

**Sra. Presidenta (Fadel).** – Sí, en la medida que el tema lo requiera y sea interesante lo que se diga. *(Risas.)*

Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por La Rioja.

**Sr. Yoma.** – En este caso he pedido que se utilice un reloj riojano, que tiene otros tiempos, así que le agradezco a la Presidencia por haberlo adoptado. *(Risas.)*

Estaba hablando sobre el silencio del Congreso. Cuando se dispone el estado de sitio o la intervención a una provincia en época de receso del Congreso, y luego éste no trata el tema

–hubo muchos casos donde el Congreso no se expidió– esos decretos siguieron vigentes.

Hay relaciones jurídicas que se generan a partir de ese ejercicio de facultades propias de los poderes del Estado. Por eso, están reconocidas en la Constitución Nacional, porque son propias de cada poder. El Poder Ejecutivo actúa como colegislador, y ese decreto no cae.

Por vía del reglamento de una facultad constitucional, que es la de dictar decretos de necesidad y urgencia, que es una atribución que otorga la Constitución, se pretende anular esa facultad, algo prohibido expresamente por la Constitución cuando establece que los derechos y garantías consagrados por ella no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio.

La iniciativa en consideración está reglamentando el ejercicio de la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia, y se está anulando la propia facultad establecida por la Constitución Nacional.

No es posible sancionar –entre comillas– al poder que ejerce la facultad que le otorga la Constitución –en este caso dictar decretos de necesidad y urgencia–, por la mora del poder que tiene que controlar. Si el Congreso no ejerce su rol de control en 60 días, de acuerdo con el dictamen ese decreto cae y por lo tanto se sancionaría al Poder Ejecutivo por la mora del Congreso.

¿Cuál es la construcción intelectual para llegar a esa conclusión? En todo caso, el que estaría sancionado –entre comillas– por la Constitución por no ejercer su rol de control es el Congreso, pero no el poder que cumplió con su función.

Estos temas fueron debatidos en la Convención Constituyente.

**Sra. Rodríguez.** – ¿Me permite una interrupción, señor diputado, con el permiso de la Presidencia?

**Sr. Yoma.** – Mientras siga funcionando el reloj riojano, no tengo inconvenientes.

**Sra. Presidenta (Fadel).** – Para una interrupción tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

**Sra. Rodríguez.** – Señora presidenta: en la Convención Constituyente, tal como figura en los Diarios de Sesiones, se pensó dar un pla-

zo de 30 días para que el Congreso analice el decreto: diez días para su envío, diez para el trámite en la Comisión Bicameral y diez para su consideración en el recinto.

**Sra. Presidenta** (Fadel). – Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por La Rioja.

**Sr. Yoma**. – No tengo dudas sobre lo que ha dicho la diputada por Buenos Aires, pero yo me refiero al caso de que el Congreso no se pronuncie al cabo de un tiempo. En la ley reglamentaria se establece claramente el procedimiento para considerar el decreto en el Congreso. Pero no tengo ninguna duda de que no se puede sancionar al Poder Ejecutivo –que ejerció las facultades que le otorga la Constitución– porque el Congreso no haya cumplido en tiempo y forma su facultad de control.

Muchas cosas se debatieron en la Convención Constituyente, algunas de las cuales no llegaron a ser acordadas. Una de ellas, para ser sinceros, eran los efectos del silencio del Congreso. Eso fue largamente debatido y quedó sujeto a lo que dispusiera la ley reglamentaria o a un acuerdo en el Congreso. La ley 26.122 asume una postura correcta al mantener la vigencia del decreto de necesidad y urgencia mientras el Congreso no se pronuncie.

**Sra. Presidenta** (Fadel). – La Presidencia le solicita que vaya finalizando su discurso.

**Sr. Yoma**. – Es una lástima, porque quería decir otras cosas. Agradezco a la Cámara por su paciencia. (*Aplausos.*)

**Sra. Presidenta** (Fadel). – Para otra observación tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

**Sra. Conti**. – Señora presidenta...

**Sr. Piemonte**. – ¿Me permite una interrupción, señora diputada, con el permiso de la Presidencia?

**Sra. Conti**. – Si no se me descuenta mi tiempo, sí; de lo contrario no se la concedo.

**Sra. Presidenta** (Fadel). – Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

**Sr. Piemonte**. – Señora presidenta: le solicito que por favor se cumpla con el artículo 150 del reglamento y se vuelva a poner el reloj. Salvo los miembros informantes, que disponen de 20 minutos, el resto de los señores diputados tiene 7 minutos. Por tal motivo es que pido que se ponga el reloj en funcionamiento.

**Sra. Presidenta** (Fadel). – Quédese tranquilo, señor diputado, que así se hará. Solamente se hizo una aclaración de por qué se había detenido.

Continúa en el uso de la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

**Sra. Conti**. – Señora presidenta: espero estar a la altura de un constituyente como Yoma. No es fácil rebatir y buscar aquí qué es lo justo y lo injusto. No sólo Yoma fue constituyente sino que otros legisladores también lo han sido, y van a ser los que consagren cuál fue el nudo gordiano real de lo que se debatió en la Constituyente sobre este punto.

Por lo tanto, espero completar los argumentos del señor diputado Yoma con el mismo nivel que él los ha vertido.

Cuando la Constitución quiere darle un significado al silencio, lo hace. Si nosotros remitimos una ley a la presidenta de la Nación, luego de haber sido aprobada por ambas Cámaras, y ella no se expresa mediante la promulgación, la ley queda aprobada. Es decir que cada vez que la Constitución Nacional le da un sentido al silencio, lo dice. Cuando no lo dice, no hace ningún alarde respecto del silencio.

En la reforma constitucional de 1994, la capacidad legisferante fue ampliada. Se creó la iniciativa popular y se amplió la facultad legisferante del Poder Ejecutivo, no sólo otorgándole la posibilidad de dictar decretos de necesidad y urgencia, sino que también lo hizo mediante el artículo 75, inciso 8. Con anterioridad, el Congreso solamente aprobaba el presupuesto; ahora, necesariamente ese presupuesto debe basarse en el programa de gobierno y en el plan de inversiones que realiza el Poder Ejecutivo y que debe remitirnos al Congreso. Eso también es actividad legisferante ampliada.

De igual modo amplió la capacidad legisferante cuando admitió, en el artículo 76 de la Constitución Nacional, la facultad del Poder Ejecutivo de dictar decretos delegados. La amplió también en el artículo 100, inciso 6, al poner en cabeza del jefe de Gabinete la obligación de enviar los proyectos de ley de ministerios y de presupuesto nacional.

–Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente 1° de la Honorable Cámara, doctor Ricardo Alfonsín.

**Sra. Conti.** – Es en ese marco constitucional donde se amplió la capacidad legisferante no sólo en los órganos públicos sino, a través de la acción popular, en nuestra ciudadanía. Debe interpretarse cuál es el salto institucional. Si el salto institucional fue el impulso de la senadora Cristina Fernández de Kirchner cuando en un gobierno de su mismo color político reglamentó la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo –ley 26.122– o ahora, cuando en función de coyunturas en cuanto a la conformación parlamentaria, una oposición quiere burlar la Constitución Nacional y ser el intérprete primero, último y ulterior de nuestra Carta Magna.

A lo que Yoma dijo, yo agregaría ya no la aberración que bajo viso de generosidad el miembro informante de la oposición dice conceder, que esta ley no puede ser vetada. Por favor: dejemos la hipocresía y la demagogia para otro tipo de discursos.

También se quiere agregar que los decretos de necesidad y urgencia puedan ser declarados nulos por nosotros, además de poder declararlos válidos o inválidos. Esto implicaría que ni siquiera se pueda hacer lo que es posible con una ley. El control de constitucionalidad es exclusivo y excluyente del Poder Judicial.

Durante el trámite de una ley no es posible frenar –como no nos está resultando hacerlo– ningún trámite parlamentario, aun cuando se haya votado inconstitucionalmente, sin la mayoría especial, y aun cuando los dictámenes de comisión lleguen con cuatro o cinco firmas y tengamos que tratarlos acá como tales. Si eso no es posible, ¿por qué entonces, frente a un instrumento constitucional y legal del Poder Ejecutivo que no es una ley pero tiene sus efectos –así lo dice la Constitución–, este Congreso quiere atribuirse aberrante e inconstitucionalmente la declaración de su nulidad por inconstitucionalidad?

No sólo Yoma ha sido un eximio constituyente; otros lo fueron y pertenecen a la oposición. No puedo creer que cuando salieron de sus roles de juristas y constitucionalistas respetables bajaron al ruedo de la política para empezar a no respetar aquella Constitución y los juicios que los hicieron famosos. La regulación...

–Varios señores diputados hablan a la vez.

**Sra. Conti.** – Alúdalo usted, señor presidente, si le gusta. Los presidentes de la Cámara no deliberan con los miembros de la Cámara.

**Sr. Presidente** (Alfonsín). – Por favor, respeten a la diputada.

**Sra. Conti.** – Toda regulación que se presenta debe ser conforme a la Constitución, no pudiendo contradecirla ni violar sus preceptos. Concedida la facultad al Ejecutivo por la Constitución Nacional, esa facultad no puede ser vedada por una ley inferior; más allá de su apariencia de legitimidad deben analizarse los objetivos que persigue la norma y si ello concide con el resto del plexo normativo constitucional.

No puede alterarse por ley, como se pretende con este dictamen o pseudodictamen, la naturaleza esencial de los instrumentos constitucionales que el poder constituyente otorgó al Poder Ejecutivo a fin de que se garantice la correcta administración del Estado nacional.

El proyecto que estamos discutiendo encubre una afectación sustantiva y esencial que desnaturaliza el principio constitucional de la actuación del Poder Ejecutivo nacional...

**Sr. Presidente** (Alfonsín). – Por favor, señora diputada...

**Sra. Conti.** – ...dado que prácticamente inutiliza el núcleo central de las facultades constitucionales del Poder Ejecutivo en relación con la utilización de la herramienta constitucional.

**Sr. Presidente** (Alfonsín). – Por favor...

**Sra. Conti.** – Le pido tres minutos, como les fueron concedidos a quienes expusieron antes que yo.

**Sr. Presidente** (Alfonsín). – No estaba yo en la Presidencia de la Cámara, señora diputada; si no, no sé si se los hubiera concedido. Le pido por favor que termine.

**Sra. Conti.** – Me cuesta redondear y terminar, así que le pido tres minutos para poder acomodar lo que quiero decir.

**Sr. Presidente** (Alfonsín). – Si la Cámara está de acuerdo, señora diputada. Yo no puedo tomar una decisión por la Cámara.

**Sra. Conti.** – Haga lo que corresponde: sométalo a su consideración.

**Sr. Presidente** (Alfonsín). – ¿Hay asentimiento de la Honorable Cámara para ampliar por tres minutos el tiempo de la señora diputada?

–Asentimiento.

**Sr. Presidente** (Alfonsín). – Muy bien, señora diputada Conti, ha logrado usted el asentimiento del pleno.

**Sra. Conti**. – ¿Ve, Alfonsín, que va a tener que ser usted quien conduzca los destinos del país? Usted logra muchos consensos. Gracias, señor presidente.

Corresponde recordar que también este Congreso se encuentra obligado por el principio de limitación, no pudiendo por lo tanto proceder al dictado de normas que alteren o modifiquen esencialmente, al grado de su desnaturalización, las normas constitucionales dictadas para garantizar el correcto desempeño de uno de los poderes del Estado.

La obligación de dictar leyes razonables es un requisito esencial de legitimidad que debemos observar aun aquí, en el Congreso. El principio de razonabilidad, al emanar de una norma operativa, resulta ineludible de aplicar por todos los órganos de poder en el Estado de derecho, entendido éste como Estado de razón. Y razonable es contrario a lo que deriva solamente de la voluntad de quien produce el acto, aunque sea voluntad colectiva. La sola voluntad de la oposición por su naturaleza misma no garantiza ni responde al estándar de razonabilidad que la Constitución exige para el dictado de la ley que pretende.

Si bien se reconoce al Congreso la posibilidad de analizar la conveniencia, oportunidad y eficacia de una determinada acción del Poder Ejecutivo, no puede –y menos aún solamente la oposición, tenga el número que tuviere– sustituir o reemplazar los criterios del Ejecutivo nacional acerca de sus políticas públicas, las que él quiere instrumentar, las que instrumenta todos los días sin mañana, tarde y noche, sin receso, sin vacaciones, sin las vacaciones que se toman los diputados y senadores en este Congreso ni las que se toman los jueces.

Entonces, que no cubran el silencio y la inacción con una cómoda norma que invierte, restringe y pretende inconstitucionalmente maniar a un Poder Ejecutivo nacional que está

levantando al país del lugar muy bajo donde ustedes lo dejaron. (*Aplausos.*)

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

**Sr. Lanceta**. – Señor presidente: voy a compartir mi tiempo con mi compañero de bancada, el señor diputado Tunessi, con quien trataremos de ser rigurosos en el cumplimiento del tiempo.

Creo que vale la pena recordar que no estamos sustentados en un esquema de monismo de poderes, que es típico de los regímenes parlamentarios. Por el contrario, nosotros hemos adoptado un sistema presidencialista que se ha tratado de atenuar a partir de la reforma de 1994.

Pero este tema de los decretos de estas características deviene desde antes de la Revolución Francesa. Ya John Locke hablaba de las prerrogativas de los Poderes Ejecutivos y decía que eran normas, que en alguna medida son tomadas en 1787 por la doctrina y la jurisprudencia. Hay una tendencia en la que Schlesinger establece que deben ser constitucionales.

Se trata de atribuciones que les fueron otorgando a los Poderes Ejecutivos en un sistema presidencialista, con muchas restricciones. Así es que Lincoln echó mano a estas prerrogativas con motivo de la Guerra de Secesión, y fue duramente cuestionado por el Congreso y por la sociedad norteamericana. Pero estamos hablando de que estaban en plena Guerra de Secesión, señor presidente.

En nuestra historia institucional, nosotros estamos inspirados en la Constitución americana, que obviamente establece el sistema presidencialista y plantea como excepción, de manera extraordinaria, recursos legisferantes –reitero que la doctrina más dura lo considera extraconstitucional y hasta es crítica de la Constitución de 1994 por incorporar ciertas excepciones–, ya que dice que ni siquiera son normas en el sentido formal y material, como las leyes, sino que son simples decretos para resolver cuestiones de emergencia.

La verdad, señor presidente, es que la Constitución de 1994 rescata el sistema de atenuación.

Por otro lado, habida cuenta de la existencia de alguna jurisprudencia y de ciertos hechos



de la historia institucional del país, en el inciso 3 del artículo 99 de la Constitución Nacional se establece expresamente en su primera parte que el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.

Ésa es la primera señal concreta de atenuación del presidencialismo. De este modo se convalida la división férrea de poderes, la independencia entre ellos y se impide la intromisión de uno en otro. Por eso, nosotros buscamos jerarquizar la República.

Por otro lado, debo decirle con todo respeto al señor diputado Yoma que no es verdad que con este dictamen que impulsa la reforma de la ley 26.122 se hayan abrogado normas constitucionales. Digo esto porque la Constitución no le otorga al Poder Ejecutivo facultades legisferantes, toda vez que prevé que en ese caso tales normas son nulas de nulidad absoluta e insanable.

Más adelante ese mismo inciso agrega que podrá dictar decretos en caso de necesidad y urgencia. Ya he dicho en más de una ocasión en este recinto que existe doctrina pacífica al respecto, amén de que esos conceptos se basan en la tautología que las propias palabras indican.

Se ha establecido que la urgencia tiene que ver con la inmediatez, y lo mismo respecto de la necesidad. Incluso se ha puesto como ejemplo nada menos que los casos de guerra o de catástrofe natural que impidan materialmente reunir al Congreso de la República.

No caben dudas de que en esta materia la Constitución tiene un carácter reglamentarista, toda vez que en el tercer párrafo del inciso 3 del artículo 99 señala que la medida será sometida a la consideración de la Comisión Bicameral Permanente, la cual deberá liberar el tema para el tratamiento por parte de ambas Cámaras en un plazo de 10 días. Es la primera vez que se crea una comisión bicameral a través de una Constitución, a la que además se le fija un plazo. Esto es para que no quede suelta una norma –que lo es en sentido material pero no en sentido formal– hasta que el Congreso no diga nada al respecto.

De esa manera se busca un estricto control en el cumplimiento de la primera parte del inciso 3 del artículo 99 de nuestra Carta Magna.

No hay otra interpretación posible. El Poder Ejecutivo carece de facultades legisferantes.

Por otro lado, tengo aquí la versión taquigráfica del Honorable Senado de la Nación del 6 de julio de 2006, que en la página decimotercera señala, respecto de la comisión bicameral, que no es una comisión de aval sino una comisión de contralor; esto fue expresado por Cristina Fernández de Kirchner, que como todos sabemos es la autora de la ley que hoy vamos a modificar.

La entonces legisladora entendió con buen tino, a pesar de que la norma contiene algunas cosas que no nos gustan –luego nos explayaremos al respecto–, que efectivamente la bicameral es una comisión de control que atiende esa parte de la Constitución; así surge de su discurso. Es más, durante su exposición agregó: “No crean que es una norma para que cuando los oficialismos carecen de bancas suficientes o pierden elecciones...”, esto es textual, “...comiencen a gobernar echando mano a los DNU y obviando al Congreso”. Suscribo plenamente sus palabras. Fue una muy buena legisladora, como todos sabemos, aunque haya cosas que no compartimos.

Seguramente luego mis compañeros de bancada se van a explayar sobre las cuestiones relativas a la sanción ficta y a esta suerte de rompimiento del federalismo que inexorablemente produce la norma en vigencia, porque no nos olvidemos de que en un sistema federal, el sistema bicameral hace que deje a uno de los dos sectores afuera en cuanto a que si no lo trata queda directamente la norma sancionada o si se quiere con fuerza de ley en sentido formal y en sentido material.

Estamos asistiendo a la primera gran conquista de un gran esfuerzo parlamentario que ha hecho la oposición. Reitero que fue un gran esfuerzo: el 28 de junio cambiaron las mayorías, el 3 de diciembre hubo un hecho político, hoy estamos discutiendo razonablemente y con altura este proyecto de ley, que a algunos les gusta más y a otros menos, pero en verdad es la primera conquista de la agenda parlamentaria en cuanto a leyes estratégicas que prometimos a la población en la anterior campaña electoral, y lo estamos pudiendo cumplir a medias porque obviamente estamos hablando de la sanción de una de las Cámaras del Poder Legislativo.

Es muy buena la ley y perfectible como todas. Hoy leíamos en los carteles ubicados a la entrada del Congreso lo siguiente: “Los ciudadanos libres han elegido postrarse ante las leyes, porque ello los libera de tener que postrarse ante los tiranos”.

Quiere decir que cuanto más apego haya a la ley, menor dependencia de la personalidad y del abuso tentativo al que está tentado el poder y con un Poder Ejecutivo fuerte caemos. A mayor independencia de poderes mayor libertad, y debo decir que a mayor republicanism también mayor libertad. Asimismo, cuanto mayor sea el respeto por el federalismo también habrá mayor libertad.

Quiero ser breve, y para concluir dejo una frase de Leandro Alem, el fundador de nuestro partido: “Cuando un poder extralimita sus funciones, ese poder ha perdido su autoridad, ha salido de la fuente de la ley y, por consiguiente, se ha colocado en las condiciones de un verdadero agresor”.

No queremos que el poder se convierta en un agresor y estoy seguro de que no va a ocurrir. Este es un instrumento para que ningún poder, ni éste ni el que le suceda, se extralimite. Todos saben que tenemos vocación de poder, lo reitero aquí, porque queremos ser gobierno en 2011, pero tampoco queremos utilizar el DNU en la forma en que estaba concebido.

Queremos arrodillarnos ante la ley y no ante la prepotencia de una mayoría que quizás podamos no tener en alguna Cámara. (*Aplausos.*)

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

**Sr. Tunessi.** – Señor presidente: quisiera poder expresar primero la enorme satisfacción que significa haber trabajado de manera intensa y ardua en un proyecto de ley que no tiene otro propósito que contextualizar esta cuestión dentro del marco constitucional, en la inteligencia de que la división de poderes, para nosotros, y entiendo, para todos, constituye una salvaguarda de la libertad y de la dignidad de las personas, que es el único contenido ideológico de los sistemas políticos democráticos constitucionales y que efectivamente en cada sistema político se encuentra presente el germen de su destrucción cuando el comportamiento de gobernantes y gobernados se aparta de las reglas

de juego instrumentadas para que funcione un sistema democrático.

Es muy importante partir de la base con que legislamos esta reforma. Como se dijo aquí, el principio general es que el Poder Ejecutivo no podrá, en ningún caso y bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.

Ése es el principio de carácter general y la excepción es “Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para sancionar 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...”.

Éste es el segundo aspecto que quiero fundamentar. El espíritu de la reforma constitucional no ha sido el de ampliar las facultades del Poder Ejecutivo. Si hiciéramos una interpretación razonada, sensata y lo más desapasionada posible –si pudiéramos hacerla– de la historia reciente de nuestro país, diríamos que en la esencia misma de la reforma constitucional estaba acotar, achicar o condicionar las facultades del Poder Ejecutivo y no ampliarlas. En consecuencia, el presidente puede hacer uso de esta atribución exclusiva y excepcional ante una situación de grave riesgo institucional o un descalabro, siendo necesario que el Congreso esté impedido de funcionar.

La Corte ya ha dicho en varios pronunciamientos –como el fallo “Verrocchi y otros”–, con el acompañamiento de toda la doctrina, que el Poder Ejecutivo puede ejercer estas facultades condicionado a una serie de variables: que no exista posibilidad de que funcione el Congreso y que el descalabro en el país sea de tal magnitud que no se pueda esperar el tiempo normal de sanción de una ley.

Es justo reconocer y admitir que tal vez hemos legislado influenciados por una casuística propia de las circunstancias que el país ha vivido en los últimos tiempos. Soy de los que creen que no se puede legislar para la mala fe ni contemplar con exceso de rigor formal las infinitas probabilidades de trampas, chicanas y cuestiones reglamentaristas que se pueden emplear cuando se quiere dejar de cumplir el espíritu y la letra de la Constitución.

Esto es lo que ha ocurrido en los últimos tiempos, señor presidente. Se ha jugado al rango con el Congreso Nacional, se lo ha querido sortear, puentear y eludir de manera manifiesta, aun cuando a voz en cuello miembros de este cuerpo sostenían la necesidad de debatir una ley en el Parlamento para discutir temas tan importantes como los que se están analizando en la actualidad. Había predisposición y voluntad para hacerlo, y quedó plasmado con claridad que si el gobierno hubiera enviado al Poder Legislativo un proyecto de ley nos hubiéramos ahorrado todo este engorro, este estrés institucional al que hemos sometido a la sociedad argentina, porque aquí se habría sancionado un proyecto de ley.

Estamos hablando de legislación de emergencia. Como todo proceso legislativo, el dictado de un decreto de necesidad y urgencia es complejo y requiere una decisión, voluntad y determinadas circunstancias para que el Poder Ejecutivo pueda luego remitir esta normativa a fin de completar su proceso en el Congreso de la Nación con un trámite específico.

Los plazos de la Comisión Bicameral Permanente están contemplados en la Constitución Nacional, y por si fuera poco nuestra propia Carta Magna manda —es el otro principio general que quiero destacar— que de manera inmediata, a la mayor brevedad posible, el Congreso se aboque a considerar un decreto de necesidad y urgencia, que justamente no ha sido lo que ha pasado.

En realidad, extremar los plazos, no publicar los decretos, eludir la remisión al Congreso, no convocar a sesiones extraordinarias, fueron todas formas de interpretar y desvirtuar el proceso de esta institución del artículo 99, inciso 3. Eso es lo que ocurrió. Probablemente traiga a colación una serie de detalles y de requisitos procedimentales —si se quiere— en la sanción de la ley para evitar esa casuística a la que hemos sometido al país en los últimos tiempos.

También es cierto que cuando se discutieron las facultades que la nueva Constitución concede al Poder Ejecutivo, bien ha dicho el señor diputado Yoma que se relacionaban con la preexistencia de situaciones en el país que hacían necesario contemplarlas y regularlas para limitar el abuso de dichas facultades por parte del Poder Ejecutivo, como aconteció con los

decretos de necesidad y urgencia que en aquel entonces ascendían a un número superior a los quinientos cuando se llamó a la reforma constitucional de 1994.

También está el tema de la promulgación parcial de leyes, a lo que me referiré en última instancia. Era una situación que existía, por lo que había que regularla en el texto constitucional para limitar en qué condiciones se podía ejercer.

Decir lo contrario es desvirtuar el espíritu de esos constituyentes y la clara intención que tuvieron al poner límites a la situación.

Creo que terminamos con el tema de la sanción ficta. Ha quedado en claro que es necesaria la votación de las dos Cámaras. También no quedan dudas de que no estamos invadiendo facultades del Poder Ejecutivo cuando decimos que interpretamos que dictar un decreto de necesidad y urgencia —un acto complejo— implica tomar la decisión automática de convocar a sesiones extraordinarias al Congreso. Se trata de una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo. Pero nosotros decimos que si se está dictando un decreto, que se sabe que en el menor tiempo posible debe tener ratificación legislativa, se interpreta que se convocará simultáneamente a una sesión extraordinaria del Poder Legislativo.

Por otro lado, la nulidad no es introducida como un hecho jurisdiccional. La nulidad es la nulidad de la Constitución, tipificada en aquellos casos graves. Cuando no existe necesidad y urgencia, cuando hay materia vedada, cuando no se cumplen los requisitos y formalidades de la Constitución, el decreto es nulo porque así lo dice la Carta Magna.

Me voy a referir al tema de la promulgación parcial de las leyes. Se ha dicho acá que es una facultad. La jurisprudencia sostiene, indudablemente desde tiempo inmemorial, que siendo la ley el producto de una decisión exclusiva del Poder Legislativo, le está vedado al presidente conferir obligatoriedad a una norma distinta a la sancionada, mediante el artificio de promulgar sólo los aspectos del proyecto que comparte y desechar aquellos que no merezcan su aprobación.

En consecuencia, hay que regular, porque si promulga mal...

**Sr. Presidente** (Alfonsín). – Ya ha concluido su tiempo, señor diputado.

**Sr. Tunessi**. – Ya concluyo, señor presidente.

Estamos ofreciendo una norma que no es sólo para este gobierno, porque se la ha pensado para el mediano y largo plazo, con el fin de defender la Constitución y nuestro sistema democrático.

Adelanto que durante el tratamiento en particular propondré un par de modificaciones que ya han sido acordadas con los bloques de la oposición. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Alfonsín). – Tiene la palabra el señor diputado por Tucumán, que comparte su tiempo con el señor diputado Alejandro Rossi.

**Sr. Vargas Aignasse**. – Señor presidente: antes de hablar del proyecto, quiero dejar sentado claramente que desde la presidencia de la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamentos hemos impugnado este dictamen.

Entendemos que se ha violado el artículo 108 el día de la convocatoria de la reunión de comisión. De hecho no estaba el tercio del plenario después de treinta minutos de la convocatoria. Tampoco se trataba de un cuarto intermedio de acuerdo con el artículo 174 del reglamento. Incluso es bueno decir que en relación con las comisiones el reglamento no contempla la posibilidad de pasar a cuarto intermedio. Lo que los usos y costumbres han hecho es que análogamente se aplique el citado artículo que determina que en sesiones...

**Sr. Presidente** (Alfonsín). – Perdón, señor diputado, la señora diputada Bertol le solicita una interrupción, ¿la concede?

**Sr. Vargas Aignasse**. – No, por el momento.

El artículo 174 del reglamento determina que si el cuarto intermedio va a ser para un día diferente al de la convocatoria debe votarse como moción y establecerse por votación el día y hora de la continuación, lo cual no ha ocurrido.

Cuando pasaron más de treinta minutos y por instrucciones del presidente de nuestro bloque de ser rigurosos en el cumplimiento del reglamento, solicitamos que se dé por caída la reunión de la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamentos, que era una de las comisiones convocadas.

Lamentamos si hubo algunos incidentes y pedimos disculpas –lo he hecho personalmente con la señora diputada Camaño– si han sentido que les molestó una actitud de nuestra parte, pero entendemos que en ese momento el derecho y el reglamento nos amparaban. Por eso, hemos hecho ese planteo administrativo y dejamos abierta la reserva de acudir a la vía judicial como corresponde.

Además quiero decir que en realidad este proyecto nos parece mal. Esta modificación de la ley que está vigente es descomedida. A partir de 2006 este Congreso ha pagado una deuda de muchos años –doce años– con la Constitución. Francamente no ha habido control del Congreso en temas que han sido muy importantes, que han perjudicado o mejorado la calidad de vida de los argentinos a través de este presidencialismo que iba avanzando mandato a mandato.

Todo eso produjo que de común acuerdo en la reforma del 94 se prefiriera encorsetar esta atribución del artículo 99, inciso 3, y darle un marco importante para evitar que se cometan abusos.

Es paradójico. Hay acreedores extranjeros que dicen: “¿Cómo es posible, la Argentina pudo endeudarse por un DNU y hoy no puede pagar deuda con un DNU? Si el megacanje fue por un DNU, y hoy no se puede pagar deuda por un DNU”.

Es algo realmente inexplicable para quienes viven en el extranjero, ya que son embargados por un escepticismo acerca de lo que es la seguridad jurídica en la Argentina.

Del 94 en adelante la falta de constitución de la comisión correspondiente y de la puesta en vigencia del control del trámite de los decretos de necesidad y urgencia ha permitido que se pusieran en vigencia muchas normas que realmente han sido graves para la Argentina, y no sólo en materia de desendeudamiento.

Lo ha sido la flexibilización laboral, la desregulación de las obras sociales, la ampliación de la edad jubilatoria de sesenta a sesenta y cinco años. Se modificó la ley de accidentes de trabajo vedando la posibilidad a los trabajadores de que pudieran acudir a la vía judicial para demandar por mayor indemnización, en un claro beneficio a los empresarios, siendo la variable de ajuste de la rentabilidad de los em-



presarios el derecho a que se reclame por los accidentes de los trabajadores.

Muchas normas se han puesto en vigencia sin control parlamentario. En el año 2006, a partir de este proyecto, se ha puesto en marcha el verdadero control, el verdadero constitucionalismo vinculado al rol del Congreso y a la relación entre el Ejecutivo y el Poder Legislativo en cuanto a decretos de necesidad y urgencia y facultades delegadas.

Desde 2006 en adelante la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento ha funcionado muy bien. Uno puede hablar con quienes han sido miembros de esa comisión y ellos podrán decir que ha funcionado de una gran forma, sin problemas, sin inconvenientes. Ha habido discusiones, ha habido debate, pero el rol del Congreso estuvo a la altura de la demanda de calidad institucional de este país.

Mi pregunta es por qué cambiar ahora y de esta manera. Rescato la sensatez y la prudencia de la señora presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales en anunciar el retiro del artículo 20, que francamente no sólo era una afrenta a la Constitución –prácticamente una enmienda constitucional–, sino que enmascaraba una provocación insensata a la presidenta de la Nación. Era como decirle a la presidenta que aquí había un parlamentarismo y que se terminaba el presidencialismo en la Argentina: ahora vamos a gobernar desde el Congreso.

El hecho de que se haya retirado el artículo 20 es una muestra de que a partir de ahora vamos a transitar otro camino en el Parlamento. Queda vigente el artículo 24, que aproximadamente tenía el mismo objetivo que el artículo 20. Estamos diciendo a la señora presidenta: “Usted tiene una facultad a medias”.

Nosotros estaríamos así cercenando parcialmente un atributo que la Constitución le ha dado al Poder Ejecutivo, lo que está en contra de los principios más elementales del derecho constitucional, ya que por ley no se puede menguar, cercenar o alterar una potestad que la Constitución ha otorgado a otro poder. Esto es lo que haríamos si se sostiene el artículo 24.

Si en un plazo de sesenta días no es tratado, el DNU perdería vigencia. Sería como decir a la señora presidenta que si no tiene mayoría en la Cámara, no debería utilizar el DNU, porque

no se consideraría o se rechazaría. Debería olvidarse del inciso 3 del artículo 99.

Aquí hay un trasfondo político. Estamos en una discusión técnica y en un debate constitucional –además, hay gente que sabe mucho más del tema que yo, por lo que es un placer escucharla–, pero hay una cuestión política de fondo. Se trata del denominador común de la oposición, que va de Pino a Pinedo y de Pinedo a Pino: la síntesis es obstruir al Poder Ejecutivo.

Se trata de ver cómo hacer para que el Poder Ejecutivo no pueda avanzar. ¿Cómo se frenan todas sus iniciativas? ¿Cómo se hace para que no pague la deuda, que no ha generado este gobierno?

No importa si el mejor camino es utilizar reservas que hoy ganan una tasa de interés del 0,5 por ciento en Basilea. No importa si se debe recurrir al presupuesto nacional y obligar a las provincias a reformular todos sus presupuestos. Por ejemplo, en mi provincia el 70 por ciento de los fondos proviene de la Nación.

Si hubiese que utilizar recursos del presupuesto nacional para pagar deudas, seguramente nos llegaría menos dinero y, naturalmente, tendríamos que reformular nuestro presupuesto y hacer un ajuste. También podríamos salir a buscar fondos en el extranjero al 12, 13, 14 o 15 por ciento. Es incomprensible que no nos pongamos de acuerdo en el camino que presenta el menor costo para empezar a insertarnos en el mundo y volver a la Argentina anterior al *default*.

La oposición se pregunta cómo hacer para que la Argentina no pueda volver al mundo, a fin de que a este gobierno le vaya mal. Hay una concepción de que si al gobierno le va mal, la oposición tendrá mayores oportunidades, lo cual es un error. En 2001 vimos que al gobierno de De la Rúa le fue mal, pero no le fue mal a De la Rúa en lo personal, sino a todos los argentinos. Sería un gran aporte para el futuro de los argentinos que se pudiese resolver el tema de la deuda al menor costo; no hacerlo es un grave error político que la oposición consiente.

La otra cuestión es pensar cómo sacarle fuentes de financiamiento al presupuesto nacional. Vamos por el impuesto al cheque, sin importar lo que dice la Constitución. No importa si el

senador Sanz dijo hoy que eran treinta y siete votos, y mañana, treinta y cinco.

No importa porque hay un blindaje periodístico que va a menguar las barbaridades que se dijeron. No importa porque algún constitucionalista que quiera salir en los diarios de mayor tirada de la Argentina va a estar dispuesto a decir que se puede modificar la ley del impuesto al cheque –según lo dispuesto por el inciso 3 del artículo 75– sin la mayoría absoluta que marca la Constitución.

Ahora surgió este otro tema: ¿cómo hacemos para que el Poder Ejecutivo no pueda legislar? Ya sabemos que no hay mayoría en las Cámaras. Sabemos que en Diputados ninguna iniciativa logrará que la oposición acompañe. Me refiero a que cualquier iniciativa del Poder Ejecutivo o de los legisladores oficialistas que tenga por objeto avanzar en la gestión no va a lograr consenso de la oposición. Entonces, ¿qué hacemos? Vamos a disminuir o quitar al Poder Ejecutivo el único elemento que puede tener para avanzar legislativamente hasta un hecho concreto.

Nos oponemos a esta norma. Entendemos que el artículo 24 es absolutamente inconstitucional. Además, no nos parece que la ley 26.122 haya tenido defectos sustanciales e importantes que ameriten su modificación.

Y como prueba de lo que digo, hay cinco diputados presentes que cuando integraban nuestro bloque votaron en general y en particular a favor de la ley 26.122. Esos mismos diputados, que ahora están en la oposición, van a votar en general y en particular en contra.

Con las pruebas que existen, queda claro que de Pino a Pinedo y de Pinedo a Pino, la única síntesis de la oposición es oponerse al gobierno. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Alfonsín). – Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe, que comparte su tiempo con el diputado preopinante.

**Sr. Rossi** (A. L.). – Señor presidente: sé que este debate concita cuestiones técnicas y constitucionales sobre las cuales hay colegas en este recinto que considero mucho más capacitados que yo para opinar. Entonces, voy a tratar de hacer una reflexión en sentido político lo más puro posible.

El debate sobre la construcción de la institucionalidad en la historia de la Argentina se ha dado en el siglo XX y buena parte del siglo XIX. Diría que ha signado trágicamente la historia de los argentinos, por lo menos desde 1930 en adelante. Pareciera que a fines del siglo XIX, en algún momento las aristocracias dominantes de la época pudieron conseguir niveles de estabilidad y diseñar un modelo de país.

La aparición de una Argentina abierta al mundo y de las corrientes que dieron nacimiento al partido al que usted pertenece, señor presidente, la aparición del constitucionalismo social y consecuentemente la expresión del justicialismo al que yo pertenezco, fueron armando una matriz de país donde la construcción del poder político estuvo siempre por encima de la institucionalidad.

No ha sido la fortaleza de las instituciones permanentes de la República la que ha contribuido a sostener y hacer grande o empequeñecer a nuestro país. Ha sido la disputa política en general, sobre todo a partir del peronismo en adelante, entre los liberales, en el sentido norteamericano del concepto –no lo digo en forma peyorativa– y nosotros, fervientes creyentes de que la justicia social debía ponerse por encima de cualquier otro valor permanente. Éste ha sido el eje de las grandes disputas que hemos tenido y que abarcaron a las mayorías populares, por lo menos desde 1945 en adelante.

Mientras tanto, la construcción de una institucionalidad que contenga las disputas legítimas de intereses y de poder estuvo siempre en un valor secundario. No fueron nuestros grandes partidos los que pudieron acordar, como blancos y colorados en Uruguay, un modelo de institucionalidad que aún hoy permanece y que los hace distintos, o en buena medida como fue en Chile, y como no sucede en Brasil, porque en general la existencia de partidos populares es relativamente reciente.

Nosotros hicimos de la construcción de poder político y de la acumulación la base de nuestras disputas. Y esto sigue así hasta 1983, y tiene un ícono importante, que en mi opinión es un gesto claro donde la política o el poder político converge en la defensa de la institucionalidad, que son los hechos de Semana Santa, protagonizados por su padre, señor presidente,

y por notorios dirigentes del justicialismo, y tiene otro hito importante, a mi entender, en el Pacto de Olivos y la reforma de la Constitución de 1994.

Ante una manifestación de poder fuerte por parte del justicialismo, comandado entonces por Carlos Menem, se imponen a la Unión Cívica Radical —que venía de un proceso traumático en el final del gobierno de su padre— una serie de condiciones donde por primera vez aparece esbozada alguna idea de institucionalidad. Rescato esta matriz histórica de construcción de la política de los argentinos que, como a mí me gusta decir, edifica una catástrofe semana a semana. Algunas de ellas no fueron edificadas, sino que fueron sangrientamente trágicas, pero en general, en el relato de su construcción, se imagina una catástrofe día tras día, pero fueron capaces de instalar la idea de que podíamos avanzar en algún acuerdo de institucionalidad permanente.

También fue parte de la construcción del relato político, diría que en buena parte de los 80, en el caso del radicalismo alfonsinista.

También fue parte del relato y de la experiencia de la Alianza la idea de poder pensar en acuerdos. Integró también el pensamiento del ex presidente y actual diputado Kirchner, que en realidad se imaginó a sí mismo e imaginó un espacio donde nosotros convergiéramos en la centroizquierda y quedara para el radicalismo el rol de liberalismo o de centroderecha, que en realidad refleja la imagen histórica.

Pero no quiero extenderme sobre esto, señor presidente. Quiero decir que construir los rieles que es la institucionalidad de la locomotora, que es la política, ha costado y cuesta mucho en la Argentina. Es un proceso que a mi entender todavía es incipiente y que demanda un esfuerzo de reflexión política —y no jurídica ni constitucional— de todos los aquí presentes, para ahora y para más adelante.

Hoy me acordaba de un libro que leí hace mucho tiempo. En *Una teoría de la justicia*, John Rawls elabora la idea de un nuevo contrato social que arroja principios de justicia para el Estado moderno, que asignase derechos y recursos en forma equitativa entre todos los ciudadanos.

Rawls proponía imaginar un escenario de contrato social en el que todos los sujetos estaban como en la oscuridad, sin ninguna información sobre sus identidades o características personales, innatas o adquiridas, que pudiesen determinar su posición social o económica. En tales circunstancias, de acuerdo con Rawls, los miembros de la sociedad se otorgarían racionalmente libertades y derechos económicos y sociales en forma imparcial, no por motivaciones morales, sino por el temor de sufrir una situación desventajosa si resultaran ser, una vez restablecida la información sobre sus identidades y características, aquellos ciudadanos a quienes el contrato trató en forma parcial o injusta.

Me parece que este debate, más allá de las imperfecciones y de las argumentaciones que se puedan brindar, está teñido nuevamente de coyuntura y está siendo llevado adelante en base a profundas reflexiones legales, constitucionales, éticas y morales, pero que en realidad vuelve a esconder un debate político. Vuelve a esconder el debate de la competencia entre unos y otros para ver quién impone sus reglas.

También tengo la sensación de que pronto asistiremos a varios debates más como éste, porque bajo la excusa de construir una institucionalidad distinta se está escondiendo una disputa política claramente esbozada.

Si no fuera por este principio unificador, conocido públicamente como el antikirchnerismo, no habría ninguna posibilidad de que personas de pensamiento tan disímil que se aglomeran hoy en la oposición convergieran en este tipo de postura.

¿Qué quiero decir con esto? Me parece que la oscuridad y el otorgamiento de derechos significan pensar que hoy ganamos y mañana vamos a perder, pero más que nada es pensar que yo mañana puedo volver a ganar. Si yo comportara la construcción de una institucionalidad donde lo central del acuerdo político a celebrar por todos nosotros fuera la posibilidad del triunfo futuro, no el triunfo de hoy, sino el de las reglas de juego que me permitan ganar y perder sucesivamente, creo que muchos de estos debates estarían saldados.

En esta coyuntura política, y en este andarivel de reconstrucción de cuestiones elementales básicas, después de lo traumático que fue

el año 2001 para la Argentina, y teniendo en cuenta lo que está haciendo nuestro gobierno, con muchos aciertos y seguramente con muchos errores, creo que lo que se está planeando es mezclarse en una discusión, a esta altura del partido, sobre una nueva institucionalidad. Dicen, a mi entender, de nulidad política y de nulidad política institucional en serio, los intereses que anidan detrás de este proyecto.

Yo no creo que éste sea el momento en que, por ejemplo, yo podría acompañarlo, pero sí en otras circunstancias. Está claro que para esta coyuntura de la historia este cambio de reglas de juego está pensado para que sea el final de la posibilidad de que la presidenta haga uso de las facultades constitucionales que le otorgan los DNU. Francamente, no creo que sea bueno. No creo que esto que empezó a esbozarse en el terreno de la política, que tuvo un viso de transformación institucional en 1994, hoy sea un paso adelante. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Alfonsín). – Ha pedido la palabra la señora diputada Camaño. En virtud de lo dispuesto en el artículo 138 del reglamento, como miembro informante de la comisión corresponde que se le dé el uso de la palabra.

Tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

**Sra. Camaño.** – Señor presidente: trataré de ser breve, porque sólo quiero hacer una aclaración respecto de un tema que planteó el presidente de la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento.

Mi primera intención fue plantear una cuestión de privilegio en torno al incidente que suscitó el diputado Vargas Aignasse en la reunión conjunta de comisiones, pero no lo hice. Quienes me conocen saben que soy poco afecta a las cuestiones de privilegio, que prefiero que resolvamos los temas de otra forma, no obstante lo cual voy a relatar brevemente el incidente y a desestimar lo que ha dicho el diputado Vargas Aignasse en la propia labor de su comisión.

Efectivamente, el último día de reunión nosotros veníamos de un cuarto intermedio en las comisiones porque esa fue la metodología elegida para trabajar. Tuvimos tres o cuatro reuniones. Estábamos esperando reunir un número interesante de diputados para empezar a sesionar. Reitero que veníamos de un cuarto in-

termedio –como todos saben, no se necesita un número determinado para empezar a sesionar cuando hay cuarto intermedio– y de manera intempestiva el diputado Vargas Aignasse ingresó a la comisión, en un descuido mío tomó el micrófono e intentó levantar la sesión.

Invito a los diputados a leer la versión taquígrfica de esa reunión porque es muy interesante el diálogo que se suscita entre el diputado Buryaile, el diputado Tunessi y el propio diputado Vargas Aignasse. Quiero aclarar que no había ningún miembro del oficialismo en la reunión, que sólo había cuatro o cinco diputados del oficialismo fuera de la sala y mi ausencia tenía que ver con haber salido a preguntarles qué iban a hacer.

Realmente, fue poco ética la actitud, no obstante lo cual no he presentado cuestión de privilegio alguna.

Cuando el diputado hace su presentación administrativa, que es una nueva metodología –yo no la vi jamás en la Cámara; reclamar administrativamente lo que no podemos resolver políticamente–, vamos a las actas y a las citaciones de las comisiones y nos encontramos con la agradable sorpresa de que el diputado, como presidente de la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento, estaba cumpliendo acabadamente su rol.

Si nosotros observamos la citación que realizó el diputado Vargas Aignasse –la voy a acercar a la Presidencia– para convocar a su comisión como presidente veremos que dice claramente “Continuación del cuarto intermedio”, un cuarto intermedio que de manera solapada y poco ética él intentó transgredir con su actitud.

Quiero dejar aclarado esto porque me parece que la ley es muy importante, así como también lo es el tono que estamos empleando todos en su tratamiento, más allá de los apasionamientos que tenemos para defender las posiciones, pero hay un buen tono de discusión que entiendo que no podemos desvirtuar con este tipo de actitudes.

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

**Sr. Ferrari.** – Señor presidente: creo que es necesario tomar varios de los conceptos que fueron mencionados en estas exposiciones por-



que enriquecen este debate, que por supuesto está plagado de coyuntura.

Aquí se dijo que no es bueno que la coyuntura invada esta discusión. Sin embargo, yo entiendo que sí es bueno. Creo que tenemos que tomar la experiencia de estos últimos meses para saldar la deuda institucional que existe. Y utilizo la palabra “institucional” porque también se mencionó que no era el tiempo de las reformas institucionales.

Pero en algún momento hay que empezar; en algún momento tenemos que dar los primeros pasos de reconstitución institucional de este país. Quizás a partir del tratamiento de esta ley y de las que vendrán podamos cumplir con lo que ciertamente quisieron los constituyentes, porque hay una clara diferencia entre lo que establecieron los constituyentes de 1994 y lo que la ley 26.122 terminó siendo respecto del tema que hoy nos convoca en este debate.

Desde la sanción de la ley 26.122, el Poder Ejecutivo goza de un poder legisferante exagerado, pero que no se manifiesta a través del exceso de legislación que mencionaba la señora diputada Conti cuando decía que la reforma constitucional aumentó la capacidad legisferante del Ejecutivo. Esto no es así, porque la única capacidad legisferante que tiene efecto inmediato es la emisión de DNU. Todos los otros ejemplos que se plantearon como aumento de esa capacidad legisferante no tienen efectos, sino que necesitan de la intervención de otro poder para que se le dé esa capacidad.

Ese exceso de capacidad no se manifiesta a través de lo que quisieron los constituyentes, ya que en realidad estos últimos quisieron todo lo contrario, es decir, equilibrar los poderes e incluso disminuir el poder del Ejecutivo cuando se incluyó la figura del jefe de Gabinete y cuando, incluso en este caso, establecieron que la norma general es la imposibilidad de la legislación. Y se establecieron características y exigencias para las excepciones o para la excepción en la cual el legislador puede tener esa facultad.

Entonces, el espíritu del constituyente fue el equilibrio de poderes. Pero ocurrió todo lo contrario: hubo una proliferación de decretos de necesidad y urgencia, que son aquellos que hoy estamos tratando de eliminar.

Me parece muy oportuno citar, en el marco de la Convención Constituyente, lo que dijo Antonio María Hernández en los fundamentos del proyecto de reforma que se presentó. Decía: “Que el abuso de los antes excepcionales decretos de necesidad y urgencia que caracterizaron la gestión presidencial hace indispensable la introducción de límites y controles. Es decir, no puede ser una facultad extrema sino que debe haber límites y controles”.

Y se refería a la materia y también a quien controlaba: “Ciertamente quien controla es aquel que tiene en sí mismo una facultad que le es propia –la de legislar–, que es el Poder Legislativo”.

Sin embargo –y esto contradice algunas de las argumentaciones que se vertieron en este recinto–, de ninguna manera se pretende limitar la eficacia y la facultad que tiene el Poder Ejecutivo de intervenir, a través de los decretos, en el momento en que haya necesidad y urgencia. Todo lo contrario. No se trata de vaciar de poder sino de llenar de poder. No estamos vaciando el poder; estamos llenando, complementando, dando fundamento al poder gracias a la intervención del Poder Legislativo, que viene a legitimar la acción del Poder Ejecutivo. Esto es lo importante. ¿Qué decía Meynaud? “La eficacia es la regla de oro del gobierno moderno; las modificaciones que hemos comentado apuntan en esa dirección, compatibilizar eficacia y control”.

Por supuesto que queremos que el Poder Ejecutivo sea eficaz y que intervenga en caso de razones de necesidad y urgencia; todos los argentinos lo quieren, pero también queremos que se prevengan los abusos cuando el poder se concentra y no se tiene en cuenta la atenuación del sistema presidencialista.

Sin embargo, eso que quisieron los constitucionalistas no fue contemplado por la legislación que reglamenta los decretos de necesidad y urgencia. Esto se vio alterado, en primer lugar, por la mora en la que incurrió el Parlamento para legislar respecto de los decretos de necesidad y urgencia y, en segundo término, porque cuando se aprobó la norma no se cumplió con la facultad de control que hoy queremos recuperar.

Lo que lamentablemente ocurrió hace cuatro años fue que este mismo cuerpo degradó

su propia calidad de órgano de control. Debió garantizar el resultado pero, sin embargo, puso en manos del presidente una herramienta poderosísima y limitó la propia actividad del Congreso.

Seguramente, algunos se preguntarán qué pasó. Lo cierto es que muchos velos se corrieron, y no sólo por la actividad legislativa sino también por la actividad del propio pueblo, que el 28 de junio cambió la mayoría en esta Cámara, poniendo de manifiesto lo que ya todos sabíamos que estaba sucediendo.

Debemos aprender de nuestras experiencias recientes; por eso le digo “sí” a la coyuntura. El Congreso tiene que recuperar sus facultades para que en base al pasado pueda hablar del futuro. Hoy, la coyuntura es pasado; por eso tenemos que hablar de futuro.

¿Qué estamos tratando de hacer con esta reforma que nosotros apoyamos? Evidentemente, en estos cuatro meses vivimos una experiencia institucional que puso de manifiesto algo que es intrínseco a este gobierno.

¿Cuál es la naturaleza propia del accionar de este gobierno? El decisionismo. Estoy convencido de que hicimos evidente un estilo de decisionismo político del que hace culto este gobierno. Es un estilo que sólo reconoce una democracia mayoritaria en vez de una democracia pluralista. Lamentablemente, no se han dado cuenta de que el 28 de junio en el país se instituyó una democracia pluralista. Ya no existe una democracia mayoritaria que funda todo.

Por lo tanto, cuando las mayorías cambian, no se puede actuar como si ellas no existieran. ¿En qué consiste el estilo de este gobierno? En que sólo se puede gobernar si se toman inconscientemente todas las decisiones. Así, yo soy el que te da; yo te entrego la asignación universal; yo pago la deuda; yo determino lo que se les da a las provincias; yo determino lo que se le debe dar a un intendente.

Ése es el estilo de este gobierno. El gobierno no quiere que le impongan límites, no quiere un Poder Judicial que lo limite ni un Poder Legislativo que le indique de qué manera hay que hacer las cosas. En el gobierno sostienen: “Soy sólo yo y a mí me tienen que agradecer. Yo soy el que te mantiene dependiente de to-

dos los fondos que yo te entrego, para que vos, durante muchísimo tiempo, te veas sometido a lo que yo quiero”. (*Aplausos.*)

Esa realidad nos impulsa a establecer un límite. Para ello, resulta necesario reconstituir los poderes, para que de alguna forma la sociedad, que ya le puso un límite el 28 de junio, también se exprese a través de nuestra actividad. Tenemos que seguir la guía de la sociedad que ya decidió, porque votó y nos dijo lo que teníamos que hacer. También le dijo al oficialismo lo que tenía que hacer; el oficialismo no la escuchó y nosotros sí.

Nosotros tenemos que expresarnos y ser sabios, hacer autocrítica y, obviamente, debemos conceder mutuamente entre oficialismo y oposición para lograr cohesión en las propuestas que vayamos a hacer.

Evidentemente, en el proyecto que estamos presentando hemos sido ciertamente sabios, y en este sentido quiero decir que realmente una gran cantidad de voces opositoras se juntaron y tomaron determinaciones, aunque muchos de nosotros no estemos totalmente de acuerdo con algunas de las cosas que están en el dictamen.

Sin embargo, nos avenimos a lo que consideró la mayoría y fue ejemplar el trabajo realizado, algo que cabe destacar, porque efectivamente en el trabajo en la comisión se pudo conceder y aceptar que existe una forma distinta de escribir este proyecto de ley.

No me voy a extender sobre muchos de los contenidos del proyecto de ley porque fueron suficientemente mencionados en cada caso. Obviamente, vamos a beneficiar el poder de las minorías ampliando la comisión, dándole la presidencia a la oposición, estableciendo que el quórum no sea una manera de limitar el trabajo. Incluso estamos tratando de lograr que la Comisión Bicameral Permanente delibere a tiempo para que no llegue tarde, cuando ya un DNU se concretó en sus efectos.

Por supuesto, también estamos trabajando, como ya se dijo, en la posibilidad de evitar que vuelva a ocurrir lo que sucedió en la coyuntura, con la experiencia lamentable que tuvimos de que el Ejecutivo se acaballare sobre el receso parlamentario para legislar sin intervención del Legislativo, con el voluntarismo del que hablaba anteriormente.

Vamos a legislar sobre la nulidad y me voy a detener sobre algunos aspectos que tienen que ver con ella. Sin duda, estamos recuperando esa facultad que señalábamos tiene el Poder Legislativo y, por supuesto, existe un control complejo de constitucionalidad.

Lo he mencionado en este recinto. Toda la doctrina moderna avanza sobre la posibilidad de que exista un control complejo de constitucionalidad, que no haya un único poder que controle la Constitución porque, precisamente, la importancia de la Constitución determina que todos puedan participar y que no se produzcan contrasentidos como los que escuché de boca de algunos legisladores que decían, por ejemplo, que cuando hay un DNU el Poder Legislativo no puede declarar la nulidad, sólo el Poder Judicial. E inmediatamente afirmaban, sin embargo, que el Poder Judicial no se tiene que meter porque son cuestiones políticas no judiciales.

Me pregunto qué pasa entonces: si no puede actuar el Poder Legislativo, si tampoco puede actuar el Poder Judicial, porque es una cuestión política y no judicial, entonces, ¿nadie puede declarar la nulidad? Hay un DNU que está ciertamente sujeto a la nulidad y no puede existir. Algunos sostienen que lo que se puede hacer es rechazar o aprobar, pero los efectos son sustancialmente diferentes porque son para el futuro. No se puede retrotraer nada. Eso significa que existe en los DNU un privilegio superior al de las leyes y la improcedencia de eso es lo que tenemos que defender.

Por eso, la intervención de las dos Cámaras, y cambiamos el sentido del silencio porque no puede ser que una decisión del Poder Ejecutivo tenga más valor y sea más fácil de aplicar que una ley. (*Aplausos.*)

Según señala Barcesat: “La nulidad es el género, la inconstitucionalidad una especie de ese género, reservado para cuando la nulidad endereza contra actos de los poderes del gobierno federal”.

Reclamamos entonces la nulidad, pero exclusivamente para esto. No estamos planteando que el Poder Legislativo se va a meter en todos los aspectos para plantear la nulidad, porque aquí sí claramente la mención del articulado refiere la nulidad. Y vamos a cumplirla.

Respecto del control político sobre la necesidad y urgencia hemos planteado que la comisión se tiene que expedir. Hemos considerado los contenidos mínimos del dictamen porque nos parece fundamental que sean expresados de forma tal de cumplir con la Constitución argentina y, por supuesto, que las razones de necesidad y urgencia no sean meramente explicitadas. En diversas oportunidades la Corte habló de un poder discrecional por parte del Poder Ejecutivo. La discrecionalidad está limitada; cualquier cosa no es una emergencia.

La emergencia establece un subsistema dentro del sistema general del derecho. Por lo tanto el sistema es prevalente, acapara, regula, determina, controla a la excepción o subsistema. Por eso, el derecho está por encima de la emergencia y la regla. Cuando sólo es un pretexto la necesidad o la urgencia, lo que se pretende es saltar los cauces normales. Siguiendo a Comadira, podemos decir que la negación indiscriminada de la posibilidad de que el Poder Ejecutivo dicte decretos de necesidad y urgencia puede conducir al suicidio dialéctico de la democracia, mientras que su admisión sin límites podría significar, correlativamente, el suicidio fáctico del sistema. Por ello debemos tratar de evitar esos dos suicidios y ser razonables, como ya se planteó en este debate.

Trabajamos sobre los plazos y procurando dar al silencio el rol que le corresponde, destacando la necesidad de establecer el mismo valor legisferante que tiene la ley y darle un privilegio.

¿Cuáles serán las consecuencias de la sanción del proyecto que estamos considerando? Mañana los precios continuarán subiendo, la seguridad física seguirá amenazada, y seguiremos teniendo índices no acordes con la realidad. Ciertamente, la realidad de los argentinos no cambiará tras la sanción de este proyecto. Evidentemente, mañana los argentinos se despertarán igual que como se acostaron hoy. Probablemente esta defensa de las instituciones no cambie la vida de todos los días en lo inmediato. Sin embargo, no es casual que se estén planteando reformas institucionales para todos los gobiernos.

Todos los que conformamos la oposición tenemos voluntad de poder y, por supuesto, queremos gobernar este país. Sin embargo,

nos animamos a gobernar con los límites que estamos poniendo a las instituciones y a la intervención del Poder Ejecutivo.

No es casual que estemos trabajando en relación con el Consejo de la Magistratura, los decretos de necesidad y urgencia, la readecuación de los impuestos, etcétera. Tras cada crisis surgió un crecimiento. Ojalá que después de esta crisis podamos concretar un crecimiento institucional, pero no como esa frase vacía y recurrente que siempre se utiliza sino como restitución del deber ser de las instituciones como algo deseable, como aquello que estamos queriendo que suponga el límite a los desbordes.

Las instituciones son sus hombres. No basta con tener un edificio maravilloso, estructuras y estrados. Las instituciones las hacen aquellos que gestan sus acciones en un momento determinado de su historia, y a nosotros nos toca protagonizar este momento de la historia. Ojalá todos, oposición y oficialismo, estemos a la altura de las circunstancias. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Alfonsín). – Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires, quien compartirá su tiempo con la señora diputada Carrió.

**Sr. Pérez (A.)**. – Señor presidente: celebro y saludo que hoy estemos tratando este proyecto de ley. Entiendo que se trata de un salto cualitativo importante. Además, desde 1996 venimos bregando por una ley similar a la iniciativa que hoy estamos debatiendo.

Los puntos medulares y centrales son los que venimos sosteniendo desde ese año en el debate parlamentario dado en el marco de este Congreso.

Escuchaba algunas exposiciones previas con las cuales disiento, como las que afirman que en 1994 se vino a atenuar el presidencialismo con la reglamentación que se estableció en la Constitución respecto de los decretos de necesidad y urgencia. Esto constituye, por lo menos, una mirada equivocada.

La Constitución del 53 era mucho más dura con los decretos de necesidad y urgencia que la Constitución del 94. La del 53 decía que el Poder Ejecutivo en ningún caso podía emitir disposiciones de carácter legislativo, y que si lo hacía esas disposiciones eran nulas. De

modo tal que en el 53 el Poder Ejecutivo tenía un rol que era el de administrar el país. En todo caso contaba con la facultad de iniciativa de los proyectos de ley que iban a ser tratados en el Congreso y la de reglamentar las leyes sancionadas en el Parlamento nacional, pero de ninguna forma existía cláusula constitucional alguna que habilitara al Poder Ejecutivo a emitir disposiciones de carácter legislativo.

A pesar de esa previsión constitucional, los distintos gobiernos fueron utilizando igualmente los decretos de necesidad y urgencia. Algunos lo hicieron con mucha moderación, pero lo hicieron.

Durante el gobierno del doctor Alfonsín se dictaron doce decretos de necesidad y urgencia en el marco de una crisis económica. Luego vino el salto alevoso, enorme y descarado de los decretos de necesidad y urgencia en el período comprendido entre 1989 y 1993.

En ese momento, todo fue por decreto de necesidad y urgencia: se confiscaron depósitos bancarios a cambio de bonos, se amplió la ley de emergencia económica, se reguló el derecho de huelga y se desreguló absolutamente la economía. El Poder Ejecutivo hizo todo esto por medio de decretos de necesidad y urgencia.

Por eso no me sorprende la intervención del señor diputado por La Rioja. Menos me llama la atención que diga que no podemos limitar de esta forma las atribuciones del Poder Ejecutivo. Él, que fue uno de los grandes voceros que tuvo el menemismo, obviamente que está de acuerdo con que el Poder Ejecutivo haga lo que quiera en materia legislativa. (*Aplausos.*)

Lamentablemente para esa visión, la jurisprudencia condicionó los decretos de necesidad y urgencia en el fallo “Peralta”. Dijo que no hay posibilidades de que el Poder Ejecutivo legisle. Sostuvo que solamente puede hacerlo cuando existan cuatro circunstancias: una situación de grave riesgo social, la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas dispuestas mediante el dictado del decreto, la inexistencia de otros medios alternativos adecuados para lograr los fines buscados y la convalidación por parte del Congreso de la Nación.

Esa jurisprudencia del caso “Peralta” en alguna medida marcó un rumbo. Después vino la reforma de 1994. Efectivamente, mediante la



firma del Pacto de Olivos se habilitó la existencia de los decretos de necesidad y urgencia. Se autorizó al Poder Ejecutivo a legislar, pero en circunstancias absolutamente excepcionales. La regla volvió a ser la misma que la del 53.

El Poder Ejecutivo nunca puede emitir disposiciones de carácter legislativo. Luego viene la excepción: solamente puede hacerlo cuando no se pueda seguir el trámite ordinario de las leyes, y en materias no vedadas. Nunca en materia penal, tributaria, de partidos políticos ni de Código Electoral.

El constituyente estableció claramente un órgano de control: el Parlamento. Además fijó una sanción para el caso de que estas circunstancias no se dieran, es decir, para el caso de que el Poder Ejecutivo se extralimitara y dictara decretos sin la existencia de razones de necesidad y urgencia o incursionando en las materias vedadas.

¿Cuál era la sanción que estableció la Constitución en el 94? La nulidad. Por eso me sorprende que haya diputados que sigan insistiendo en que el Parlamento no puede disponer la nulidad de un decreto, cuando es la propia Constitución la que dice que la sanción en caso de que el Ejecutivo se extralimite en esta facultad excepcionalísima –así establecido por el control parlamentario– es la nulidad del decreto.

Quiero explicar lo que pasó en 2006, porque en ese año hubo una ley reglamentando esta atribución del Poder Ejecutivo para dictar decretos de necesidad y urgencia. Antes, entre 1994 y 2006, pasaba lo siguiente: el Poder Ejecutivo emitía un decreto de necesidad y urgencia; ¿qué pasaba si el Parlamento no controlaba el decreto? Lo que pasaba si el Parlamento no controlaba el decreto, ya sea porque no se juntaba para hacerlo o porque directamente había silencio del Congreso, era que el decreto tenía una convalidación tácita y mantenía su vigencia.

Esto fue durante el período 1994 a 2006, hasta que vino la reglamentación. Lo paradójico fue que aquella reglamentación, desde mi punto de vista, no sirvió para nada porque convalidó el mismo criterio. Es decir, el Ejecutivo dictaba un decreto, ¿y qué pasaba si el Parlamento no controlaba? Absolutamente nada; se mantenía la vigencia del decreto.

Entonces, la ley de 2006 quiso expresar el cambio, pero en realidad fue una enorme falacia. Era una ley para perpetuar una situación consistente en posibilitar al Ejecutivo que dictara decretos y que ante el silencio del Parlamento se mantuviera su vigencia. Un presunto cambio para que nada cambie.

La sanción de una ley es un acto complejo y el único que puede legislar es el Parlamento, y la sanción de una ley en el marco de ese acto complejo requiere el pronunciamiento de las dos Cámaras. Ahora, si en ese acto complejo una Cámara rechaza el proyecto de ley o no se pronuncia respecto de ese proyecto de ley, la consecuencia es que no hay ley.

Ahora, en el caso de un decreto dictado por el Poder Ejecutivo, si nos remitimos a la ley actual, siendo un acto mucho más precario que el dictado de una ley, si nada dice una de las Cámaras ese decreto tiene vigencia cual si fuera una ley.

Entonces, la paradoja de la ley actual es que en realidad el decreto con su precariedad mantiene su vigencia aun con el silencio o el rechazo de una Cámara, cosa que de ninguna forma permite la Constitución para el caso del tratamiento de los proyectos de ley.

Yo he escuchado con mucha sorpresa que muchos diputados dicen, ¿cómo puede ser esto de que el silencio tenga como efecto la caída del decreto? Quiero decir dos cosas. No quiero leer las citas de todos los constitucionalistas que dicen que después de un determinado plazo que establezca el legislador para llevar adelante el control del decreto de necesidad y urgencia, si en ese plazo no hay un pronunciamiento expreso a favor del decreto, debe entenderse que la sanción es la caída del decreto.

Podría citar miles, pero voy a citar a uno solo, a Bidart Campos: “Cuando el decreto llega al Congreso es absolutamente imposible que el silencio de sus Cámaras signifique aprobación, y por ende el mantenimiento de su vigencia.

”La ley reglamentaria a dictarse no puede establecer para este caso específico una aprobación tácita, porque de hacerlo violaría ostensiblemente el artículo 82 de la Constitución.”

Y agregaba Bidart Campos: “Como lo vedado es la aprobación tácita, estamos seguros de que el rechazo tácito se ha de considerar im-

plícito y válido, de manera que si el decreto de necesidad y urgencia no recibe sanción expresa debe reputarse como rechazado”.

Ustedes me podrán decir: “Bueno, eso es lo que dice Bidart Campos”. Y algunos podrán decirme: “Bueno, no, son algunos constitucionalistas”. Son los prestigiosos constitucionalistas de este país; todos tienen esta interpretación.

Pero lo que es peor, a aquel bloque que dice que es imposible pensar que el silencio tenga como consecuencia la caída del decreto, le voy a recordar lo que decía Cristina Fernández de Kirchner el 14 de mayo de 2002, cuando era senadora durante el gobierno de Duhalde.

Decía: “Saben que en materia de contralor y seguimiento de estos decretos de necesidad y urgencia, el principal problema radica en el silencio. Eso es lo que no nos ha permitido que fuera reglamentada la comisión desde 1994. ¿Qué fue lo que hicimos con el silencio? Dimos al silencio el valor que la Constitución le asigna frente a los decretos de necesidad y urgencia, que no puede ser otro que su caída”. *(Aplausos.)*

Por si quedaban dudas, fui a leer el proyecto de la senadora Cristina Fernández de Kirchner. Leo el artículo correspondiente: “Dentro de los treinta días contados a partir de la fecha del dictamen, el plenario de cada Cámara deberá tratar el mismo, pronunciándose por su aprobación o rechazo. Transcurrido dicho plazo, sin que uno o ambos cuerpos se hayan expedido, el decreto de necesidad y urgencia carecerá de vigencia y sus disposiciones no tendrán efectos de ninguna naturaleza”.

Me alegro de que coincidamos con lo que decía la senadora hace varios años. Encuentro alguna incongruencia entre lo que el bloque oficialista propone y lo que históricamente la senadora Fernández de Kirchner ha sostenido respecto del valor del silencio en el control de los decretos de necesidad y urgencia.

La otra cuestión que contempla muy bien el proyecto es la nulidad. He escuchado a la diputada por la provincia de Buenos Aires decir que era una barbaridad y que no podía haber control de constitucionalidad por parte del Parlamento, pues sólo el Poder Ejecutivo podía dictar nulidades, lo que no es cierto.

Por ejemplo, el artículo 29 de la Constitución Nacional habla de la nulidad en el caso de la concesión de facultades extraordinarias; el artículo 36, que fue reformado en 1994, habla de la nulidad de los actos de fuerza contra el orden constitucional y el sistema democrático, y el inciso 3 del artículo 99, que hoy reglamentamos, es tajante: en el caso de que el Poder Ejecutivo emita una disposición de carácter legislativo, un decreto, sin que exista la urgencia o la posibilidad de seguir el trámite ordinario de las leyes, la sanción es la nulidad. La Constitución es clara, por lo que discutir esta cuestión es absurdo.

Por eso, me parece correcto lo que se plantea para el caso de que no se den las cuestiones contempladas en el artículo 99, en el sentido de que la sanción es la nulidad. Así, el Parlamento actuó correctamente cuando trató los decretos 2.010 y 298. Como no había ninguna razón que hiciera imposible seguir el trámite de las leyes para el pago de la deuda, la sanción correcta del Parlamento fue la nulidad. Así se siguió claramente el mandato del legislador.

De todos modos, hubo un problema. ¿Cuál ha sido la razón por la que no se reglamentó esta facultad durante tanto tiempo y luego se lo hizo mal? Nadie quiso atenerse a la Constitución. En realidad, las posiciones fueron cambiando de acuerdo con si se estaba en el gobierno o en la oposición. Cuando estaban en el gobierno, decían lo que hoy dicen los que están en el gobierno: el silencio debe implicar la convalidación. Mientras tanto, la oposición decía lo contrario y hacía una correcta interpretación del texto constitucional.

Por eso, en 1996 hubo un dictamen...

**Sra. Carrió.** – ¿Me permite una interrupción, señor diputado, con el permiso de la Presidencia?

**Sr. Pérez (A.).** – Sí, señora diputada.

**Sr. Presidente** (Alfonsín). – Para una interrupción tiene la palabra la señora diputada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Sra. Carrió.** – Quiero hacer una aclaración, porque me tocó actuar en la Convención Constituyente y después ser presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales durante el gobierno de la Alianza, obviamente en disidencia, como es mi estilo.

En ese momento Cristina Kirchner y yo –en ese entonces teníamos las mejores relaciones dentro de esta Cámara– habíamos presentado dos proyectos muy parecidos. Ambos planteaban la caída del DNU a los treinta días, por una cuestión muy clara. Esto está inserto en un artículo, que podrá citar con precisión el diputado Pérez, que fue incluido a propuesta del convencional por Córdoba, Ortiz Pellegrini, basado en que no existe la sanción ficta. Por eso el decreto tenía que caer.

¿Qué pasó durante el gobierno de la Alianza, siendo ministro de Justicia, Ricardo Gil Lavedra? Yo mantenía la posición de los treinta días. El diputado Yoma en ese entonces integraba el Senado. Yo no fui al Senado porque en el medio estaba el tema de las coimas, así que me negué a ir. Fueron los diputados Soria, Cristina Kirchner y Mario Negri, miembros de la Comisión de Asuntos Constitucionales. La propuesta final acordada entre el peronismo y la Alianza fue fijar el plazo de sesenta días para la caída del DNU, que era lo que más podíamos estirar frente a los noventa que pedía el gobierno.

Hablé personalmente con Cristina Kirchner y le dije lo que habíamos acordado con el entonces vicepresidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales, el diputado Soria. Cristina nos retó a los dos, dijo que estábamos pactando a escondidas de ella y que no se bajaba de los treinta días. Como mi proyecto también preveía ese plazo, lo acepté. Ustedes podrán ver que mi dictamen de minoría es idéntico al de Cristina.

Entonces, durante el gobierno de la Alianza esta reglamentación no salió por la dureza de Cristina Kirchner, que quería establecer el plazo de treinta días para la caída del DNU, frente a los noventa días que pedía el gobierno y los sesenta que habíamos pactado los diputados radicales y peronistas.

**Sr. Presidente** (Alfonsín). – Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

**Sr. Pérez (A.)**. – No voy a hacer el relato sobre los distintos dictámenes que hubo en esta Cámara porque en eso ya ha avanzado la diputada Carrió. Lo cierto es que hubo una mala vocación de los distintos bloques a cambiar de

posiciones en función de si eran oficialismo u oposición.

Lo que nosotros saludamos es que aquello que venimos sosteniendo desde siempre, hoy está siendo plasmado en este texto, porque es un salto cualitativo enorme. No hay que pensar en quién gobierna o qué gobierno viene, sino en cómo damos un salto de calidad y hacemos que en nuestro país quien gobierne lo haga respetando la República, las instituciones y en un correcto marco institucional. Ése era el desafío y el salto enorme que hoy se da en ese sentido.

He escuchado frases que se repiten mucho: “No nos dejan gobernar”, “nos ponen palos en la rueda”. En la Argentina hay que cambiar la vocación de querer gobernar en forma unilateral. Todos queremos que todos gobiernen; la discusión es cómo. Hay que acostumbrarse a gobernar respetando la división de poderes, la República, el debate. Ésa es la cuestión.

Me parece que estamos dando un salto de calidad. Hoy, estamos fortaleciendo el sistema republicano, la división de poderes y la capacidad de control del Parlamento. Estamos haciéndonos cargo del criterio constitucional que establece que el DNU es sólo una facultad que puede ser utilizada en circunstancias muy excepcionales. En definitiva, estamos inhabilitando la posibilidad de que más de 30 millones de habitantes queden a merced de la voluntad de una sola persona.

Estamos fortaleciendo un esquema republicano sabiendo que hay una sola forma de gobernar, que es respetando la Constitución y la República. Entonces, es un avance y estoy muy contento por ello. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Alfonsín). – Tiene la palabra la señora diputada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Sra. Alonso**. – Señor presidente: hoy, venimos a reformar una norma que no es una cómoda norma, como se ha dicho en este recinto. Es una norma esencial para la democracia y la República.

Me voy a remitir a lo que se nos dijo cuando se reformó la Constitución Nacional en 1994. En la ley de reforma se nos indicó que esta nueva Constitución venía a atenuar el presidencialismo en la Argentina.

Como no soy abogada, no voy a hacer un análisis desde el derecho sino que lo haré desde la ciencia política, para argumentar por qué esta reforma constitucional, lamentablemente, no ha atenuado el presidencialismo en la Argentina; lo ha acentuado.

Otro punto que quiero destacar es que la reforma a la ley 26.122, que hoy estamos tratando, no va en contra de ningún gobierno sino que está a favor de la democracia y de la República; busca recuperar las potestades y facultades que el Congreso ha perdido a lo largo de los últimos años. Las ha ido perdiendo por dos razones: en primer lugar, porque el Congreso ha sido desplazado por el Poder Ejecutivo en estos años. No me refiero sólo a los últimos, sino que diría durante la última década y media.

Este Congreso ha sido despreciado, y la foto máxima del desprecio fue la que se produjo aquí el pasado 1º de marzo. Pero también es cierto que este Congreso abdicó de sus potestades, entregó facultades al Poder Ejecutivo y hoy nos disponemos a iniciar un camino diferente, un camino de recuperación institucional de la capacidad del Congreso de participar en los procesos de formulación de políticas públicas y también de control.

El politólogo argentino quizá más reconocido en el mundo, que es Guillermo O'Donnell, ha caracterizado a muchas de las nuevas democracias del mundo –no sólo las de esta región o la argentina– como democracias delegativas.

Señor presidente: creo que con esta reforma empezamos a desandar el camino de la delegación para empezar a transitar el de la efectiva representación.

¿Cuál es la característica de la democracia delegativa? Son democracias en las que los presidentes se sienten todopoderosos, omnipotentes, desprecian, desplazan e intentan someter a los controles institucionales horizontales. Esos presidentes, como fue muy bien mencionado en la cita de Leandro Alem, se vuelven débiles, creen que son poderosos, pero no lo son. Tengan en cuenta que esa cita de Alem es del siglo XIX y Guillermo O'Donnell escribe su primer artículo sobre democracias delegativas recién en 1992.

Esas democracias delegativas tienen un peligro que es que no sólo cuando esos gobiernos entran en crisis pueden generar gran inestabilidad en el régimen democrático, sino que tienen la tendencia a deslizarse hacia el autoritarismo.

Cuando en la democracia no hay control y éste no es ejercido por el Congreso, la Justicia, los órganos de control y los ciudadanos cuando votamos cada dos años, ella se vuelve una parodia. La democracia sin control es parodia, no es democracia.

–Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Honorable Cámara, doctor Eduardo Alfredo Fellner.

**Sra. Alonso.** – Por eso, hoy venimos no sólo a fortalecer al Congreso de la Nación. Venimos a fortalecer al Ejecutivo, ya que le venimos a dar la posibilidad de que haya mayor deliberación en el proceso de formación de las leyes, aquella deliberación que exige una democracia de calidad, una democracia puramente representativa y no delegativa. Y también venimos a dar mayor control al Congreso sobre el Poder Ejecutivo. En definitiva, ésta es una reforma que no sólo fortalece al Congreso sino también a los presidentes.

Aquí se ha hablado de decisionismo. Me permito hacer una pequeña corrección a un diputado preopinante. El decisionismo no es un invento de este gobierno. El hiperpresidencialismo en la Argentina tampoco es un invento de los últimos veintisiete años, y si leemos el libro de Carlos Santiago Nino titulado *Un país al margen de la ley*, que pienso que muchos de ustedes habrán leído, observarán que varios de sus capítulos están referidos a la raíz autoritaria que está profundamente enraizada en nuestra cultura política. Ése es el autoritarismo que tenemos que combatir y que a todos nos cuesta hacerlo: al gobierno, a la oposición, a los partidos políticos mayoritarios, a las minorías, a los sectores empresariales y a los sindicales. Tenemos que combatir la cultura autoritaria que está inserta en nuestras prácticas desde hace muchísimas décadas.

Me parece que hoy avanzamos en la recuperación del rol del Congreso en ese sentido.

Como aquí se ha dicho, sobre todo en los últimos años, y diría que previamente a la re-



forma de la Constitución, comienza el récord en el uso de los decretos de necesidad y urgencia. La verdad es que parecía –por lo menos hasta la Presidencia de la actual presidenta de la Nación– que los presidentes buscaban superar sus récords. Se llegó a firmar un decreto de necesidad y urgencia cada seis días.

Muchas veces se ha esgrimido que el Congreso era lento para dar tratamiento a estas potenciales propuestas legislativas del Ejecutivo al Poder Legislativo. Sin embargo, me permito recordar que este Congreso ha aprobado, por ejemplo, la intervención de la provincia de Santiago del Estero o al PAMI en tan solo cuarenta y ocho horas, con lo cual achacarle lentitud al Congreso es verdaderamente un argumento falso y de toda falsedad.

La Corte –se ha mencionado aquí– ya ha hablado bastante, y creo que va a seguir haciéndolo, respecto de las circunstancias excepcionales que deben existir, según lo establece la Constitución, a la hora de que un presidente firme un decreto de necesidad y urgencia. Si estudiamos y repasamos –como lo han hecho muchos colegas de la ciencia política y especialistas en el funcionamiento institucional– los contenidos de los decretos de necesidad y urgencia, nos daremos cuenta de que en su gran mayoría no han existido las circunstancias excepcionales que establece la Constitución Nacional.

La Corte ha dicho que en todo caso un presidente puede firmar un decreto de necesidad y urgencia cuando el Congreso no se pueda reunir por dos razones: una acción bélica o un desastre natural. Yo no creo que en los últimos veintisiete años hayamos entrado en guerra o haya habido un desastre natural que impidiera al Congreso reunirse.

Cuando un presidente firma un decreto de necesidad y urgencia –es importante decirlo– no sólo está perdiendo poder, a pesar de que cree que lo tiene: está siendo más autoritario. Cuando se firma un DNU hay menos democracia, menos deliberación en esta casa, en este ámbito. Cuando se firma un DNU se sustrae la voz del pueblo representado en esta Cámara y la voz de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires representadas en el Senado.

Por eso digo que es importante la reforma que hoy nos disponemos a aprobar. Es más, se

trata de una reforma fundamental y esencial. No es una reforma cómoda ni de coyuntura. Para mí y para nuestro bloque es una reforma de fondo, que va a afectar a éste y a los próximos gobiernos y que hará de este sistema un sistema mejor.

Solamente quiero destacar un punto del dictamen, que es el referido a dar finalmente cumplimiento al artículo 82 de la Constitución Nacional, que prohíbe el silencio o la sanción ficta. Me parece que éste es un punto importante que debemos destacar.

Aquí se han mencionado otros casos –recuerdo que en las discusiones hemos hablado del caso de Italia y España–, pero yo quiero llamar la atención, positivamente, respecto del caso de la Ciudad de Buenos Aires.

En la Ciudad de Buenos Aires, cuando el jefe de Gobierno firma un decreto de necesidad y urgencia, si éste no es tratado por la Legislatura porteña dentro de los treinta días, cae. No hay ninguna discusión. El silencio implica rechazo; implica caída del decreto de necesidad y urgencia. Éste es un punto importante porque genera un incentivo muy fuerte para que los jefes de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires no abusen de los decretos de necesidad y urgencia.

El actual jefe de Gobierno, Mauricio Macri, ha firmado apenas tres decretos de necesidad y urgencia en casi tres años de gestión, y dos de esos decretos han sido firmados con motivo de dos inundaciones –la que se produjo en 2008 y la que ocurrió recientemente en la Ciudad de Buenos Aires– para habilitar con rapidez el pago de los subsidios.

Quiere decir que cuando las instituciones se diseñan correctamente, se generan los incentivos que estamos buscando.

**Sr. Presidente (Fellner).** – Señora diputada: la señora diputada Gil Lozano le solicita una interrupción. ¿Se la concede?

**Sra. Alonso.** – No, señor presidente.

Entonces, cuando diseñamos una institución es importante saber que estamos generando incentivos. Fíjese usted, señor presidente, que el constituyente de la Ciudad de Buenos Aires ha tenido la inteligencia de establecer en la propia Constitución de la Ciudad un plazo de treinta días como límite máximo para el tratamiento

de los decretos de necesidad y urgencia en la Legislatura y dotar de validez o no a un DNU firmado por un jefe de Gobierno.

Para ir redondeando y dejar en el uso de la palabra a la señora diputada Bertol, con quien comparto mi tiempo, quiero decir que ésta no sólo es mi primera intervención en esta Cámara sino mi primera intervención en un debate y en la elaboración de un dictamen tan importante.

Quiero destacar varias cosas. En primer lugar, la excelente coordinación que ha llevado adelante la presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales, que era la comisión cabecera en el tratamiento de la reforma de esta ley. En segundo término, quiero destacar el esfuerzo que han hecho todos los compañeros de los bloques de la oposición, sabiendo que para obtener un resultado era necesario, en muchos casos, deponer creencias o convicciones particulares para ganar en resultados colectivos.

Hemos hecho una negociación de la que creo que todos salimos contentos porque vemos un producto final. Es importante destacar que se puede negociar y arribar a consensos, y lo estamos haciendo con esta norma.

Por último, quiero recordar una cita de Guillermo Molinelli, que es uno de los que más ha trabajado el vínculo entre el Ejecutivo y el Congreso en la Argentina. El 29 de julio de 1999, Guillermo Molinelli escribía en el diario *La Nación*: “Naturalmente, la actual oposición puede quejarse de que frente a la posibilidad de obtener la Presidencia es injusto que el próximo presidente se vea algo más restringido que el actual. Y si ganan, tendrán razón.” Quiero decirle a Molinelli que, si bien esperó casi once años, hoy tiene su respuesta. Hoy, estamos anteponiendo el bienestar y el interés general por encima de los intereses particulares de muchos de los que están en esta Cámara y que van a competir en las elecciones presidenciales de 2011.

Por lo que he expuesto y por lo que expresará luego la señora diputada Bertol, anticipo nuestro apoyo y nuestro voto afirmativo a esta norma. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra la señora diputada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Sra. Bertol.** – Señor presidente: comparto ampliamente la buena noticia por el hecho de que esta Honorable Cámara esté tratando en el día de hoy la reforma de la ley 26.122.

Adelanto que luego haré algunas consideraciones políticas –tal como lo hizo el señor diputado Alejandro Rossi– con respecto a los decretos de legislación delegada.

Como ya lo indicó el señor diputado Ferrari, nuestra Constitución, siguiendo el modelo de la Constitución norteamericana, estableció la división de poderes. Así, a cada uno de los tres poderes que conforman las autoridades del gobierno federal le otorgó facultades específicas. Luego prohibió expresamente el uso de facultades extraordinarias, la suma del poder público –tal como surge del artículo 99 de nuestra Carta Magna– y la delegación de poderes, porque alteran el principio de división de poderes. Por esta razón me asombró poderosamente escuchar a algunos diputados decir que queríamos quitarle a la presidenta las atribuciones que tiene, como si ellas fueran normales o cotidianas, sin tener en cuenta la excepcionalidad contemplada en el inciso 3 del artículo 99 para el caso de los decretos de necesidad y urgencia, y la del artículo 76 que regula la excepcionalidad de las facultades delegadas.

Como acabo de señalar, la excepcionalidad tiene que ver con los decretos de legislación delegada y con los de necesidad y urgencia. Hasta ahora todos se han referido a estos últimos, pero yo voy a centrar mi análisis en los primeros. En este sentido, quisiera leer una definición del constitucionalista Alfonso Santiago, que dice así: “La delegación legislativa es la habilitación excepcional y limitada que el Congreso puede conferir al Poder Ejecutivo para que éste ejerza temporalmente algunas facultades legislativas que la Constitución Nacional otorga al Poder Legislativo”. Es decir que las facultades son nuestras y somos nosotros los que otorgamos excepcionalmente esas facultades al Poder Ejecutivo.

Lo que se busca a través del proyecto en tratamiento es regular el modo en el que este Congreso va a controlar, aprobar o rechazar el uso de esas facultades extraordinarias.

En lo que respecta a los decretos de facultades delegadas, como esta Cámara ya sabe, a través de la ley 26.519 se creó una comisión bi-

cameral especial. Esta comisión –que integro– tiene a su cargo la tarea de revisar, estudiar, compilar y analizar la totalidad de la legislación delegante preexistente, en virtud de lo que establece la disposición transitoria octava de la Constitución Nacional. Esta disposición determina que la totalidad de la legislación delegada preexistente a 1994 que no tuviera plazo establecido para su ejercicio debe caducar dentro de los cinco años, es decir, en 1999, salvo aquella que el Congreso de la Nación ratificara en forma expresa mediante una nueva ley.

Lo que ocurrió es que vencido el plazo de cinco años éste fue sucesivamente prorrogado hasta el día de hoy. Por ello, en la comisión –que está a cargo del señor diputado Dato– estamos trabajando para que en el momento en el que venza la última prórroga –esto va a ocurrir el 24 de agosto del corriente año– sepamos a ciencia cierta cuál es la legislación delegante anterior a 1994 que va a quedar en pie.

Además, a través de esta modificación a la ley 26.122, también nos estamos ocupando de regular el control y aprobación de la legislación delegada con posterioridad a 1994.

Por otra parte, los puntos más importantes acerca de la delegación legislativa y su control –que sin duda es una atenuación del presidencialismo– tienen que ver con la letra del texto constitucional, específicamente en lo que respecta al artículo 76, que refleja sin ninguna ambigüedad la decisión que toma la Convención Constituyente. Por un lado, mantiene el principio general contrario al ejercicio de facultades legislativas por el presidente como una práctica normal, y por el otro, introduce mayores precisiones sobre las condiciones excepcionales en que ello sí puede tener lugar.

Hay muchísima jurisprudencia y yo quisiera en este caso, porque no me da el tiempo, insertarla en el Diario de Sesiones. También la reforma de la ley que estamos tratando recepta cambios en los casos en los cuales se va a hacer la delegación.

No quisiera terminar sin antes mencionar algo que decía el señor diputado Alejandro Rossi con respecto a que él dudaba de la idea que nos convocaba a los miembros tan heterogéneos de esta oposición.

Yo quiero decirle al señor diputado que tenemos plena convicción de que estamos tratando esta ley por una mayor institucionalidad. En el año 2007 hubo una promesa de mayor institucionalidad. Citando al filósofo Santiago Kovadloff, voy a tomar la frase de la promesa incumplida. Hubo una promesa hecha por la presidenta en este recinto. Puedo asegurar que aplaudí en ese momento, porque creí en la promesa como también creo que uno en la vida es lo que hace y no lo que dice. Y hoy venimos a cumplir la promesa para que en este país exista mayor institucionalidad. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra la señora diputada por Santa Fe.

**Sra. Fein**. – Señor presidente:...

**Sra. Gil Lozano**. – ¿Me permite una interrupción, señora diputada, con permiso de la Presidencia?

**Sra. Fein**. – Sí, señora diputada.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Para una interrupción tiene la palabra la señora diputada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Sra. Gil Lozano**. – Muchas gracias, compañera socialista.

Señor presidente: yo también pienso que en acciones como ésta se muestra la democracia. Realmente estoy sorprendida por los discursos donde se pone como ejemplo lo que hace el jefe de Gobierno porteño, Mauricio Macri, porque él, al igual que el Poder Ejecutivo nacional, ha vetado leyes que fueron aprobadas por unanimidad, como la ley de trata. Es decir, una ley que fue consensuada y que fue aprobada, y sin embargo la vetó.

También quiero recordar que comparte muchos negocios con el Ejecutivo nacional, como puede ser el tema de los juegos y de los prostíbulos. Estamos invadidos en la Ciudad de Buenos Aires y el jefe de Gobierno tampoco hace nada.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Continúa en el uso de la palabra la señora diputada por Santa Fe.

**Sra. Fein**. – Señor presidente: nuestro bloque considera que estamos aquí para reparar una ley que nació tarde y mal. Creemos que la reforma constitucional de 1994 terminó de zanjarse las posiciones de quienes entendíamos y sosteníamos que los DNU no debían ser au-

torizados en la legislación positiva y quienes reconocían la necesidad de regulación de tal facultad en cabeza del Poder Ejecutivo.

La realidad demostró que a partir del reconocimiento constitucional se incrementó de manera considerable la cantidad de actos normativos emitidos por el Poder Ejecutivo.

Para dar algunos ejemplos podemos señalar que hasta 1989 se habían dictado 25 decretos, mientras que en el período transcurrido entre 1989 y 1999 se dictaron más de 400.

La Convención Constituyente, en el artículo 99, inciso 3, estableció las limitaciones de índole formal y sustancial a las que se debía someter el Ejecutivo para dictar un DNU. La regla general es que el Ejecutivo no podrá, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Además, se le impuso un doble control, el jurisdiccional y el jurídico político que realiza el Congreso Nacional, en primer lugar a través de la Comisión Bicameral Permanente prevista en el artículo 99 de la Constitución Nacional.

Decíamos que esta ley nació tarde pues la Constitución Nacional dispone que 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.

Este mandato constitucional de 1994 no se cumplió hasta 2006, cuando se sancionó la ley 26.122. Como aquí se ha planteado, el motivo por el cual se demoró la sanción de esta norma es claro: los efectos del transcurso del tiempo desde que el jefe de Gabinete comunica a la Comisión Bicameral Permanente el DNU, es decir, los efectos que debía tener la no aprobación expresa de dicho decreto por las Cámaras del Congreso.

También dijimos que esta ley nació mal en referencia a que la mayoría de la doctrina constitucionalista considera que el artículo 24 es contrario a la Constitución Nacional por cuanto ésta no admite la sanción ficta.

Casi la unanimidad de la doctrina constitucionalista opina que siendo la asunción de facultades legislativas por el Poder Ejecutivo de carácter excepcional, el transcurso del plazo fijado por la ley no podría producir otro efecto que la derogación automática del decreto.

Obviamente, lo mismo debía ocurrir si éste era aprobado por una sola Cámara. Sin embargo, cuando finalmente se sancionó la ley 26.122 el oficialismo de turno hizo primar su mayoría en ambas Cámaras y prevaleció la tesis más ajustada a sus intereses.

La norma que hoy estamos considerando constituye un importante avance en materia constitucional y jerarquiza la función de este cuerpo, no sólo como Poder Legislativo sino también como control del Ejecutivo en esa materia.

Creemos positivo que el proyecto que estamos analizando reconozca expresamente la potestad de este Congreso de declarar la nulidad de los DNU dictados en violación de lo dispuesto en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, facultad que se había omitido en la ley que hoy se reforma.

También consideramos relevante que el Poder Ejecutivo explique en forma concreta cuál es la situación excepcional y las razones de la necesidad y de la urgencia.

Coincidimos además –presentamos un proyecto en este sentido– con que en el caso de receso legislativo se deberá proceder a la convocatoria automática a sesiones extraordinarias.

A nuestro juicio, el artículo 24 constituye el núcleo de esta reforma, donde se dispone de manera contundente que para mantener su vigencia los DNU deberán ser aprobados expresamente por la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara.

Tenemos algunas diferencias que las veremos durante la consideración en particular, pero como aquí se ha hablado de las posiciones que cambian a lo largo del tiempo cuando se es gobierno u oposición –no está mal cambiar si se explican los motivos– quisiera leer algunos párrafos que figuraban en el proyecto de la reforma constitucional de 1994 que planteaba el socialismo, que demuestra nuestra coherencia en todos estos años respecto a nuestra apreciación de los decretos de necesidad y urgencia.

Citando a varios autores, el convencional constituyente Estévez Boero sostuvo lo siguiente: “La Asamblea Legislativa es el centro vital del gobierno representativo; es el símbolo de la democracia, es el medio por el cual el pueblo consiente ser gobernado”. Más



adelante sostuvo: “El gobierno libre no puede existir sin ella. No obstante el carácter popular y representativo de la rama ejecutiva y el aumento reciente de sus poderes, únicamente la Legislatura, elegida democráticamente, con la autoridad constitucional de hacer la ley, puede hablar definitivamente en nombre de todos los ciudadanos”.

También decíamos: “Vemos entonces la trascendencia del Poder Legislativo en un sistema republicano representativo como el argentino, y la necesidad de defender su especificidad en el marco de la división de poderes.

”Lo que ha ocurrido es que en la práctica de nuestras instituciones políticas la tendencia centralizante y avasalladora del Poder Ejecutivo...” –decíamos en 1994– “...no ha encontrado la resistencia necesaria en defensa de sus prerrogativas por parte del Congreso, cuyas Cámaras, algunas veces con mayorías que pertenecían al mismo partido que el titular del Poder Ejecutivo, en el hecho resignaron atribuciones que la Constitución ha conferido indeleblemente al órgano legislativo.”

También sosteníamos en 1994: “Y estos hechos analizarlos a la luz del impacto que producen en la estabilidad del sistema democrático. Es inadecuado aceptar una metodología, contraria a la división constitucional de los poderes”.

Finalmente dijimos: “Los decretos de necesidad y urgencia, y la delegación de facultades en el Poder Ejecutivo, constituyen formas de concentración del poder en manos del presidente, y por lo tanto su aceptación introduce una alteración negativa a la división de poderes en que se sustenta el sistema republicano de gobierno adoptado por nuestra Constitución”.

Como lo sostuvimos en 1994, creemos que los decretos de necesidad y urgencia que hoy están en la Constitución deben ser regulados, requieren la aprobación de ambas Cámaras, y es este cuerpo legislativo el que da sustentabilidad a la democracia. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra la señora diputada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Sra. Ibarra**. – Señor presidente: desde el Senado de la Nación vengo discutiendo este proyecto de ley.

En su momento en la comisión, y luego durante la consideración del proyecto en la Cámara alta, marqué mis disidencias y voté en contra de algunos de los artículos. También he presentado proyectos y soy autora de algunos que están siendo considerados.

Nuestro bloque va a acompañar esta modificación por compartir el núcleo de ella. Sin embargo, tenemos fuertes disidencias con algunos artículos y con algunas concepciones que se incorporan. Las vamos a ir detallando.

La participación de la Comisión Bicameral y del Congreso representan no sólo una función de control, sino también constitutiva de un acto legislativo complejo que se integra en la colegislación que les da la Constitución Nacional al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo.

El orden del día que tenemos en consideración tiene un concepto central que compartimos. En este marco decimos que si bien en la ley 26.122 se establece que no se acepta la sanción ficta de las leyes, sin embargo se admite que ante el dictado de un decreto de necesidad y urgencia, dicho decreto valga *sine die* y *erga omnes* con todos los efectos propios de una ley. Por ese motivo no se llama ley pero tiene todos los efectos de una ley a lo largo del tiempo.

Se trata de una herramienta excepcional que dio la Constitución. Se fija esta herramienta al establecer que habiendo circunstancias excepcionales, urgencia, necesidad o no pudiendo seguir el trámite ordinario de las leyes, el Poder Ejecutivo cuente con una herramienta para enfrentar una situación que la Constitución denomina de circunstancia excepcional.

Parece razonable que así sea: que el decreto de necesidad y urgencia valga desde el momento en que es dictado. Lo que no parece razonable es que valga como una ley *sine die* sin lograr las mayorías parlamentarias pertinentes. Cualquier proyecto de un diputado, de un senador o inclusive del Poder Ejecutivo, para ser ley *erga omnes* y valer a lo largo del tiempo tiene que conseguir mayorías parlamentarias.

Es absolutamente razonable que una disposición legislativa proveniente de un poder que la puede dictar usando facultades de otro poder atento a una situación de emergencia, sea válida por un tiempo, pero en este tiempo tiene que conseguir las mayorías parlamentarias para va-

ler como una ley. También es razonable que, si no las consigue, si no obtiene esas mayorías parlamentarias en ese tiempo, debe caducar.

Éste es el principio central que entendemos correcto, razonable, que se vincula al sentido que se ha dado a la incorporación del instituto del DNU en la reforma constitucional del 94, a lo cual también se agrega la idea –que propongo en mi proyecto de ley– de que el rechazo por una de las Cámaras implica la caducidad.

Y esto no puede leerse de otro modo porque al ser rechazado por una Cámara sin duda ya no consigue las mayorías parlamentarias que exige una ley, motivo por el cual en esta parte del proyecto, que yo creo que es la nodular, la central, acompañamos el espíritu de la propuesta y vamos a votar favorablemente.

Queremos dejar planteadas algunas disidencias y vamos a pedir a la comisión realizar correcciones, algunas formales y otras que no lo son tanto, que se vinculan con el objeto y con la concepción que tenemos de algunos institutos constitucionales.

En primer lugar, el artículo 99, inciso 3, establece que una ley especial votada por la mayoría del total de los miembros de las dos Cámaras –es una ley que se dicta con mayoría calificada– tiene que establecer el trámite y los alcances de la intervención del Parlamento.

El primer punto son los alcances. En la última oportunidad yo discutí que con la ley actual los alcances no incorporan la sanción de nulidad. La Constitución habla de que son nulos de nulidad absoluta e insanable, y el Poder Ejecutivo no puede dictar disposiciones legislativas salvo en determinados casos.

La discusión acerca de quién dicta la nulidad creo que se establece con esto de que la ley va a fijar los alcances. ¿Qué nulidades creo que sí puede dictar el Congreso y qué nulidades de ninguna manera el Congreso puede votar y está vedado a hacerlo?

Nosotros como Congreso Nacional podemos fulminar las nulidades manifiestas, aquellas que se perciben, como dice la doctrina y la jurisprudencia, con la sola lectura del acto jurídico. Por ejemplo, si falta la firma de la presidenta o el acuerdo general de ministros, si es sobre temas penales, tributarios, electorales o de partidos políticos.

Está claro que en ese caso ni siquiera es necesario ir a una acción judicial. Podemos incorporar en la ley que en los alcances de la intervención parlamentaria puede establecerse esa nulidad, que es manifiesta, clara y se ve con la sola lectura. No hay nada que investigar y analizar a ese respeto.

¿Qué no podemos fulminar con nulidad? La evaluación de la necesidad y la urgencia. Y no se puede hacer, primero porque ahí sí realmente es una cuestión valorativa, casi diría de análisis político, de posición política y además porque matamos la institución misma.

En todo caso, hagamos una reforma constitucional y saquémoslo, pero lo que no tiene ningún sentido es pensar que un gobierno, cualquiera sea, éste o cualquier otro, votado por la mayoría que establece la Constitución y por lo tanto legítimo para la soberanía popular, tome una decisión en una circunstancia excepcional –la existencia de urgencia y necesidad– y luego el Parlamento sostenga que no le parece urgente, haciendo volver atrás todos los efectos.

Podría suceder que nadie contratase en esa situación. Tampoco un gobierno podría tomar una decisión en base a una norma que por oportunidad, mérito, conveniencia o evaluación política se podría declarar nula.

Se trata de una facultad de evaluación política que se da al Congreso, que si no comparte que haya necesidad y urgencia, debería rechazar el decreto. Entonces, habrán valido los efectos por ese tiempo y el decreto sería fulminado mediante su rechazo, pero no podemos hacer que todos los efectos vuelvan atrás debido a evaluaciones disímiles de la de necesidad y urgencia, porque creo que se acabaría el instituto.

Entonces, si se acabara el instituto, deberíamos suprimirlo de la Constitución Nacional, pero no reglamentarlo de tal modo que sea inútil su existencia misma, porque ello no es lo que se espera de un instituto constitucional.

En el artículo 10 bis se incorpora un requisito novedoso, aunque no está previsto constitucionalmente, y me parece que también desnaturaliza la cuestión. El artículo 8º, que modifica el inciso 5 del artículo 10, señala que la comisión bicameral debe expedirse, entre otras cosas, so-

bre la correlación en términos de razonabilidad y proporcionalidad entre la entidad y gravedad de los peligros y amenazas al interés público, las personas o los bienes de los habitantes y la idoneidad de los instrumentos...

La Constitución no habla de peligros y amenazas. No podemos agregar requisitos que no contempla la Constitución, que sólo pide circunstancias excepcionales, que no se pueda seguir el trámite normal de las leyes y que haya necesidad y urgencia. Podría haber perjuicios económicos, que quizá no sean una amenaza o un peligro.

¿Podemos por una ley establecer requisitos que la Constitución no exige? Me parece que ese inciso, sinceramente, debe ser eliminado, tanto para este gobierno como para los siguientes, porque estamos dictando una ley de raigambre constitucional por mayoría absoluta del total de los miembros de ambas Cámaras, que debería regir por mucho tiempo.

Me referiré a la legislación delegada que está prevista en el artículo 76 de la Constitución. Comparto el criterio del doctor Gil Lavendera con respecto al acto legislativo de la delegación. No se trata de que alguien se apropie, por una cuestión de necesidad y urgencia, de una facultad nuestra, sino que se la cedemos mediante una votación. Entonces, cuando se dicta el decreto delegado, luego se produce el control de la comisión bicameral.

En consecuencia, es razonable que si no lo consideramos, teniéndolo bajo nuestro control y habiendo cedido nuestra facultad, pueda seguir siendo válido en el tiempo hasta que lo derogemos, pero si una de las dos Cámaras lo rechaza cae, porque ello significaría que el decreto delegado no cuenta con mayoría parlamentaria ni tampoco podría contar con ella en el futuro. Esto también es una disidencia con el dictamen de la comisión, que quiero que se tenga en cuenta y se me responda, en todo caso, en su momento.

Por otra parte, no entiendo por qué se dejan a salvo los efectos respecto de particulares y no los efectos respecto del Estado, en cualquiera de sus personalidades jurídicas. ¿Por qué se mantienen los efectos para los particulares y caen, por ejemplo, para las provincias y municipios? ¿Cuál es el motivo para proteger más

a los particulares que al Estado? Pido que esto me sea contestado en su oportunidad.

Con respecto a la delegación legislativa, en la última ley de prórroga de facultades delegadas se estableció la prohibición de la subdelegación. Esa ley tiene un año de vigencia. ¿Vamos a seguir permitiendo la subdelegación, algo que se mencionó pero que en la comisión no se discutió? Creo que es uno de los temas que tienen que ser incorporados, porque específicamente se había hablado de prohibir la subdelegación legislativa.

Señor presidente: pido que como se hizo con todos los diputados anteriores me otorgue tres o cuatro minutos más para poder referirme a la promulgación parcial y a otros dos temas en particular.

**Sr. Presidente** (Fellner). – No se hizo con todos los diputados, pero tiene dos minutos más. Aclaro que hay más de cuarenta oradores anotados.

**Sra. Ibarra**. – Otro aspecto es el referido a la promulgación parcial. Se trata de un debate nuevo sobre el que hay poco escrito, y quiero contestar algunos de los argumentos que se dijeron.

Hay dos caminos que puede seguir el Poder Ejecutivo frente a la sanción de una ley cuando no está de acuerdo con ella. Uno es la vía del artículo 80: promulgar parcialmente, en cuyo caso la ley empieza a regir, y es enviada a la Comisión Bicameral.

El otro camino es absolutamente distinto, es el caso del artículo 83, con el veto total o parcial, en cuyo caso el Poder Ejecutivo no promulga sino que devuelve la norma a la Cámara de origen, que tiene que expedirse pudiendo insistir en su sanción con los dos tercios y luego pasarla a la otra Cámara para ver si reúne también los dos tercios.

Esos dos caminos elegidos por la Constitución significan que en un caso el Poder Ejecutivo piensa que una ley vale y la quiere poner en vigencia, pero como una parte no le gusta o contiene un error, promulga la ley sin esa parte. En ese caso corre el riesgo de que el Congreso rehace la promulgación parcial por entender que se afectó la unidad de la ley. En este caso, a diferencia del dictamen de mayoría, yo creo que no cae toda la ley sino por el contrario lo

que cae es la promulgación parcial y queda la sanción completa. Como no hubo un veto sino una promulgación parcial, es la promulgación del artículo 80, que establece que si a los diez días la ley no fue vetada está promulgada completamente.

Cuando el Poder Ejecutivo elige la promulgación parcial, la Comisión Bicameral puede rechazarla o aprobarla. Esto es así porque la propia Constitución Nacional en principio no acepta la promulgación parcial, como tampoco las Constituciones provinciales. Ello es así para cuidar los acuerdos parlamentarios y evitar que aquello que se acordó no sea promulgado y sí se promulgue el resto que le interesa al Poder Ejecutivo. En ese caso, con mayoría simple, el Congreso puede rechazar la promulgación parcial y queda vigente la sanción original del Congreso, por imperio del artículo 80 de la Constitución Nacional. Si hay un veto, se sigue el camino del artículo 83.

Para terminar, adelanto que en el tratamiento en particular voy a efectuar una serie de pedidos de modificaciones.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

**Sra. Stolbizer**. – Señor presidente: durante esta sesión, en reiteradas oportunidades se ha intentado asignar al debate distintas connotaciones o intencionalidades, es decir, por qué se daba esta discusión en este momento, como si en realidad el nuevo escenario planteado a partir de una nueva mayoría en el Congreso pudiera ser un impedimento o prejuicio para avanzar sobre lo que consideramos un debate debido o en deuda, que obviamente tiene por finalidad reconstituir el funcionamiento del Estado democrático de derecho en el cual el ejercicio del poder democrático es siempre limitado y el Congreso es quien debe, a partir de la ley reglamentaria que le ha mandado el artículo 99 de la Constitución, justamente ejercer uno de esos mecanismos de control.

Quisiera referirme en líneas generales a cuál es el sentido que vemos que tiene la discusión de las reformas a la ley 26.122. Por un lado, creo que la búsqueda en la que nos encontramos intenta operativizar de mejor manera el carácter limitado y excepcional que tiene obviamente la atribución presidencial en materia de iniciativa, de acompañamiento o de colaboración en

la sanción de las normas, es decir, operativizar los límites y el carácter excepcional.

En este sentido me permito referirme a una respuesta, a un planteo que había hecho con anterioridad el señor diputado Yoma, quien dijo en un momento que lo que había era una legítima atribución de la Presidencia en el dictado de una medida de estas características, e invocó el artículo 99, cuando en realidad no es así.

Digo esto porque el artículo 99 en su inciso 3 expresa de manera clarísima cuál es la atribución legislativa que tiene la presidenta, y dice que es participar en la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, promulgarlas y hacerlas públicas.

El señor diputado Yoma mencionó que dicho artículo 99 es el que establece las atribuciones del Poder Ejecutivo, y dijo que por estar incluida allí esta atribución, se trataba de una facultad de la presidenta. Hasta allí, la atribución que el artículo 99 concede u otorga al presidente de la Nación. El artículo es muy claro –y sobre esto ya se ha hablado demasiado– cuando establece una regla y un principio claramente limitativo de la capacidad que podría tener la Presidencia, porque en el segundo párrafo dice: “El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo”.

Entonces, la primera razón, objetivo o sentido de esta reforma es operativizar de manera más clara ese carácter limitado y excepcional. Por otro lado, trata de explicitar los límites que la ley impone al Poder Ejecutivo en un Estado democrático.

Si algo tiene nuestra Constitución Nacional es una sabia asignación de competencias propias de los poderes, y además la asignación de las responsabilidades de control recíproco que esos poderes se deben en el funcionamiento de un Estado democrático de derecho donde, insisto, siempre el poder que otorga ese Estado democrático de derecho es limitado.

Asimismo, significa, desde la experiencia que hemos tenido durante todos estos años, reacomodar los desajustes que tiene la ley 26.122 y tratar de volver a un debate más ordenado sobre aquello que la Constitución nos mandó hacer y que, evidentemente y a la luz



de la experiencia, no hemos hecho totalmente bien. Es recuperar para la ley 26.122 su constitucionalidad.

Por otro lado, quisiera hacer una breve digresión inicial con respecto al planteo que se hizo después de que la señora diputada Camañón, en su carácter de presidenta de la comisión, anticipara nuestra voluntad de retirar el artículo que establecía para el Poder Ejecutivo una prohibición de veto sobre esta ley.

Nosotros hemos decidido retirar eso, sinceramente como un acto de búsqueda de un acuerdo, flexibilizando nuestra convicción en el sentido de que había sido escrito para evitar que esto pudiera generar algún tipo de pretexto frente a la discusión de la ley o inhabilitar la posibilidad de alcanzar un acuerdo sobre el total de los contenidos.

De todos modos, en este punto quiero referenciar que estamos hablando de una ley dictada hacia el interior del Poder Legislativo. Se trata de una ley que sólo se refiere al funcionamiento de la Comisión Bicameral Permanente del Congreso de la Nación; es una ley a través de la cual el Congreso regula su propio funcionamiento. Ésta es la razón por la cual nosotros consideramos que esta ley no puede ser vetada, pero de todos modos la presidenta de la comisión adelantó –y obviamente yo lo voy a ratificar– la voluntad de retirar este artículo.

En cuanto a los antecedentes que también le dan sentido o razón de ser a este debate y que ya se han planteado muy bien acá –trataré de no repetir–, podemos decir que veníamos de una historia de uso y abuso de los decretos de necesidad y urgencia que llevan después a la sanción de la ley 24.309, que declara la necesidad de la reforma, que se va a terminar haciendo en 1994.

El artículo 2º de esa ley aprobó el “núcleo de coincidencias básicas”, cuyo punto g) se refería a la regulación de la facultad presidencial de dictar reglamentos de necesidad y urgencia y procedimientos para agilizar el trámite de discusión y sanción de las leyes, y redactaba prácticamente el texto que después fue incluido como artículo 99, inciso 3, de la Constitución.

Quiero destacar cómo se llega a los decretos de necesidad y urgencia en el debate de

la Convención Constituyente. Fue a partir de una negociación en el seno de la Convención Constituyente luego de que el constituyente doctor García Lema, representante del Partido Justicialista, fijara la posición de su bloque en el intento de introducir en la reforma de la Constitución los proyectos de ley de urgente tratamiento. Estos proyectos eran aquellos que se iban a aprobar a través de una sanción ficta, por el transcurso del tiempo sin que el Congreso los rechazara.

En ese momento el radicalismo se opuso planteando que esto debilitaba el sentido de la representación política y el papel de la oposición, y que obviamente desnaturalizaba el sentido del Congreso en la sanción de las leyes. A cambio de esto se avanza con la inclusión de los decretos de necesidad y urgencia, con las limitaciones que la Constitución establece.

Se define entonces con claridad cuál era la regla, el principio, y la pena por la violación de esa regla o principio, estableciéndose la excepción, siempre pensando que era necesario dar al Poder Ejecutivo la capacidad de actuar frente a este estado de excepcionalidad, avanzando en una acción de tipo legislativo pero fijando la regla o principio y siempre la excepción a esa norma.

La prohibición es siempre la regla respecto de que el Poder Ejecutivo pueda emitir disposiciones de carácter legislativo. Sin embargo, aun cuando así lo dijera de manera tan clara y tan consensuada la redacción de la reforma constitucional, el uso indiscriminado de los decretos de necesidad y urgencia continuó.

Se llega entonces a la ley 26.122 con una demora de muchísimos años, una ley sancionada en el año 2006 que entre otras cosas terminó desnudando una cantidad de contradicciones. Las principales –algo que acá también se planteó– fueron las contradicciones entre las cosas que se decían o habían dicho desde el ejercicio de un papel de oposición o bien de oficialismo.

Obviamente que las más notables dentro de esas contradicciones, y que demuestran un juego de doble ética como parte de dichas contradicciones, son las expresiones volcadas en los proyectos presentados en el año 2000 como oposición por la entonces legisladora Cristina Fernández de Kirchner y lo que después ella

termina votando como legisladora en aquella reforma.

Yo me permito simplemente leer algunas de sus expresiones.

Una de ellas era la siguiente: “En el período comprendido entre 1853 y 1983, esto es, durante ciento treinta años y veintitrés presidentes constitucionales, se dictaron dieciocho decretos de necesidad y urgencia. Es en el período que va de 1983 a 1989 donde se nota un considerable aumento, toda vez que en el mismo se dictan diez decretos en menos de seis años. En el lapso que va de 1989 a 1999 se observa una desnaturalización de la figura...” –hago notar la palabra “desnaturalización”– “...llevando el número a aproximadamente trescientos ocho, demostrando ello una verdadera ruptura del principio de división de poderes”.

En otro párrafo expresaba: “Así, el Poder Ejecutivo continúa legislando en forma habitual mediante una herramienta de excepción...”, y continúa diciendo la señora de Kirchner: “...con el consiguiente deterioro de las instituciones republicanas y la consecuente inseguridad jurídica. Asimismo, ello se ve agravado por el cambio de posiciones político-jurídicas de los responsables de la reglamentación, quienes, según sea el caso que ostenten, el carácter de oficialistas u opositores, varían los presupuestos necesarios para su validez”. Seguramente en ese tiempo Cristina Kirchner ignoraba cuál sería su destino, aunque creo que no, de todos modos.

También decía lo siguiente: “La práctica establecida durante el último decenio, de sortear las dificultades para la aprobación de las leyes mediante el instrumento de marras –los DNU–, y que hoy goza de buena salud, ha desnaturalizado el rol de este cuerpo y violentado la letra constitucional”.

Y eso es exactamente así, es decir, el DNU desnaturaliza la soberanía, el sentido de la representación y el sentido de la voluntad popular, expresada a través del gobierno que establece nuestra Constitución, que es el de la democracia representativa.

Eso era así planteado, y en esencia nosotros coincidimos con lo que se planteó en aquel tiempo.

Digamos que la Constitución también crea con carácter excepcional esta Comisión Bicameral Permanente que nace con doce años de demora, y además establece una cantidad de elementos de discusión y de análisis que durante todo este tiempo han evidenciado la necesidad de la sanción de una ley que le diera una operatoria de funcionamiento que de ninguna manera pudiera contradecir o vulnerar aquel aspecto principal fijado como regla en la propia Constitución.

Los inconvenientes de la ley 26.122 en el ejercicio práctico son los que nos llevan hoy al dictamen de reforma cuyos aspectos han sido explicados perfectamente acá.

La necesidad y la urgencia como elementos e ingredientes sustanciales, como condiciones fundamentales para el uso de los decretos de necesidad y urgencia, es un debate resuelto. Es un debate resuelto por la doctrina y la jurisprudencia, y fundamentalmente resuelto a partir del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Obviamente, no voy a leer este último en su totalidad, pero me parece que vale la pena recordar uno de sus párrafos, que dice: “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 DNU”. Y ésta ha sido nuestra experiencia práctica y concreta en los últimos tiempos, cuando frente a la posibilidad de optar por enviar un proyecto de ley al Congreso de la Nación, se termina optando por la vía más rápida, que es la del decreto de necesidad y urgencia. Y el fallo dice con claridad que no habilitaba que se eligiera con discrecionalidad una u otra vía.

Lo cierto es que la necesidad y la urgencia planteadas como requisitos en la Constitución es el núcleo de un debate mucho más fuerte, porque ahí, en la necesidad y en la urgencia, es donde se está jugando la conservación misma de la organización del Estado. Ése es el sentido importante, el núcleo y la sustancia. De ahí es de donde se desprende la necesidad de ajustarnos tan estrictamente a la letra de la Constitución, porque hacia ese sistema debe apuntar esta reforma. Éste no es un dictamen que planteamos en contra del gobierno; simplemente estamos buscando la manera de tener instituciones fuertes, porque sólo con ellas fun-

ciona la economía, solamente con instituciones fuertes y reglas claras la Argentina tendrá posibilidad de crecer y recuperar credibilidad.

Evidentemente, hay una apropiación de facultades que no le son propias. Esto debilita el funcionamiento del Estado y de la economía.

Se suele decir que limitar el poder discrecional de los presidentes los puede volver impotentes o que por las urgencias económicas y fiscales y por las características poco colaborativas de nuestras costumbres los gobernantes necesitan tener las manos libres. Sin embargo, ha llegado el tiempo de preguntarnos si esto ha sido bueno y si no debemos dejar paso, no a una reforma como un mecanismo restrictivo de las atribuciones constitucionales sino a un llamado de atención que nos obligue a todos a establecer mecanismos más claros de cooperación.

El dictamen tiene que ser entendido en esos términos. Debemos conseguir un Poder Legislativo que coopere con el Poder Ejecutivo y un Poder Ejecutivo que respetando el principio de división de poderes también coopere con el Legislativo.

Dentro de la definición de funcionamiento del Estado hay un contenido ético que se rompe cuando uno de los poderes intenta avanzar sobre el otro. El dictamen en tratamiento apunta a evitar, a recomponer y a crear un marco de cooperación distinto para que efectivamente podamos hacernos cargo de la deuda de mucho atraso en una materia que va a dignificar y honrar la labor del Parlamento.

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

**Sr. Martínez (E. F.)**. – Señor presidente: si la propuesta contenida en el despacho fuera un ejercicio teórico de derecho constitucional o administrativo, bastaría con todo lo que se ha dicho hasta ahora para que nuestra intervención resultase innecesaria. Pero debo coincidir con el oficialismo en que no hay ingenuidad por parte de la oposición. Ésta es una norma que necesitamos; es una norma que el bloque del Frente Cívico apoya en general, sin perjuicio de algunas observaciones que vamos a plantear durante la consideración en particular. Por lo tanto, adelantamos nuestra postura en tal sentido.

Esa posición también es intencionada, porque está sobrevolando una manera de gobernar a través del veto. Justamente, si este proyecto se aprueba se convertirá en un símbolo de gran importancia, porque una ley de naturaleza constitucional como la que estamos tratando no puede ser vetada por el Poder Ejecutivo nacional.

Por lo tanto, si luego obtiene también la sanción favorable del Honorable Senado, la deuda que mantenemos desde la sanción de la ley 26.122 terminará siendo saldada por la política y no por la Justicia, y se terminará con esta manera de dar ucases a través de los DNU para disciplinar al país. Digo esto porque esa norma fue tachada de inconstitucional desde su comienzo, a pesar de que la Corte Suprema –que supo ser de lujo, pero que hoy al no responder tanto al Poder Judicial ya no lo es– todavía no se ha pronunciado.

Decimos que la normativa se encuentra cuestionada en su constitucionalidad porque, tratándose de una delegación de facultades del Poder Legislativo en el Ejecutivo con arreglo a determinadas circunstancias de necesidad y urgencia, la ausencia de plazo expreso de aceptación o rechazo por parte del Congreso y la limitación del aval parlamentario a una de las Cámaras para dar por válido un decreto –tal como establece la ley 26.122 que hoy pretendemos reformar en beneficio de la sociedad– afectan una garantía y agravan el principio de legalidad en lo que respecta a la forma de sanción de las leyes.

Por lo tanto, resulta inadmisibles, por ser contradictorio con el procedimiento reglado constitucionalmente para la sanción de las leyes, que normas de menor jerarquía, como los llamados DNU –dictados en base a una ley cuya validez y perduración en el tiempo hoy cuestionamos– requieran para su convalidación legislativa de una sola Cámara del Congreso de la Nación, como si la representación de la soberanía popular y de las provincias argentinas pudiera ser dividida en dos, de manera que una ley nacional exija su tránsito por ambas Cámaras y un decreto de necesidad y urgencia, de menor nivel de sanción, se limite simplemente a la aprobación de una sola de las Cámaras y sin plazo fijo para hacerlo.

Hablando de plazos no nos parece aceptable la pervivencia en el tiempo, sin convalidación o rechazo, de la acción de los decretos tramitados según la ley 26.122 actualmente vigente, y que esperamos sea pronto derogada, por lo menos en la Cámara de Diputados en el día de la fecha.

Pese a las exigencias de inmediatez en su aceptación o rechazo por el Congreso, como concepto constitucional y legal, la ausencia de términos concretos en la formulación legal facilita la dilación en el tratamiento de los llamados decretos de necesidad y urgencia y, con ello, se cristaliza la inobservancia del principio de legalidad, generándose tardanzas inaceptables que la experiencia legislativa ya las reconoce como regla, cuando deberían ser de estricta excepción.

Se trató hasta ahora de un escenario de silencio, como lo han descrito los anteriores diputados y en especial la señora presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales al exponer el despacho de comisión.

No fuimos socios de ese silencio que dejó multitud de decretos sin tratar por parte de la Comisión Bicameral Permanente y luego por el pleno de esta Cámara. En tal sentido, entendemos que si desde la política les damos respuesta a aquellos problemas que no tienen solución de la Justicia, ésta es una oportunidad de oro.

No se trata en modo alguno, como se refirió al principio el oficialismo, de abrogar atribuciones del Poder Ejecutivo nacional contenidas en la Constitución Nacional. Muy por el contrario, se trata de constitucionalizar la reglamentación de esas atribuciones.

Debe advertirse en el orden del día que está en consideración que existe dictamen y algunos otros proyectos de ley que sirven como antecedente para el estudio del tema pero que no lo conforman.

Finalmente, por parte del oficialismo, de la primera minoría, hay simplemente observaciones que fueron muy bien reflejadas por los señores diputados Yoma y Conti, pero que no constituyen en modo alguno un despacho de minoría.

Entiendo que esto importa sí una concepción ficta que nos releva de mayores argumentos. Si

hubiera habido una fundamentación suficiente para oponerse a la inconstitucionalidad a la que todos los diputados de la oposición se refirieron hasta el momento, sin duda un despacho de minoría obraría en nuestras bancas para que el oficialismo pueda apoyarse intelectualmente en dichas piezas.

No siendo así, insisto, se trata de una confesión en orden a que la ley 26.122 así como está no puede sostenerse en su constitucionalidad.

Ya sabemos por supuesto, y lo hemos aprendido, que con los DNU se pueden hacer muchas cosas, y nuestra aspiración es que no se haga más “cualquier cosa” sino aquello que tiene que hacerse en determinadas circunstancias de necesidad y urgencia que aceptamos son posibles en la vida y en la realidad de la dinámica de un país y de un gobierno.

En la sesión del pasado 3 de diciembre, en la sesión preparatoria, nos quedó la insistencia y la reiteración, que destaco, de la presidenta del bloque de la Coalición Cívica en orden a qué iba a pasar con la Comisión Bicameral de DNU.

Cuando prácticamente todos los diputados nos estábamos retirando –aquellos que ingresamos por primera vez estábamos con la satisfacción del juramento y de haber contribuido a una nueva composición de la Cámara de Diputados y de sus comisiones para el futuro– hubo una insistencia reiterada y yo le doy el relieve que se merece.

No se trata en este caso de una adivinación del futuro sino de actuar con astucia e inteligencia, por sobre aquello que iba a sobrevenir. Lo que iba a sobrevenir era precisamente lo que ocurrió durante todo el verano argentino: el DNU sobre el retiro de las reservas, hoy el posible veto a la ley de cheque cuyos argumentos ya estamos conociendo en forma profusa por los medios públicos, impidiendo que se trate en esta Cámara, y mañana algún otro tipo de DNU.

Con la sanción de esta ley procuramos contribuir a que se construya normalidad legislando desde el equilibrio. Desde luego que convenimos en que a nadie le cambia la vida, pero fortalece la seguridad jurídica insertar en un marco constitucional –del cual en nuestra opinión ahora carece– la ley que reglamen-



ta el dictado de los decretos de necesidad y urgencia.

Aquellos que pueden llegar a ser gobierno en el futuro –ni siquiera en nuestro caso, que representamos a una fuerza provincial– no tienen miedo a la autolimitación que supone el dictado de esta nueva norma. Se rinde homenaje al equilibrio, a la racionalidad, a la normalidad de un país para las generaciones futuras, a las que les va a importar con qué leyes y de qué modo se interpreta y ejecuta la Constitución, fundamentalmente fortaleciendo la seguridad jurídica.

Sobre la base de esta síntesis el Frente Cívico de Córdoba apoya en general el dictamen de comisión, reservándose para el tratamiento en particular alguna observación que por su entidad merezca ser introducida oportunamente. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra el señor diputado por Neuquén.

**Sr. Prieto**. – Señor presidente: nuestro sistema institucional tiene varias debilidades que son la resultante de la combinación de un sistema presidencialista con fuerte cantidad de atribuciones en el Ejecutivo y un Congreso con renovación parcial cada dos años, a diferencia del presidente y el vicepresidente, que tienen un mandato de cuatro años, y representación proporcional.

Esto motiva que cuando el Poder Ejecutivo no coincide con la mayoría parlamentaria pueda haber problemas de decisión, y justamente los decretos de necesidad y urgencia se inscriben en ese marco. En realidad, funcionan muy bien en el sistema parlamentario, de donde provienen, porque en ellos el gobierno tiene respaldo en una mayoría parlamentaria; de no ser así, no hay gobierno.

Como se señaló aquí, el mencionado sistema promueve mecanismos de cooperación que no están a la vista en nuestro sistema, donde los mecanismos que se promueven son de confrontación. Sin embargo, existen, y cabe señalar que se incluyeron en la reforma de 1994 porque no figuraban en nuestra Carta Magna.

No es cierto lo que aquí se sostuvo, que la Constitución de 1853 dijera una sola palabra respecto de la expresa prohibición al Poder Ejecutivo de dictar disposiciones de carácter

legislativo. La verdad es que no estaba dicho en forma expresa, pero en realidad estaba prevista porque cada poder puede hacer exclusivamente lo que le atribuye el texto constitucional.

Tanto es así que hubo muchos esfuerzos por parte de los gobiernos, los constitucionalistas y administrativas para admitir la validez institucional de esto porque era necesario. Así fue que se la admitió aunque no figure, y cuando se introdujo en la reforma de 1994 fue en respuesta a una necesidad del sistema.

Los principios generales se regularon en la Constitución de 1994, pero hasta donde hubo acuerdo. Tuve el honor de ser convencional constituyente, y lo cierto es que en la Constitución no se resolvieron todas las cuestiones porque algunas quedaron diferidas al Congreso de la Nación.

Así, como en este caso, el Congreso tiene que actuar casi como si fuera el constituyente. Lo que quiero decir con esto es que lo debe hacer pensando en las instituciones y en las reglas del funcionamiento de la democracia antes que en la coyuntura política del momento.

Por supuesto que no sólo eso no está sucediendo sino que las reformas propuestas implican una alteración marcada en la evolución que significó la ley 26.122. Recuerdo que desde 1994 hasta 2006 ningún gobierno propició la sanción de la ley, que recién se concretó en 2006.

Las modificaciones propuestas hoy, lejos de constituir un avance en la institucionalidad y afirmar los mecanismos democráticos, en realidad producen una involución marcada, porque con la ley 26.122 –analizadas individualmente sus disposiciones– se podrá o no estar de acuerdo, pero lo cierto es que no tiene visos de inconstitucionalidad.

En cambio, la reforma propuesta tiene marcados visos de inconstitucionalidad y varias disposiciones que hacen realmente inconveniente su sanción, porque esto va a operar como regla de decisión del sistema político.

No estoy pensando en el actual gobierno ni en el próximo, sino en todos aquellos a los que va a ser aplicable esta disposición. Dicho sea de paso, debemos tener en cuenta que siempre en las instituciones democráticas se establece una forma de gobierno, por lo que deben ser

instituciones que hagan posible el ejercicio de dicho gobierno. Y el hecho de hacer posible ese ejercicio en una democracia significa concretar la voluntad popular y las decisiones colectivas.

¿Por qué hablaba de varios retrocesos en la regulación? En primer lugar, el artículo 99, inciso 3 –tantas veces mencionado aquí–, tiene dos párrafos. En el primero se establece el principio general de la sanción de nulidad absoluta e insanable cuando el Poder Ejecutivo dicte disposiciones de carácter legislativo. Lo he dicho en este recinto: por ejemplo, si se le ocurriera al presidente modificar el Código Civil con un decreto. Sería algo nulo en forma absoluta e insanable.

En el segundo párrafo se hace mención al procedimiento cuando, por razones de necesidad y urgencia –en una primera instancia lo valora el Poder Ejecutivo y luego lo revisa el Poder Legislativo–, dicte una norma con rango legislativo. Entonces se establece el mecanismo en la propia Constitución hasta donde hubo acuerdo en la Convención Constituyente. O sea que se prevé la intervención de la comisión bicameral que tiene que estar conformada de manera proporcional a las representaciones políticas. Luego del trámite previsto en la Constitución, resuelve el Congreso.

¿Qué faltó en la Constitución? Lo que delegó en el Congreso: el alcance de la intervención del Poder Legislativo y el trámite de esa intervención. Nada más.

El Congreso no puede establecer más recaudos, más limitaciones o más sanciones que las que establece la propia Constitución en el artículo 99, inciso 3. Esto lo digo por lo que tiene que ver con la cuestión de la nulidad. No podemos nosotros establecer una sanción de nulidad para la segunda parte del inciso 3 del artículo 99 de la Constitución Nacional que no está establecida en la Constitución, ya que se refiere a otra cosa.

Lo que puede hacer el Congreso es aprobar o rechazar, que es lo que convalida o no convalida el juicio del Poder Ejecutivo acerca de la necesidad y urgencia para el dictado de las leyes.

La sanción de nulidad está muy teñida por la coyuntura. O sea que estamos introduciendo

una norma inconstitucional en una ley constitucional con el pretexto de respetar las instituciones. Primera inconstitucionalidad.

También señalé aquí que esto no es inocente. Se lo hace con la idea de quitar toda validez con efecto retroactivo a decretos de necesidad y urgencia. De esta forma se crea una gran inseguridad jurídica. No estoy pensando en los decretos de necesidad y urgencia que estamos considerando en estos momentos. Estamos estableciendo un régimen que fija un tembladeral jurídico hacia el futuro. Es algo que no le conviene al país. No es que no le conviene a éste o al próximo gobierno.

–Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente 1º de la Honorable Cámara, doctor Ricardo Alfonsín.

**Sr. Prieto.** – No entiendo el sentido de algunas cosas. Por ejemplo, se propone que la Comisión Bicameral sea presidida a propuesta de un partido de la oposición.

“Oposición” es un término muy vago en este contexto. ¿Qué es la oposición? Cuando el Poder Ejecutivo coincide con la mayoría parlamentaria, y ésta es holgada, no existe inconveniente en identificar la oposición. Pero con oposición, ¿a qué se refieren? ¿A los que se oponen al gobierno? La oposición es algo circunstancial en cada momento.

En todo caso, sugiero que si quieren ser precisos pongan “al segundo bloque más numeroso en cantidad de diputados”, bloques que se suelen conformar con diputados que vinieron por listas propias como por diputados que lo hicieron por otras, a veces del propio oficialismo, y a la inversa también sucede. Creo que esa vaguedad le quitaría razonabilidad a la disposición.

Pero más importante que eso. La circunstancia de que no sea el oficialismo el que presida la comisión estimula a que la intervención del Congreso no se efectivice porque esto está combinado en el proyecto con el rechazo tácito.

La falta de impulso del presidente de una comisión puede tener el efecto precisamente contrario al que se dice que se está buscando, que es que el Congreso actúe, porque si el presidente no la convoca, no se convoca la comisión y a los sesenta días se rechaza, el Con-

greso no actúa, y entonces estamos en contra de ese principio general del artículo 82 que se plantea.

Quiero decir algo que creo es muy importante respecto de la aprobación y del rechazo tácito. Ha dicho la mayoría de la doctrina, y se repite aquí, que el actual régimen es inconstitucional porque violenta el artículo 82, y que el no tratamiento de una de las Cámaras en la práctica implica la aprobación.

La verdad es que en la práctica no implica la aprobación porque el silencio no es aceptación ni rechazo. Lo que sí implica rechazo es el silencio tácito que se establece ahora, aunque en mi opinión el artículo 82 se aplica para el trámite de formación y sanción de leyes, que está en ese capítulo, mientras que el alcance de la intervención del Congreso está en el artículo 99, inciso 3, que le puede dar válidamente la regulación que tiene desde el punto de vista constitucional, como la que se propone. Pero la verdad es que la que se propone, para los que dicen que este régimen es inconstitucional, es absolutamente inconsistente y contradictoria con lo que se viene sosteniendo.

No se entiende por qué el rechazo tácito, porque no tiene ningún sentido. Lo que estamos cristalizando es precisamente lo que decía que no debe tener un sistema político: cristalizar en una ley constitucional un obstáculo para el ejercicio del gobierno, cualquiera que éste sea.

También hay otras cuestiones que creo son relevantes. Por ejemplo, este doble estándar no se utiliza para los decretos delegados. En este caso, que una Cámara no se expida tiene el efecto contrario, como es en el régimen actual, de modo que aunque efectivamente hay diferencia entre los delegados y los decretos de necesidad y urgencia, ese doble estándar significa que cualquiera de los dos son constitucionales, lo que ratifica que no era cierto —como se señalaba— que el régimen actual no lo es.

Se introduce en los artículos 15 y 16, que reforman los artículos 20 y 21, la obligatoriedad de introducir el tema en el orden del día de la sesión como primer punto. Esto está alterando nuestras propias atribuciones como Congreso. Nosotros dictamos nuestro propio reglamento y nos atenemos a él. Nos está imponiendo para

los tiempos, no solamente a nosotros sino al Congreso del año 2024, la agenda legislativa, lo cual me parece que es una falta de respeto al buen tino y criterio de futuros representantes del pueblo, porque la agenda legislativa tienen que hacerla los representantes del pueblo a través de las mayorías, cumpliendo el reglamento propio.

Otra cuestión muy breve que quiero analizar es respecto del veto. Aquí también el proyecto es inconstitucional, porque no es cierto que la única actividad del Poder Ejecutivo sea promulgar la ley. El Poder Ejecutivo participa en la formación de la ley y se la envía al Congreso para su aprobación.

Si no la aprueba, efectivamente la veta, y eso está muy claro en la letra, en el espíritu y en la intención de los constituyentes del 53 y del 94 —y a nadie se le ocurrió cambiarlo— que la insistencia se realice por los dos tercios de los votos.

La verdad es que impedir el ejercicio de una atribución propia del Poder Ejecutivo desde el punto de vista institucional es tan grave como impedir el propio ejercicio de una atribución del Poder Legislativo.

Menos mal que se eliminó del proyecto el artículo 20, que suprimía de la Constitución atribuciones del presidente. Espero que en el futuro a nadie se le ocurra decir que esta norma no podrá ser controlada judicialmente, justamente en base a lo que diga la propia ley. Me parece que el argumento es absolutamente insostenible.

Entonces, contrariamente a lo que se dice en el informe, no sólo no se cumple la voluntad del constituyente, sino que tampoco se solucionan las inconsistencias. En verdad, hay un salto cualitativo importante, pero hacia atrás y de varios metros. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Alfonsín). — Tiene la palabra el señor diputado por La Pampa.

**Sr. Robledo.** — Señor presidente: en primer lugar, todavía persiste el planteo de impugnación al dictamen sobre el proyecto de modificación de la ley 26.122 que estamos considerando y que fuera aprobado en el plenario de las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento.

El rechazo del bloque oficialista se funda razonablemente en el artículo 108 del reglamento de la Cámara, que determina que al cabo de treinta minutos de la hora prevista para la convocatoria a la reunión de comisión se necesita un tercio de los miembros que componen cada comisión para iniciar la consideración de los asuntos y, eventualmente, la emisión del dictamen correspondiente.

Asimismo, tampoco tiene un fundamento fáctico o jurídico el pretender justificar este dictamen con el número habilitado por el cuarto intermedio de la reunión de la comisión del 17 de marzo. Al respecto, el diputado Vargas Aignasse, que fue encargado de elevar la presentación al presidente de la Cámara de Diputados, denuncia que de la versión taquigráfica de ese día se desprende que la presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales pasó la reunión a cuarto intermedio por decisión unilateral, sin que mediara la votación del pleno.

Por otra parte, el dictamen para cambiar el régimen de los decretos de necesidad y urgencia presenta, según mi consideración, serias inconsistencias jurídicas. Nombraré sólo algunas de ellas.

En primer lugar, no podemos votar el artículo 20, que indica que la nueva ley no podrá ser vetada, porque por ley se estaría modificando una atribución constitucional del presidente de la Nación.

Además, resulta injustificado jurídicamente que el dictamen establezca que la Comisión Bicameral deberá expedirse sobre la nulidad de un DNU, ya que ese tipo de pronunciamiento corresponde en forma exclusiva y excluyente al Poder Judicial.

Por otra parte, entendemos que –por sus efectos eventuales– una norma no puede de antemano declarar nulos de nulidad absoluta e insanable los decretos presidenciales, como tampoco dejar en un laberinto conceptual la existencia de la necesidad y urgencia. La primera cuestión es propia del Poder Judicial y la segunda, llegado el caso, de un reglamento específico.

Lo mismo sucede con el artículo 24 que indica que, para mantener su vigencia, los decretos de necesidad y urgencia deberán ser aprobados expresamente por la mayoría absoluta

de los miembros presentes de cada Cámara del Congreso. Bajo este supuesto, la manda constitucional quedaría amenazada de rechazo por la conformación de simples mayorías y no de mayorías absolutas.

Finalmente, creemos que de ser aprobada la modificación al régimen, así como lo ha dictaminado el plenario de las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento, convertiría a esta competencia constitucional propia de los presidentes en una herramienta jurídicamente inútil. Por lo tanto, estaríamos generando una inseguridad jurídica y votando una norma claramente inconstitucional.

Por tales razones, adelanto el voto negativo de este bloque al dictamen que estamos tratando. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Alfonsín). – Tiene la palabra la señora diputada por Tierra del Fuego.

**Sra. Fadul.** – Señor presidente: vengo a apoyar este dictamen porque entiendo que significa un avance evidente en el proceso de fortalecimiento de la forma republicana de gobierno en la Argentina.

Esta propuesta tiende a efectivizar el control real del Congreso sobre el Poder Ejecutivo, volviendo sin duda al quicio que pretendieron los constituyentes de 1994 para los DNU, es decir, medidas de índole excepcional.

Al respecto, me parece oportuno traer a colación algunos de los conceptos vertidos por los convencionales de 1994. Siguiendo las palabras de la diputada Stolbizer, me voy a referir también al doctor García Lema.

Él mencionó la reconocida importancia republicana que para la viabilidad de este instituto tenía –y lo remarco– la eficacia del contralor legislativo por los partidos de la oposición.

El mismo convencional señaló la relevancia que le otorgaba al establecer una rigurosa normativa en la materia a los efectos de superar las prácticas del Poder Ejecutivo, que ya por aquellos días se reputaban viciosas.

La práctica legisferante que caracteriza al Poder Ejecutivo nos exige, a mi criterio, apoyar decididamente este dictamen.

Alberto Natale, también convencional constituyente, temía ya en aquel momento que con la mera invocación de la necesidad y urgencia,



desde la Presidencia de la Nación se terminara gobernando legislativamente a través del dictado de decretos.

Este proyecto apunta a devolver al Congreso el pleno ejercicio de sus competencias normativas y no pretende anular el dictado de los DNU sino sujetarlos a ese eficaz contralor que, por competencia, corresponde al Congreso de la Nación, para que haga de ellos lo que realmente deben ser; vale decir, instrumentos jurídicos excepcionales y extraordinarios.

Aplaudo también, como lo han hecho ya varios diputados preopinantes, las inquietudes y los consensos de las distintas fuerzas políticas en este dictamen, preocupadas por afianzar la verdadera esencia de la República.

Entiendo que es correspondiente y adecuado el papel asignado a los bloques no oficialistas en la ingeniería institucional de la Comisión Bicameral; como adecuado es también el incremento de sus miembros, que seguramente hará que exista una mayor pluralidad ideológica.

Asimismo, a mi criterio la propuesta fortalece la preeminencia del Poder Legislativo en esta singular materia, en tanto que exige la aprobación expresa de los DNU por ambas Cámaras y dentro de un lapso más que razonable.

Porque queremos salvaguardar sin mengua el principio de primacía de la facultad legislativa como atribución inherente a este Congreso Nacional, entiendo oportuno también traer a la memoria las expectativas que durante la Asamblea Constituyente de 1994 pregonaba uno de los señores convencionales. Me refiero al doctor Juan Carlos Maqueda. Según él, la inserción de la figura de los decretos de necesidad y urgencia en el texto constitucional impondría límites severos, porque el presidente carecería de atribuciones para dictarlos como no fuera a través de un verdadero procedimiento o de casos excepcionales acerca de los cuales haya urgencia.

En síntesis, señor presidente, y para concluir, estoy convencida de la relevancia que conlleva afianzar y respetar las competencias de este Congreso Nacional, y creo firmemente que es nuestro derecho –y aún más importante, nuestro deber– defender el espíritu republicano de nuestra Constitución. Por ello, apoyo deci-

didamente y sin duda alguna este dictamen que recepta el verdadero espíritu y el texto de nuestra Constitución Nacional.

**Sr. Presidente** (Alfonsín). – Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

**Sr. Favario**. – Señor presidente: en 1994, los convencionales del Partido Demócrata Progresista se pronunciaron categóricamente en contra de la inclusión en el texto constitucional de los decretos de necesidad y urgencia, de la promulgación parcial de leyes y de los decretos de delegación legislativa.

Hoy se da la circunstancia de que tengo que dar mi opinión, precisamente cuando se van a reglamentar estos institutos por la vía de la ley especial que la Constitución asignó al Congreso.

Por supuesto que no vamos a modificar la tesitura partidaria por la que mantenemos nuestro propósito de atenuar el poder presidencial que tanto se proclamó. Por el contrario, entendemos que la inclusión de estos institutos en el texto constitucional vino a fortalecer la posición contraria, es decir, los poderes y las facultades del Poder Ejecutivo.

Voy a tratar de mantener el equilibrio entre la postura opositora de 1994 y la ley reglamentaria que estamos tratando hoy. No voy a extenderme en los fundamentos que hacen que en general manifieste mi apoyo al despacho de comisión. Creo que hay dos cuestiones fundamentales: una de ellas es la eliminación de la grosera inconstitucionalidad plasmada en el artículo 24, por la cual los decretos de necesidad y urgencia quedan aprobados mediante la sanción de una sola Cámara. La otra cuestión es la obligación de pronunciamiento por parte de las Cámaras con efecto derogatorio en caso de silencio.

Al respecto, podría hacer alguna consideración, porque mucho se ha hablado sobre el tema; especialmente, hubo una intervención inteligente del ex convencional y actual diputado Jorge Yoma. Lo que ocurre es que en la Constitución se debió haber establecido en su momento si el silencio era ratificatorio o denegatorio de los DNU. Los ex convencionales que estuvieron presentes en aquella jornada saben que no hubo acuerdo y por eso no se pudo insertar en el texto constitucional esta cuestión

definitoria, que se derivó a la ley especial que debía dictar el Congreso.

Se discute ahora si en esta norma reglamentaria podemos establecer plazos que, si no se cumplen, tengan efecto derogatorio de los DNU. No cabe ninguna duda de que esto tiene perfecto fundamento constitucional. Como se ha dicho varias veces esta noche, es de aplicación el artículo 82 de la Constitución, por el cual la voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente. Se excluye en todos los casos la sanción tácita o ficta.

Como el decreto de necesidad y urgencia tiene vigencia desde su publicación, si las Cámaras no se pronuncian habría una aprobación tácita, en violación clara de lo que dice el artículo 82. De ahí que creo que ésta es una cuestión fundamental.

Antes de que se me termine el tiempo quiero señalar, al margen de algunas otras diferencias que hemos dejado de lado en aras del consenso que bien señalaba en su momento el señor diputado Ferrari, dos cuestionamientos que no podíamos dejar de manifestar esta noche.

Uno, felizmente, ha sido superado: la eliminación del último artículo del dictamen, que establecía que la ley no podía ser vetada. Esto tiene un fundamento lógico, pero lógico si se lo hubiera incluido en su momento, cuando se aprobó la Constitución, no ahora. Ahora no podríamos hacerlo, porque estaríamos invadiendo facultades que no nos son propias; pero en buena hora que se haya superado este escollo que nos impedía votar una disposición de ese tenor.

Pero queda pendiente otro tema, que se refiere al artículo 24, donde se incluye todo, es decir, decretos de necesidad y urgencia, promulgación parcial y legislación delegada. Entonces tengo que recordar que casi todos los sectores que fuimos a la elección del 28 de junio levantando las banderas de la oposición al gobierno dijimos a lo largo de la campaña que veníamos por los superpoderes, y creo que ahora, con esta disposición, los ratificamos y fortalecemos como tales, imponiendo su validez con la aprobación de una sola Cámara.

Personalmente, siento que yo, que estoy en contra del concepto de la delegación legislativa, estoy un poco atrapado en una suerte de

núcleo de coincidencias básicas, porque justamente en el artículo más importante de la ley reglamentaria, que es el referido a la eliminación de la aprobación de los DNU por una sola Cámara, se incluye también este artículo de la aprobación de la delegación legislativa por una sola Cámara.

Se trata de dos cuestiones distintas: una cosa son los DNU, y otra, los decretos delegados. Admito que no necesariamente se tiene que coincidir con nuestra postura. Algunos creen –tal vez la mayoría– que hay que darles un tratamiento especial a los decretos delegados. Nosotros creemos que deben tener las mismas restricciones que los decretos de necesidad y urgencia, es decir, la aprobación de las dos Cámaras del Congreso.

Acá se podría, incluso ajustándonos a buenas razones de técnica legislativa, haber hecho dos artículos, pues se trata de dos institutos distintos, que tienen dos tratamientos distintos y para los que se siguen dos procedimientos distintos. ¿Por qué? Porque en el mismo artículo establecemos tratamientos diferentes cuando estamos pregonando la necesidad de contar con la aprobación de ambas Cámaras del Congreso ante alguna disposición legisferante del Poder Ejecutivo.

Dejo planteada la cuestión en la idea de que la comisión habrá de admitir la posibilidad de reformar la norma, para que los que estamos en contra de este tratamiento preferencial y privilegiado para los decretos de delegación legislativa tengamos la libertad de votar en contra y podamos hacerlo a favor en lo que se refiere al tratamiento de los decretos de necesidad y urgencia.

**Sr. Presidente** (Alfonsín). – Tiene la palabra la señora diputada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Sra. Carrió**. – Señor presidente: a lo largo de muchos años en la Argentina, pese a lo establecido en la Constitución Nacional vigente, que en uno de sus primeros artículos –no recuerdo bien el número porque cambió la numeración– establecía la prohibición de dictar decretos de necesidad y urgencia, distintos gobiernos usaron esta herramienta.

El antecedente más dramático de esto, que empezó en el país en 1930, es cuando la propia

Corte Suprema de Justicia no sólo empezó a avalar los golpes de Estado sino que comenzó a otorgar, vía jurisprudencia, competencia legislativa a los poderes dictatoriales. Cuando venía la democracia, los presidentes empezaban a usar mayores facultades que las conferidas en la Constitución de 1853 por esta tradición de alternancia entre democracia y militarismo.

Como ustedes recordarán, cuando se restauró la democracia hubo muchas discusiones y muchísimos pruritos para usar un decreto de necesidad y urgencia. Esto se extiende en demasía durante el período de gobierno del ex presidente Menem, básicamente con motivo –esto hay que decirlo– de las privatizaciones, porque a veces no se conseguían las mayorías.

De modo tal que cuando el radicalismo y el Partido Justicialista acordaron ir a la Convención Constituyente –éste es mi testimonio y mi impresión– no había una sola voluntad. Esto debemos decirlo. Lo que buscaba el PJ –pero básicamente Menem– era la reelección, y también una habilitación constitucional a lo que venían haciendo de hecho, porque no estaba regulado en la Constitución. Por su parte, el radicalismo –sobre todo el doctor Raúl Alfonsín– buscaba la limitación de ese instrumento. Ese acuerdo se hizo a principios de diciembre, mientras que el resto del acuerdo se estableció una vez cerrado el Pacto de Olivos.

Esa situación provoca que hoy nos encontremos con dos normas muy conflictivas. Una es la del artículo 99, inciso 3, y la otra, la del artículo 76; la primera parte contiene lo que quería el radicalismo, y la segunda, la habilitación que buscaba el PJ.

Así, cuando uno se detenía a analizar el escenario de la Constituyente –a lo largo de este debate me volvió esa imagen–, se encontraba con voceros del PJ que decían que estaba legalizado el uso de los DNU. Recuerdo que en ese momento le dije al doctor Alfonsín –creo ser una observadora objetiva porque estuve en contra de la legislación delegada– que eso iba a terminar en un hiperpresidencialismo y no en una limitación de los decretos de necesidad y urgencia. A tal punto fue así que, si leen el discurso final del doctor Alfonsín en el debate sobre el “núcleo de coincidencias básicas” –la diputada Marcela Rodríguez me dice que en ese momento era asesora del doctor Alfonsín

hasta que vino conmigo a esta Cámara de Diputados–, se van a encontrar con que el entonces presidente de la Unión Cívica Radical hizo un análisis de la Constitución que le significara a los jueces una interpretación restrictiva.

Quiere decir que mientras el PJ tenía una interpretación habilitante, el radicalismo sostenía una interpretación restrictiva. Por ende, el gran problema de la Constitución de 1994 es que sirve para ir hacia el semiparlamentarismo o hacia el hiperpresidencialismo. Nuestra Constitución contiene mucho de la República Francesa: tiene la figura del jefe de Gabinete y el Consejo de la Magistratura. Pero, por otro lado, contiene muchas cláusulas que si son interpretadas en forma extensiva y ambigua nos llevan al hiperpresidencialismo.

Lo cierto es que después de 1994 se nos llevó al hiperpresidencialismo. Esto fue parte de una cultura política sostenida por el peronismo, pero también por la Alianza, que como bien se dijo acá dictó numerosos decretos de necesidad y urgencia. Justamente, ésa es una de las razones por las cuales me manifesté en disidencia con la Alianza en diciembre de 1999. Esto lo saben tanto los radicales como los compañeros del PJ.

Lo cierto es que la cultura política nos llevó al hiperpresidencialismo. A eso nos oponíamos quienes queríamos reglamentar la Constitución. Además, entre quienes nos oponíamos al hiperpresidencialismo estaba la actual presidenta de la Nación, en disidencia con el propio PJ. Durante el gobierno de la Alianza hubo una tendencia, aunque menor, hacia el hiperpresidencialismo.

Alguien dijo en este recinto que es más fácil gobernar por decretos de necesidad y urgencia. El problema es que eso lleva al autoritarismo y destroza la República. Es más difícil gobernar republicánamente, pero es el mejor camino. Digo esto porque hay muchos compañeros legisladores –tanto de un lado como del otro– que siempre sentimos que el Congreso se iba vaciando. Por ello, ésta es la oportunidad que tenemos para que la misma Constitución, en lugar de ir hacia el hiperpresidencialismo, vaya hacia el semiparlamentarismo.

Para finalizar, John Rawls decía que para hacer el contrato social –está hablando de igualdad y libertad; es un contrato fundante–

tenemos que partir de una suerte de velo de ignorancia, acerca de si nos va a ir bien o mal.

Por eso, tenemos que pactar las libertades, las igualdades, la discriminación inversa no sabiendo si vamos a ser ganadores o perdedores. Creo que por primera vez a lo largo de toda la historia este Congreso y la política argentina están en un velo de ignorancia. Nadie sabe quién va a ganar en 2011.

Entonces, es un momento histórico muy importante para poder tener una comunidad de principios, dictar esta ley que beneficia al Parlamento y al pueblo de la Nación y hacer republicano, aunque es difícil, a un gobierno, sea peronista, radical, de la Coalición Cívica o de quien sea.

—Ocupa la Presidencia la señora vicepresidenta 2ª de la Honorable Cámara, doña Patricia Susana Fadel.

**Sra. Carrió.** — Todos los que estamos aquí le debemos algo a este Parlamento. Todos nosotros por estar aquí solamente tenemos la responsabilidad de haberlo vaciado, pero hoy tenemos la oportunidad de llenarlo.

Yo tengo la experiencia de que cuando nos dejaron actuar a todos —fue durante el menemismo—, a los parlamentarios, no obstante los partidos, con autonomía, actuamos con principios y produjimos dictámenes por unanimidad.

Tengo la experiencia en un período en el que era antimenemista, pero los dictámenes de las leyes constitucionales fueron sancionados por unanimidad porque dejaron actuar al Parlamento con responsabilidad, con relaciones, pensando en lo mejor.

Quizá fuera porque Menem jugaba al golf y no le importaban estas cosas. Lo cierto es que esa oportunidad se dio y ojalá se repita entre todos.

Esta ley es para cualquier presidente —y en el velo de ignorancia va a ser difícil—, y va a ser muy importante para este Parlamento, para la gente y para nosotros mismos. Por eso, avalamos en esta votación. (*Aplausos.*)

**Sra. Presidenta** (Fadel). — Tiene la palabra el señor diputado por La Rioja.

**Sr. Paredes Urquiza.** — Señora presidenta: cuando discutimos acerca de la reglamentación de institutos constitucionales debemos

tener especial cuidado pero, por sobre todas las cosas, debemos tener honestidad política, intelectual y jurídica.

La verdad es que me cuesta pensar que compañeros legisladores de una reconocida trayectoria en el mundo del derecho y como profesores en cátedras eminentes de universidades reconocidas de nuestro país, puedan sostener posiciones como las que han aceptado o avalado en el transcurso del debate.

Cuando se habla de reglamentar un instituto de la Constitución debemos saber que el Congreso tiene esa facultad, pero debe utilizarse en el sentido de viabilizar, de permitir y de hacer efectivo el ejercicio de una facultad constitucional y de ningún modo de obstruir su ejercicio.

Tampoco se puede pensar que se autorice a añadir mayores requisitos que los que la propia Constitución establece. Más aún en instituciones tan sensibles, como en este caso los DNU. Los límites a su dictado son los que ya ha puesto la Constitución Nacional.

Nadie puede, y de hecho aquí se tiene conciencia al respecto, dejar de tener en cuenta que cuando se ha tomado este tema en el “núcleo de coincidencias básicas” que precedieron a la reforma de 1994 ha sido con el objeto de limitar esta facultad constitucional, y esos límites los estableció taxativamente la Constitución, que ha fijado también una facultad de control del Congreso de la Nación. Pero de control, no de revisión en el sentido de la revisión subjetiva de la decisión tomada por el Poder Ejecutivo.

Se exigen requisitos y se ponen límites; se sostiene que tiene que haber una circunstancia excepcional, una urgencia, una necesidad que pueda ser merituada inclusive por la Justicia. ¿Pero cómo es posible admitir que en este proyecto que se propicia sancionar se establezca que también se revisará la oportunidad, el mérito o la conveniencia del dictado? Es una cuestión absolutamente subjetiva.

Es indudable que el constituyente pretende que el control se realice, pero sobre los aspectos formales y objetivos que viabilizan o no el dictado de un decreto de necesidad y urgencia. Porque supongamos que estemos de acuerdo en que hay una situación excepcional, nece-



sidad y urgencia, pero no en la conveniencia. ¿Quién gobierna entonces? ¿Qué facultad o derecho tiene este órgano político de revisar la oportunidad y el mérito de la decisión adoptada por el Poder Ejecutivo nacional?

Por otra parte, se ha hecho referencia a la necesidad de la aprobación expresa posterior. Hay que tener mucho cuidado con esto porque indudablemente estamos hablando de una condición para la existencia jurídica del acto en virtud de su calidad de complejo.

Pero esta condición que parece resolutoria en muchos aspectos entra en un cono insalvable de dudas y nulidad respecto de esta propuesta que se trae a la Cámara por mayoría. Concretamente me refiero al texto del artículo 24 de la ley 26.122. En el primer párrafo se consagra un rechazo tácito, pero el artículo 82 de la Constitución Nacional dice que el Congreso no puede expresarse sino de un modo taxativo, positivo; no deja lugar a duda alguna de que no es posible la denegación tácita. El silencio nada dice en nuestro sistema jurídico.

Peor aun, a través de este sofisma, este artilugio establecido en el último párrafo, se insiste en que es posible dejar de lado la voluntad presidencial de ejercer el derecho de veto mediante una mayoría simple de cualquiera de las Cámaras.

Realmente, no entiendo cómo es posible razonar que el veto parcial y la promulgación parcial sean dos cuestiones diferentes en su naturaleza y su consecuencia jurídica e incluso en la formalidad de su dictado. No es posible hablar de una diferenciación sustancial de modo tal que por un lado tenga andamio jurídico una de las medidas, supongamos la promulgación parcial, y un tratamiento completamente distinto la otra, en este caso el veto. No son dos cosas distintas sino dos caras de la misma moneda. Por lo tanto, no es posible admitir que sin las mayorías especificadas por la Constitución el Congreso pueda tomar determinaciones respecto de un veto o de una promulgación parcial.

Se ha expresado que en caso de que la promulgación parcial no sea aprobada la ley queda virtualmente derogada. ¿Cómo es posible sustentar una lógica jurídica que en caso de que el veto no tenga aprobación la parte que ha sido promulgada parcialmente caiga de por

sí? ¿Qué sucede si por ejemplo esa norma ha sido sancionada con una mayoría calificada y luego se la deja de lado con una mayoría simple como consecuencia directa o indirecta de aquella otra medida?

Sin lugar a dudas creo que la honestidad intelectual y jurídica deben ser las que imperen a la hora de tomar medidas como las que se pretenden. De lo contrario, estaremos afectando gravemente el ejercicio de nuestras instituciones constitucionales. (*Aplausos.*)

**Sra. Presidenta** (Fadel). – Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

**Sr. Alfonsín.** – Señora presidenta: hace algún tiempo me invitaron a concurrir a un seminario de la Fundación Jean Jaures del Partido Socialista.

Entre los panelistas había un conocido periodista –hoy ocupa una función importante–, que con ironía se refería a estos debates. Se burlaba un poco de las deliberaciones que se producen en el Parlamento, porque sostenía que en definitiva ninguno estaba dispuesto a votar en un sentido diferente del que pensaba hacerlo cuando llegó al recinto, a pesar de escuchar opiniones diferentes.

Tanto antes como ahora me pareció que el señor periodista cometió un error conceptual muy grande. Tal vez es cierto que en el Parlamento a partir del debate no logremos cambiar las opiniones de muchos, porque incluso esta discusión se dio en las comisiones. Si allí no se pudieron cambiar las opiniones de quienes defendían los distintos proyectos, difícilmente se pueda lograr en este recinto.

Sin embargo, a veces se ha cambiado alguna opinión. Pero lo más importante de lo que ocurre con los debates es que la sociedad debe saber qué se piensa, cuáles son las visiones y cuáles las posiciones de cada uno de los partidos políticos. Que a algunos responsables de la comunicación después no les interese informar a la sociedad cuáles fueron las distintas posiciones, es algo que no tiene que ver con nuestra responsabilidad.

Por otro lado, todos estos debates que son consignados en el Diario de Sesiones, tienen importancia para analizar la historia y ver cuáles fueron las responsabilidades de cada una de las fuerzas políticas que tuvieron la posibilidad

de influir en las decisiones que tenían que ver con la cosa pública.

Pensando que puede haber medios de comunicación –¡ojalá los haya!– que estén televisando esta asamblea, quiero decir algunas cosas dirigidas a quienes pueden estar escuchando.

¿Qué es un decreto de necesidad y urgencia? Es una decisión que toma el Poder Ejecutivo que en realidad le corresponde al Parlamento. Mediante el dictado de un decreto de necesidad y urgencia el Poder Ejecutivo toma decisiones que por la Constitución corresponden al Parlamento.

En nuestro régimen constitucional existen tres poderes: el Ejecutivo, el Judicial y el Parlamento. Hay cosas que no puede hacer el Poder Ejecutivo, porque corresponden a los otros poderes; también hay cosas que no puede hacer el Parlamento porque corresponden a los demás poderes. Lo mismo podría decir del Poder Judicial.

El Poder Ejecutivo no puede hacer lo que le corresponde al Parlamento. Es algo que dice claramente la Constitución. Ahora bien, establece una excepción. En determinadas circunstancias permite al Poder Ejecutivo que haga cosas que debería hacer el Parlamento. ¿En qué situación? En casos de necesidad y urgencia. ¿Cuándo existen necesidad y urgencia? Cuando se dan las razones que habilitan al Poder Ejecutivo a hacer cosas que normalmente no puede hacer por la sencilla razón de que son competencia de otro poder del Estado.

No se pueden establecer en una ley todos los casos en los que nos encontraríamos en una situación que habilitaría al Poder Ejecutivo a asumir competencias que no le son propias. Pero podemos decir en términos generales que el Ejecutivo puede tomar decisiones que le competen al Parlamento cuando éste no funciona, cuando por alguna razón de fuerza mayor –la que sea– no puede funcionar, o cuando se trata de prevenir o reparar un daño y no se puede esperar el trámite parlamentario.

Esto ha ocurrido a lo largo de la historia reciente. Hay decisiones que debería tomar el Parlamento pero frente a las circunstancias es necesario que las tome el Ejecutivo y luego las ratifique el Parlamento, porque esas decisiones

no pueden ser sometidas sin grave perjuicio al trámite parlamentario normal.

En ninguna parte la Constitución dice que tener minoría en alguna de las Cámaras constituya una de las circunstancias de necesidad y urgencia que habilitan que el Ejecutivo se atribuya competencias que no son de él. Si realmente fuera así estaríamos casi anulando al Parlamento, sobre todo con esta ley, con la actual ley vigente. Esto es así porque apelando al veto y teniendo mayoría en alguna de las Cámaras se anularía definitivamente el Parlamento.

Estamos proponiendo la modificación de la ley vigente, que es mejor que lo que existía por la sencilla razón de que antes no había ley. Me parece que el proyecto en debate es mejor que la ley actual. Y nadie puede decir que se está negando la posibilidad de que el Ejecutivo utilice las competencias excepcionales previstas en la Constitución.

¿Acaso que se establezca como condición que deba ser aprobado por las dos Cámaras significa negar la posibilidad de que el Ejecutivo ejerza esta facultad excepcional? ¿Acaso que se establezca por ley la obligación de que el Ejecutivo tenga que llamar a extraordinarias cuando emite un DNU significa negarle la facultad de tomar la decisión respectiva?

En fin, no veo que exista ninguna limitación que sea tan irrazonable y que de hecho devenga en una anulación de las facultades que en casos excepcionales reconoce la Constitución al Ejecutivo. Por el contrario creo que es un avance. Desde luego la ley puede ser mejor, y seguramente con la experiencia nos iremos dando cuenta.

Coincido con lo que decía el diputado Rossi. Creo que uno de los problemas más serios que tuvimos en la Argentina tiene que ver con el descuido, el destrato institucional, con el hecho de que subordináramos las instituciones a la construcción política, que subordináramos el respeto a las instituciones en nombre de la construcción política.

No va a haber país en el mundo, no lo van a encontrar, sobre todo en tiempos de globalización, en el que todos nos enteramos de todo lo que ocurre en tiempo real, que pueda progresar si no respeta estrictamente las instituciones,

tanto desde el oficialismo como desde la oposición; y esto lo comprende la sociedad.

Antes se creía que eran sólo cosas de los radicales; perdónenme los amigos del Frente para la Victoria y los justicialistas, “fetichistas institucionales” nos decían. El respeto a las instituciones también tiene un costado instrumental.

Será muy difícil progresar si no nos comportamos de manera seria, y un país cuyas fuerzas políticas no respetan las instituciones no es un país que se comporta de manera seria. De tal modo que me parece que hay una relación estrecha, que la sociedad ha comprendido más que nosotros, entre institución y progreso.

Me parece que éste es un pequeño paso. Tenemos que dar muchos de aquí en adelante, pero celebro que los podamos dar. (*Aplausos.*)

**Sra. Presidenta** (Fadel). – Tiene la palabra el señor diputado por Río Negro.

**Sr. Albrieu.** – Señora presidenta: escuché con atención lo que decía la diputada Carrió y me parece que en sus palabras podemos encontrar algunas de las claves de este proyecto que hoy estamos tratando.

Ella vinculó en primer lugar el decreto de necesidad y urgencia con las facultades ilegales, inconstitucionales, que tuvieron los gobiernos de facto en la República Argentina, lo cual significa ya descalificar desde un principio los decretos de necesidad y urgencia.

Me voy a permitir disentir al menos parcialmente con la señora diputada Carrió, porque, más allá de que pueda haber alguna influencia de la historia sobre los quiebres institucionales en la Argentina, también es cierto que los decretos de necesidad y urgencia han surgido, por un lado, de la cultura política de nuestro país y, por otro, de las imperiosas necesidades que a veces se le presentan a quien gobierna para hacer frente a un mundo cada vez más complejo, donde es necesario resolver rápidamente los problemas, sobre todo frente a un Parlamento bicameral, como el argentino, donde resulta imprescindible contar con tiempo para la toma de decisiones.

Es claro que el Poder Ejecutivo debe disponer de una herramienta que le permita dar respuesta rápida a los problemas que se presentan. También resulta claro de la lectura del proyec-

to que su casi único objetivo es cercenar –hasta hacer desaparecer– la posibilidad de que el Poder Ejecutivo utilice esta herramienta. No se ha tenido en cuenta el delicado equilibrio que marca la Constitución y que es necesario, entre la necesidad del Poder Ejecutivo de contar con este instrumento y las facultades de contralor del Congreso Nacional.

Entonces, este proyecto se ha volcado totalmente hacia las facultades de contralor, quizás siguiendo lo que decía la diputada Carrió respecto de la relación entre la Constitución y un sistema casi parlamentario. Debo reconocer que esta opinión respetable de mi colega de la Cámara de Diputados es casi única y no encuentra mayor eco en los constitucionalistas.

Si creemos que la Constitución habilita un régimen casi parlamentario, parecería correcto limitar las facultades del Poder Ejecutivo, como lo hace esta iniciativa, pero esto no es así, porque la Constitución reconoce facultades propias al Poder Ejecutivo.

No es propio de un sistema parlamentario que para insistir en la sanción de una ley la Constitución requiera una mayoría especial y agravada, como los dos tercios, frente al veto del Poder Ejecutivo. Vivimos bajo la égida de una Constitución que es claramente presidencialista, porque así lo marcan los orígenes y la historia de este país.

En el afán de oponerse a esta realidad, el proyecto no ha dejado de soslayar disposiciones constitucionales importantes. No me voy a explayar en todas ellas, porque ya han sido mencionadas por varios diputados, pero sí quiero señalar al menos dos de los problemas constitucionales del proyecto.

El primero, que no es menor, se refiere a las autoridades de la comisión bicameral. Dice que deberán ser designadas a propuesta del bloque político de la oposición con mayor número de legisladores. Esta disposición desconoce el espíritu de la Constitución, que dice que la comisión bicameral debe ser representativa de la situación y del número de los bloques.

La primera resolución que hay que tomar sobre la comisión bicameral no reconoce la realidad parlamentaria que debe reflejarse en ella. Esto es contrario al espíritu de la Constitución y puede llevar a soluciones realmente irrazo-

nables, como elegir un presidente que, de los veinticuatro miembros que prevé el proyecto, cuente sólo con el apoyo de seis, mientras que los otros dieciocho podrían apoyar a otro presidente. Esto no sólo es inconstitucional, sino que llevaría realmente a soluciones disvaliosas.

En segundo lugar, quiero volver al tema de la nulidad y la posibilidad de que el Congreso la dicte. Aquí se ha confundido la sanción al acto –que es la nulidad– con el otorgamiento a este Congreso de la facultad de declararla.

Una cosa es que la Constitución señale como nulo un acto, y otra es que diga que este Congreso puede declarar esa nulidad. En ninguna parte la Constitución establece que sea el Congreso quien declare la nulidad. Hace sí el control de constitucionalidad, que puede ser preventivo, porque no puede sancionar ninguna norma que sea contraria a la Constitución, o puede ser reparador, cuando deroga normas que resultan inconstitucionales.

Este control de constitucionalidad, que es una forma de control de legitimidad, lo puede hacer hasta un soldado desobedeciendo una orden del sargento manifiestamente ilegítima, como causa de justificación frente a un delito. Pero no quiere decir que el soldado pueda declarar la inconstitucionalidad de la norma.

Por eso, esta sanción que prevé la Constitución de ninguna manera significa otorgar la facultad a este Congreso de declarar la nulidad. Ésa es la opinión casi mayoritaria de los constitucionalistas, salvo el caso de Sabsay, quien frente a la ley 25.779 dijo, en cada ocasión que pudo, que solamente el Poder Judicial podía decretar nulidad, y hoy extrañamente ha cambiado de opinión. Allá él con sus opiniones constitucionales, pero resulta claro que el Congreso no puede declarar la nulidad de las normas, por las razones que expuso el diputado Prieto.

Por todo lo manifestado creo que este proyecto de ley debe ser rechazado por resultar inconveniente y claramente inconstitucional. (*Aplausos.*)

**Sra. Presidenta** (Fadel). – Tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

**Sra. Rodríguez.** – Señora presidenta: como señalaba Castoriadis, la democracia es la autoinstitución consciente de la sociedad. En

lenguaje prosaico, esto significa que la democracia es la forma o el invento que hombres y mujeres hemos logrado para darnos instituciones, organización colectiva, para tomar las decisiones más importantes que tienen que ver con nuestras sociedades, sin ninguna interferencia de una autoridad más trascendente a nosotros mismos. En este sentido, el Congreso de la Nación es el ámbito por excelencia de una democracia deliberativa.

Cuando los diputados del oficialismo hablan de facultades e instrumentos del Poder Ejecutivo, en realidad equivocan los principios. Más allá de la tensión que ha descrito la diputada Carrió que se dio efectivamente en la Convención Constituyente, lo cierto es que si vamos al debate de la ley que dispone la necesidad de la reforma, que tuvo que ser aprobada con los dos tercios de los votos en este Congreso, en el Núcleo de Coincidencias Básicas –con el que se podrá estar de acuerdo o no, pero es lo que se votó– estaba la atenuación del hiperpresidencialismo.

Más aún, países presidencialistas como los Estados Unidos no tienen un sistema de DNU como el nuestro. Entonces, seguir acudiendo a que nuestro país es presidencialista y por ello se produce un desborde en el uso de estas facultades, realmente no es un buen basamento.

Además, ha quedado claro que en la Constitución Nacional hay principios que están plasmados en su letra. Un principio general es que el Poder Ejecutivo no puede dictar normas de carácter legislativo, y sólo excepcionalmente y con requisitos muy especiales puede saltarse este principio.

Por otra parte, están las limitaciones muy estrictas en términos de delegaciones, contenidas en el artículo 76; también existe la prohibición de sanción ficta y, es más, la necesidad de expresión manifiesta de las Cámaras contenida en el artículo 82. Ésos son los principios rectores para esta ley. Me parece que esto es fundamental, y es lo que debe guiar la forma en que regulamos el control que debe tener este Congreso, que en realidad lo único que hace finalmente es asumir sus propias facultades.

De ninguna manera el Poder Ejecutivo puede hacer lo que este Parlamento no podría. Si para sancionar una ley es necesario que las dos Cámaras expresen su voluntad, menos aún



podría hacerlo el presidente de la Nación con facultades que ni siquiera le pertenecen.

Voy a referirme muy brevemente a los casos de promulgación parcial. Voy a invertirles la carga de la prueba. Aquí el señor diputado Yoma ha dicho: “Díganme un caso en el cual se haya votado sin los dos tercios”. Y yo se los digo al revés: al menos desde que soy diputada, que yo recuerde no ha habido un solo caso en que no se haya votado con mayoría simple. No me da el tiempo para contar todas las sesiones –y pido permiso para insertar– en las que se ha votado con mayoría simple. Son todas menos aquella en la cual se trató el veto de reforma política. Esto consta en las versiones taquigráficas, donde en todos los casos se pide quórum y mayoría simple. Es más, si ustedes recuerdan, todos los decretos de necesidad y urgencia, las promulgaciones parciales y los decretos delegados –que son resoluciones– son votados en un solo acto. Sólo cuando alguna vez pedíamos votación nominal se hacía la distinción. Y en esos casos en que se pedía que la votación se hiciera nominalmente, quedaba claro que se votaba con mayoría simple. Esto consta en los registros públicos, y la Secretaría Parlamentaria lo podría acreditar perfectamente. Además, insisto, tengo en mi poder todas las versiones taquigráficas, cuya inserción solicito.

Ahora bien, no obstante haber acompañado con convicción democrática y con algunos límites este dictamen que estamos discutiendo, ello no me impide reflexionar públicamente acerca de los déficits que, creo, tiene.

– Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Honorable Cámara, doctor Eduardo Alfredo Fellner.

**Sra. Rodríguez.** – Creo que estamos ante un fuerte estímulo para actuar, porque valorando la democracia deliberativa existe la posibilidad de dar razones para persuadir. Tal vez las posiciones que hoy no son mayoritarias puedan en el futuro ser adoptadas.

Creo firmemente que en los casos de delegación no hay posibilidad de que exista una aprobación tácita. Resulta absolutamente necesario que el proyecto sea aprobado por ambas Cámaras. Basta el rechazo de una sola de ellas para que caiga.

Es cierto que el Congreso se expresó al delegar, pero después tenemos que controlar la validez, es decir, por ejemplo, si se cumplió con las bases de la delegación, si se cumplió con el plazo. Además, lo tenemos que hacer de manera expresa porque así nos lo pide el artículo 82 de la Constitución Nacional. En esto fue absolutamente clara –me remito aquí a las palabras del convencional constituyente del radicalismo– cuando justamente en el Núcleo de Coincidencias Básicas se refirió a este artículo en particular.

De todas maneras creo que efectivamente los argentinos y argentinas queremos que la democracia funcione, queremos darnos nuestras propias normas y no que nos sean impuestas en un marco de opacidad en lugares que desconocemos y seamos acá una escribanía; queremos empezar de una vez por todas a autoinstituirnos sin la necesidad de que alguien que diga que vela por nosotros, sin consultarnos y en la más obtusa opacidad decida sobre aquello que afecta la vida de todos los ciudadanos. En definitiva, queremos más democracia, y eso es lo que aun con estas falencias intentamos ofrecer. *(Aplausos.)*

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra la señora diputada por Tierra del Fuego.

**Sra. Calchaquí.** – Señor presidente: la verdad es que el tratamiento y la reglamentación de los DNU llevan muchísimo tiempo de discusión. Creo que todos los parlamentarios nos hemos prestado a discutir esto y a dar calidad institucional al debate sobre el tratamiento de los DNU. No se ha perdido nada en esta Cámara.

Observo con gran preocupación la desvalorización permanente y sistemática que se realiza –según quién habla– de nuestras funciones y de nuestro propio trabajo legislativo. Siento una gran preocupación cuando nos detenemos en el tratamiento de DNU y su reglamentación cuando quizás no es trascendental para la vida del pueblo argentino y hay cuestiones más importantes que tratar. Pero nos detenemos con discursos tremendistas a cuestionar en este caso al oficialismo como poco democrático, poco constitucionalista o antirreglamentario, tratando de utilizar argumentos tales como que la República y la democracia están en riesgo. ¡Dios mío! Esto es un desastre. Parece que es-

tamos en riesgo. La verdad es que siempre nos pronostican desastres de todo tipo.

Recién escuchaba palabras referidas al valor que tienen los DNU cuando se trata de darle importancia a la democracia y si su tratamiento correspondía al Parlamento.

Voy a tomar las palabras del doctor Alfonsín, quien está aquí presente, que quiso conceptualizar sobre el tema de los DNU para valorizar a la Cámara en relación con lo que debe legislar. Y yo quiero hacer un poco de memoria, porque hace mucho tiempo que esta Cámara no discute los DNU como lo hace actualmente.

Por ejemplo, el cambio de moneda –del austral– en la época del alfonsinismo se hizo con un DNU, y según su concepto, señor Alfonsín, debería haberlo hecho la Cámara. Evidentemente, se hizo con un DNU. Pero muchas otras cosas se hicieron con DNU en la historia de la Argentina y no se trataron con el fervor que se utiliza en estos discursos tremendistas de que está todo en riesgo: la democracia, la institucionalidad, la República.

Por ejemplo, el canje, el megacanje y la flexibilización laboral –que dejó más del 21,5 por ciento de los trabajadores sin empleo– se trataron con DNU y la República no se fundió, y la democracia tampoco. Se perdieron otras cosas, pero nadie se demoró en la discusión de la instrumentación de los DNU con el fervor que hoy emplea la oposición, donde los compañeros –que por supuesto saben muchísimo más que yo– plantean cuestiones parlamentarias y constitucionales en cuanto a qué debe votarse, si tiene que ser con mayoría simple o agravada, si corresponde que la Cámara interprete la nulidad absoluta o no.

Creo que hay una irresponsabilidad política terrible en los dichos de la oposición cuando quiere resguardarse en este proyecto de ley tratando de cambiar un acuerdo constitucional que fue llevado adelante por dos fuerzas políticas mayoritarias y que dio origen a la Constitución de 1994, que es perfectamente clara en sus procedimientos al igual que nuestra reglamentación. No sé qué más quieren cambiar o agregar.

Creo que hay una sola intención de parte de esta Cámara. Muchos citan a John Rawls cuando hablan de los principios, del principio

de justicia que se debe establecer y de los principios que debemos establecer con la venta. Creo que tenemos un ojo tapado, que no somos muy objetivos y que esta discusión se hace en función de entorpecer un instrumento válido que tiene el gobierno nacional o el Ejecutivo hasta el año 2011.

Creo que ésa es la única intención de esta Cámara: seguir poniendo piedras en el camino, seguir entorpeciendo y seguir buscando las formas de alterar algo que es perfectamente aplicable en los términos en que se encuentra.

Nos queremos poner a interpretar la Constitución cuando esto le corresponde, y lo hace perfectamente bien, al Poder Judicial. Queremos definir algo que le corresponde al Poder Judicial, como es la nulidad absoluta de una ley. Me parece que es una irresponsabilidad absoluta, y aparte denota desconocimiento.

Además, eso tiene una intencionalidad profunda, que es poner palos en la rueda a un instrumento del cual puede hacer legítimo uso este gobierno y con lo cual tienen demorado a este Congreso desde hace más de cuatro meses, para que no pueda avanzar en la discusión de otros temas que son mucho más importantes para el progreso del país.

Creo que esa responsabilidad de la oposición no se la van a sacar de encima, porque el pueblo está esperando otro tipo de discusiones de esta Cámara. No está esperando las discusiones reglamentarias, sino que está esperando decisiones firmes a futuro.

Es cierto que hay necesidades, y ustedes lo saben, pero esas necesidades las determina el Poder Ejecutivo. Y no es necesario que exista un conflicto, que haya una tremenda crisis o que el pueblo esté rebelado en las calles como en 2001 para que el gobierno nacional decida tomar una medida. Hay necesidades que pueden ser previsibles...

**Sr. Presidente (Fellner).** – Señora diputada: la Presidencia le solicita que vaya redondeando su discurso.

**Sra. Calchaquí.** – ...y sobre la base de esas necesidades y esa previsión se han dictado los decretos del gobierno nacional, los cuales ustedes no quieren admitir, no quieren aceptar y quieren insistir con reglamentaciones y nuevas interpretaciones de la Constitución al solo efec-

to de demorar las discusiones importantes, al solo efecto de hacer creer a los argentinos...

**Sr. Presidente** (Fellner). – Señora diputada: la Presidencia le solicita que finalice su discurso porque se ha agotado su tiempo.

**Sra. Calchaquí.** – ...que están ante un gobierno autoritario, olvidando la historia de sus propios partidos, olvidando la forma en que con tremendos decretos dejaron sin ART, sin previsión social y sin empleo con la ley de flexibilización. Parece que han olvidado eso.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Señora diputada: la Presidencia le solicita una vez más que finalice su exposición.

**Sra. Calchaquí.** – De acuerdo, señor presidente. Voy a insertar el resto de mi discurso. Solamente quiero recordar que en la Argentina hubo muchísimos decretos de necesidad y urgencia durante más de cuatro meses que no tuvieron esta discusión en el Parlamento. *(Aplausos.)*

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires, quien solicitó el uso de la palabra por haber sido aludido.

**Sr. Alfonsín.** – Señor presidente: efectivamente, le solicité el uso de la palabra porque he sido aludido y malinterpretado. De ninguna manera he dicho que no se puede utilizar un decreto de necesidad y urgencia. Creo que he sido absolutamente claro. Hay circunstancias en la vida de un país en las que inevitablemente el Ejecutivo tiene que asumir funciones que no le son propias; la Constitución define estas circunstancias como casos de necesidad y urgencia.

Lo que he dicho, señor presidente, es que este Parlamento puede modificar la ley que reglamenta el uso de los DNU para establecer algunas condiciones que impidan los abusos.

En lo que respecta al Plan Austral, no sé de qué manera imagina la diputada que se podría haber instrumentado una decisión como ésa a través de un debate parlamentario; resulta absurdo siquiera pensarlo.

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

**Sr. Landau.** – Señor presidente: trataré de ser breve para no repetir los conceptos vertidos

por los legisladores que me precedieron en el uso de la palabra.

Voy a hacer referencia al tema que nos ocupa enumerando los puntos del dictamen que considero insalvables, cuyas consecuencias son realmente perjudiciales para el funcionamiento de un Estado moderno.

El Estado en su conjunto es un gran productor de normas jurídicas generales y particulares. Todos los poderes son el Estado y todos gozan de los atributos de ese Estado, entre los que se encuentra la potestad creadora de normas. Ésta es la explicación fáctica que da fundamento a la nueva distribución funcional de las actividades estatales; así funciona un Estado moderno.

Resulta fundamental remarcar el alto contenido político del artículo 99, inciso 3, de la Constitución, ya que impide la parálisis de la acción de gobierno –que en un sistema presidencialista es de extrema gravedad–, por la inactividad del Poder Legislativo, ante situaciones que ameritan una urgente solución.

Muchas decisiones importan tener que hacer frente a emergencias, que fundamentalmente en el terreno económico requieren la toma de medidas inmediatas. Por ello, los constituyentes de 1994 decidieron plasmar en el texto constitucional esta herramienta –me refiero a los decretos de necesidad y urgencia– para hacer frente a esas situaciones.

Además, debe recordarse que los decretos de necesidad y urgencia no son una creación de la convención reformadora de 1994, sino que existen en la vida institucional argentina desde hace más de 120 años. Así, la regulación constitucional recibe esa larga tradición que hoy estamos tratando de modificar. Cabe aclarar que es una tradición claramente jurisprudencial.

Si tenemos eso en claro no podemos pretender que esta herramienta constitucional de urgencia sea limitada por plazos o procedimientos irracionales que lo único que lograrían es desnaturalizarla.

Por eso, la doctrina lo ha considerado un acto jurídico complejo, y lo ha hecho porque intervienen los dos poderes –el Ejecutivo y el Legislativo– y el acto se perfecciona cuando participan ambos.

La ley que reglamenta el trámite de los decretos de necesidad y urgencia debe basarse en la razonabilidad de congeniar la facultad creadora de normas por parte del Poder Ejecutivo, con el control posterior del Poder Legislativo. Pero en ningún caso puede limitarse esa facultad, toda vez que resultaría letra muerta el artículo 99, inciso 3, de la Constitución y se traicionaría el espíritu constitucional.

Si el constituyente, basado en la realidad de un Estado moderno que se caracteriza por tomar medidas en tiempos muy breves, consideró que el Poder Ejecutivo podía dictar decretos con naturaleza de ley bajo ciertas circunstancias, entonces la ley que reglamente dicha norma constitucional no puede desconocerlo.

Resultaría una contradicción reconocer al Ejecutivo la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia y, luego, imponerle que ellos cumplan el trámite normal de las leyes. Justamente la letra de la Constitución Nacional establece que son las circunstancias excepcionales que hacen imposible seguir el trámite parlamentario de sanción de normas las que determinan las razones de necesidad y urgencia. Por lo tanto, bajo ningún concepto podría reglamentarse la vigencia de los DNU a tal punto que éstos pierdan su vigencia poniendo en peligro los derechos adquiridos.

En primer lugar, la sanción establecida en el artículo 9º del dictamen no corresponde en absoluto y provoca mi rechazo.

Quiero expresar mi desacuerdo con la sanción de nulidad que se pretende establecer. Así como lo reiteré recientemente en este mismo ámbito, cuando tratamos el decreto 298, considero que la nulidad debe ser, en todo caso, aplicada al caso concreto por un tribunal judicial y no declarada genéricamente y en abstracto por el Poder Legislativo.

Si bien el segundo párrafo del artículo 99, inciso 3, dice que “el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo”, ello no implica que la sanción sea aplicada por el Congreso.

Se trata de una reafirmación del principio republicano de la división de poderes y determina la regla básica para la actividad del Poder Ejecutivo. Y así como consagra la regla, a con-

tinuación regula la excepción: los decretos de necesidad y urgencia.

Por el contrario, la propia ley que reglamenta los decretos de necesidad y urgencia establece que las Cámaras deben aprobarlos o rechazarlos. Las consecuencias que conlleve no son declarables por el Legislativo en abstracto, ya que no tiene la facultad de declarar la inconstitucionalidad o, en todo caso, la nulidad absoluta de normas.

Por otra parte, el dictamen en su artículo 17 dice que se modifica el artículo 24 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera: “Para mantener su vigencia, los decretos de necesidad y urgencia y los de promulgación parcial de leyes, deberán ser aprobados expresamente por la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara del Congreso. Perderán su vigencia aquellos decretos que sean rechazados por una de las Cámaras o que no sean aprobados en forma expresa por ambas Cámaras dentro de los sesenta (60) días corridos contados desde la fecha de su dictado”.

De acuerdo con la modificación propuesta, se plantea la posibilidad de que los decretos pierdan su vigencia con el rechazo expreso de una sola de las Cámaras.

Consideramos que de adoptar el criterio de la aprobación de los decretos por la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara del Congreso, debe utilizarse ese mismo principio para su rechazo.

En la primera parte del artículo 82 de la Constitución Nacional se establece que la voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente.

Tal principio no sólo incluye la aplicación particular que efectúa a continuación en el segundo párrafo con referencia a la sanción, sino que debe también cumplirse en el caso del rechazo. La norma constitucional es de tal generalidad que debe entenderse para todos los casos y no corresponde que nosotros –los legisladores– desvirtuemos dicho principio.

Súmense a esto las consecuencias establecidas en la última parte del artículo propuesto en cuanto a la pérdida de vigencia de los DNU. Téngase presente que las Cámaras podrían no tratar en 60 días el DNU intencionalmente,



como es tan común en la vida legislativa. Intencionadamente el DNU caería, poniendo en peligro los derechos adquiridos en el transcurso de ese plazo. Ello, muy a pesar del mandato constitucional del artículo 99, inciso 3. Por lo tanto, no puede –entiendo– bajo ningún concepto caer el DNU debido a la inactividad de un Poder Legislativo que no se hubiere reunido para su tratamiento. Resultaría jurídicamente disparatado supeditar la seguridad jurídica de las relaciones establecidas a través de las decisiones soberanas del Poder Ejecutivo a las contingencias del trámite parlamentario.

En cuanto al veto, el artículo es palmariamente inconstitucional. Me estoy refiriendo al artículo 19. Me sorprende que la oposición, que cuenta con prestigiosos constitucionalistas en sus filas, haya, finalmente, avalado con su firma tal propuesta en detrimento de las facultades propias del Poder Ejecutivo.

Voy a terminar formulando –aclaro que en cuanto al resto de lo que pensaba expresar voy a solicitar su inserción en el Diario de Sesiones– esta última reflexión. Creo que cuando el voto popular nos llevó a integrar este Poder Legislativo nos comprometimos públicamente a ejercer nuestra actividad dentro del marco que nos fija la Constitución Nacional.

Por eso, no puedo acompañar con mi voto un despacho que vulnera reiteradamente la misma Constitución que juramos defender. Por eso, insto a los legisladores que suscriben el dictamen en consideración a que se abstengan de incurrir en una nueva violación de la Constitución Nacional. (*Aplausos.*)

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

**Sr. Iglesias.** – Señor presidente: el diputado preopinante finalizó hablando de la Constitución Nacional. Justamente la tengo en mi banca, y el artículo 75, inciso 7, referido a las atribuciones del Congreso, dice así: “Corresponde al Congreso: [...] Arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación”. Al respecto, quisiera que me dijera alguien si el Congreso ha sido el que en estos últimos años se ha ocupado de la deuda o si sistemáticamente, con resultados que no hace falta mencionar, se ha ocupado el Poder Ejecutivo.

Me gustaría también referirme a un par de ideas que se divulgan con mucha superficialidad. La primera es la de la indiferencia popular frente a las cuestiones reglamentarias, y la otra la acusación de que esta Cámara no trata los problemas de la gente.

Lo cierto es que el mandato de los ciudadanos argentinos el 28 de junio de 2009 fue muy claro: “Paren los atropellos y la ruptura del orden institucional. Hagan que se respeten las instituciones”. Y aquí estamos para cumplirlo.

La segunda idea que se divulga desde el oficialismo, también con superficialidad, es que las cuestiones de forma impiden tratar el fondo de los temas. En el caso del Fondo del Endeudamiento, o del Bicentenario, que es el mismo, sostienen que lo decisivo es qué se hace con reservas, mientras que es indiferente la forma en que se tomaba la decisión.

Mire, señor presidente, a la Argentina no la ha fundido, no la funde ni la va a fundir una decisión errada sobre unos miles de millones de dólares. A la Argentina la fundió, la funde y la va a seguir fundiendo vivir sin ley y sin Estado de derecho. A la Argentina la funde vivir sin moneda, en un contexto de permanente inflación que se lleva los salarios y las jubilaciones. A la Argentina la va a fundir tener un Banco Central al que pretenden convertir –ya lo han hecho pero quieren profundizarlo– en la “cajita feliz” del gobierno de turno. A la Argentina la funde y la va a seguir fundiendo vivir con gobernadores rehenes del Poder Ejecutivo, con jueces rehenes del Consejo de la Magistratura y en un estado de excepción permanente donde la única regla verdaderamente vigente es la violación de todas las reglas.

Por eso, la cuestión de fondo es si vamos a vivir en un régimen presidencial, republicano o en una monarquía, en un hiperpresidencialismo, o en una monarquía plebiscitaria. Lo central es si vivimos en una república de iguales o si la presidenta está por encima de la ley y puede desconocer los fallos de la Justicia, y meter al Congreso en el *freezer* a fuerza de DNU, y vetos y negativas a dar el quórum.

El verdadero punto de la cuestión es que al kirchnerismo le molesta el Congreso. Preferiría que no existiese. Cómo se explica, si no, que durante cuatro años, teniendo mayoría en ambas Cámaras, en materia de dictado de decre-

tos de necesidad y urgencia superan la marca de su antiguo amigo y actual protector Carlos Menem. ¿Qué sentido tiene batir el récord de dictado de decretos de necesidad y urgencia, cuando se tiene mayoría en ambas Cámaras, que no sea el de expresar públicamente el desprecio al Congreso, que es desprecio a los representantes del pueblo de la Nación?

Si cuando tienen mayoría convierten el Congreso en una escribanía y cuando la pierden hay que votar con ellos porque si no uno pone palos en la rueda, entonces tienen que decir para qué está el Congreso. Si siempre tenemos que hacer lo que dice el Poder Ejecutivo, ¿para qué estamos acá? Devolvamos las dietas, que se vayan a su casa nuestros asesores, y por lo menos el pueblo se ahorrará un poco de dinero.

El Congreso tiene derecho a no estar de acuerdo con el Poder Ejecutivo y a imponer su opinión en las leyes que sanciona. Según lo que dispone el artículo 75 de la Constitución, el Congreso tiene derecho, por ejemplo, a arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación, facultad que se le ha quitado por medio de decretos de necesidad y urgencia y delegación de facultades extraordinarias y superpoderes.

Señor presidente: éste es un régimen presidencialista pero también republicano y constitucional, y el golpismo destituyente no es sólo contra el Poder Ejecutivo. En un régimen republicano, el golpismo destituyente puede ser también contra el Congreso, en el que están representados los ciudadanos de la Nación.

El mecanismo de los DNU que queremos derogar es el que ha utilizado preferentemente el Poder Ejecutivo para apropiarse de facultades ajenas.

Este gobierno ha abusado, más que los anteriores, de los decretos de necesidad y urgencia, pero le voy a dar la razón al oficialismo cuando señala que estos males tienen una larga historia. En realidad, no sé cuál es el sentido de la palabra “memoria” para el oficialismo. Yo creía y aún creo que la memoria sirve para ver los errores del pasado y no volverlos a cometer, y hoy me causa una cierta indignación escuchar del oficialismo que la memoria significa recordar los errores del pasado para justificar los horrores del presente. Me parece que ése no es el significado de la palabra “memoria”.

Cambiar el régimen de aprobación de los DNU implica un compromiso de toda la Cámara, porque en 2011 puede gobernar el país cualquiera de estos bloques. Este es un compromiso para todas las bancadas de la oposición que promueven la sanción de una nueva reglamentación de los DNU.

Quiero cerrar señalando dos cosas: en primer lugar, los DNU conforman un tríptico de excrecencias del poder monárquico en medio de un régimen republicano que viola la división de poderes. Por eso, si bien ahora vamos a ir por una reglamentación estricta que respete el contenido fijado por la Constitución, en el futuro existe una tarea pendiente para que este Congreso o una Asamblea Constituyente derogue la capacidad de indulto, ya que es violatoria de las potestades del Poder Judicial. Y también habría que derogar el veto presidencial, que es violatorio de las potestades del Parlamento.

Lo vamos a hacer. Y lo vamos a hacer defendiendo la Constitución argentina y la Declaración de Principios de la Coalición Cívica, que se suscribió cuando nuestra coalición se formó, en el año 2007. Fue parte de nuestra campaña presidencial de 2007, y voy a leer exactamente lo que dice al respecto: “En el campo institucional nacional, la Coalición Cívica se pronuncia por un verdadero federalismo fundado en un régimen de coparticipación equitativo que acabe con el chantaje y la cooptación de gobernadores provinciales, por la restitución al Parlamento y a la Justicia de su dignidad e independencia avasalladas, por una reforma política y del sistema de financiación de los partidos que impida la eterna reproducción del viejo orden político, por una reforma fiscal que acabe con la concentración de la renta y por la devolución de los poderes sustraídos al Parlamento y el fin del hiperpresidencialismo”.

Eso es lo que prometimos, esto es lo que votó la gente el 28 de junio, y esto es lo que vamos a hacer. Gracias, señor presidente.

**Sra. Carrió.** – Pido la palabra para una aclaración.

**Sr. Presidente (Fellner).** – Para una aclaración tiene la palabra la señora diputada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Sra. Carrió.** – Señor presidente: quiero aclarar al señor diputado Landau que efectiva-

mente muchísimos de nosotros compartimos su posición. No es el artículo 19 sino el 20. Es inconstitucional. Por eso, lo hemos retirado y en ese sentido se expresó la señora miembro informante. Es decir que no va a ser votado.

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

**Sr. Dato.** – Señor presidente: en realidad, creo que tenía razón el señor diputado Alejandro Rossi cuando hace algunas horas sostuvo que no era un buen momento para debatir el tema de los decretos de necesidad y urgencia.

Es bueno traer a la memoria lo que aconteció en agosto del año pasado, cuando se debieron discutir las facultades delegadas.

La posición de una comisión que integro estaba afectada en cuanto a las facultades delegadas, la prórroga de tales facultades y la posibilidad de apertura de ese paquete de temas, porque entre tales facultades se encontraban los famosos derechos de exportación que habían sido motivo de lucha por los sectores del campo con el fin de impugnar la actividad del Poder Ejecutivo.

Así como el problema del campo contaminaba para ver qué son las facultades delegadas, a no dudar el tema de los DNU por la cuestión de las reservas ha contaminado el debate del instrumento que estamos analizando.

Es muy difícil que sustraigamos la mirada de lo que ha hecho el Poder Ejecutivo en materia de reservas para tratar el instrumento, más allá de que haya sido bandera de la oposición y de algunos compromisos electorales.

Las facultades legislativas –en estas tres expresiones que se han repetido hoy– ejercidas por el Poder Ejecutivo y controladas por una comisión, han dado en definir por quienes lograron el acuerdo constitucional entre el radicalismo y el peronismo, concretamente los doctores García Lema y Paixao, que estamos en presencia de un presidencialismo atenuado.

De la simple lectura del dictamen de las dos comisiones que ahora nos ocupa, podemos decir –y en esto la confesión de parte releva la prueba, aunque sea una expresión vulgar– que en vez de un presidencialismo atenuado vamos a consagrar, si este proyecto se aprueba, un parlamentarismo atenuado.

Esto es así, a tal punto que el proyecto avanza sobre una facultad que no ha sido discutida en la historia institucional argentina, que es la de prorrogar las sesiones y citar a extraordinarias por parte del Poder Ejecutivo, más allá del antecedente del proceso de autoconvocatoria que hizo el Senado en diciembre de 2001.

Me parece que esto de nombrar comisiones bicamerales puede terminar siendo un vicio que deslice el control hacia la gestión de la comisión bicameral, pero en verdad ésta es la única comisión bicameral que tiene rango constitucional y, por lo tanto, el examen de su funcionamiento y formación está habilitado precisamente por este tratamiento.

El proyecto impacta en esta comisión en dos cuestiones, en el número de integrantes y en la modalidad de su funcionamiento. En el número de integrantes, porque lleva de 16 a 24 los legisladores que la van a integrar.

La modalidad de designación se cambia totalmente, y se pasa de la designación por los presidentes a propuesta de los bloques parlamentarios a la designación por los cuerpos. Y en cuanto a su funcionamiento –fijense ustedes qué vinculación tiene con lo que se trató en primer lugar–, hay que ver qué reglamento se aplica.

Si según el proyecto se va a aplicar el reglamento de la Cámara a la que pertenezca el presidente que está en ejercicio, advertimos entonces que combinado con la posibilidad de sesionar con un tercio, sólo ocho legisladores de los veinticuatro podrían habilitar el tratamiento de un proyecto.

Y si la interpretación que se ha hecho del 108 queda consagrada en esta situación, advertimos con facilidad que la voluntad de cinco legisladores, media hora después de la citación, podría enervar el tratamiento de un decreto de necesidad y urgencia de legislación delegada dictado por el Poder Ejecutivo con acuerdo de ministros.

Evidentemente, la situación a la que asistimos también tiene otro componente, que es el derecho que adquieren los integrantes de una comisión. La ley 26.122, que es la que se pretende modificar, ha determinado que precisamente un juez dé legitimación y posibilidad de actuar a la senadora Rojkés, de Tucumán,

en razón de su propio interés, dejando de lado todo el planteo que se había hecho en la Cámara de Senadores.

¿Esto qué determina? Que debíamos tener mucho cuidado al determinar la nueva composición en orden al derecho que tienen adquirido esos legisladores de integrar la comisión, porque han sido elegidos hasta el final de sus mandatos y ahora pasan —como se diría con los naipes— a barajar y dar de nuevo. Son importantes algunas referencias que ha hecho un diputado en cuanto al tratamiento distinto que se da a la legislación delegada.

La misma experiencia y la necesidad de estudiar en la comisión han determinado que la precisión en cuanto a qué es legislación delegada genere una preocupación de carácter doctrinario y legislativo, desde que por la vía de dicha legislación podríamos estar en presencia de un farrago de normas imposibles de tratar por este Congreso.

A la hora de la verdad, esto es, cuando debemos terminar nuestra tarea, que se limita a las disposiciones dictadas antes de 1994, vamos a advertir que no todo lo que el Congreso sanciona está vinculado con una delegación. También encontraríamos la creación de una función administrativa por parte del Parlamento.

El inconveniente es que vamos a advertir la existencia de verdaderos nichos de delegación central en organismos como el Banco Central, la AFIP, la ANSES y la Comisión Nacional de Valores. Estas situaciones llevan a la imposibilidad material de que el Congreso se aboque a la legislación delegada.

En realidad, el tema del veto parcial es el de la promulgación parcial, que crea una muy fuerte confusión institucional. A mi modo de ver, ello se presentó prístinamente en aquella sesión donde se trató la ley sobre los partidos políticos.

La modalidad de la promulgación parcial está vinculada con el requerimiento de una mayoría simple para rechazar decisiones del Poder Ejecutivo. Habría una inconsistencia entre las partes promulgadas y vetadas, pero tendríamos como una salida bifronte, claramente dada en los artículos de la reforma política, en donde el veto se hace conforme al artículo 83 de la Constitución y la promulga-

ción parcial se ha aprobado por simple mayoría. Esto determina una cuestión institucional que me movió a presentar un proyecto para exigir una mayoría especial para rechazar una promulgación parcial.

Cuando leíamos el artículo referente al veto de esta ley, pensábamos no sólo en la Facultad de Derecho, sino en las clases de instrucción cívica, en cuanto a cómo se presentaba en el universo jurídico argentino la posibilidad de que una ley no fuera vetada.

Buscando algún antecedente, hemos encontrado en el diario *La Ley* del 7 de abril de 2010 un artículo del doctor Emilio Ibarlucía, donde dice que esta iniciativa no podría ser vetada. Me sorprende que en una publicación jurídica especializada se señale que la norma no podría ser vetada por una razón estrictamente política. Se dice que bastaría que un bloque más o menos importante en número de una de las Cámaras se opusiere para que una ley especial nunca fuera reformada. Es decir que un jurista da razones políticas, cuando la composición de las Cámaras es variable cada dos años.

Me parece que no habría que tener una mayoría especial, sino calificada, e impulsar —como se ha propuesto— una reforma constitucional que derogue definitivamente el instituto. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Fellner). — Tiene la palabra el señor diputado por Mendoza.

**Sr. Thomas**. — Señor presidente: se dice comúnmente que los poderes del Estado se dividen las tareas. El Poder Ejecutivo actúa sobre el presente; el Poder Judicial, normalmente sobre el pasado, y el Poder Legislativo debe necesariamente hacerlo sobre el futuro.

No me gusta repetir argumentos que han expuesto otros colegas, quienes se me han anticipado a algunas ideas que pensaba exponer. Quisiera hacer un resumen de las experiencias que se han vivido en estos últimos años respecto al uso de los decretos de necesidad y urgencia.

Pensaba hacer alguna referencia a los cambios que ha presentado la entonces senadora Cristina Fernández de Kirchner siendo presidenta de la Nación. Nobleza obliga, yo también personalmente cambié, porque en su momento avalé la ley 26.122. Pensaba en ese entonces,



como muchas veces los argentinos nos equivocamos, que había que dar mayor cantidad de herramientas al Poder Ejecutivo para que tuviera –entre comillas– mayor ejecutividad.

¿Cuál fue el producto de la aplicación de esta ley, en la que sin duda tuvo protagonismo la actual presidenta de la Nación, que tiene el mérito de haber avanzado en la reglamentación de una deuda histórica pendiente de este Congreso? El resultado, que todos los que estamos aquí conocemos, fue que los DNU pasaban por la comisión bicameral, se amontonaban y en alguna sesión de fin de año, en un horario inconveniente, cuando teníamos sueño, se aprobaban todos juntos, de a ocho, diez o doce, cuando ya tenían varios meses de vigencia.

Los aprobábamos todos juntos en veinte minutos, aplicando la máquina de votar. A mi criterio, no tomábamos conciencia de lo que significaba delegar esa responsabilidad inmensa de varios DNU juntos en el Poder Ejecutivo. Eso era lo que hacíamos con la aplicación de esta ley, y todos lo sabemos.

Tuve el honor de participar de la comisión bicameral en representación de mi bloque, el Peronismo Federal. Allí mi opinión se fue modificando y se consolidó la sensación que tenía de que las cosas no andaban bien. En la comisión teníamos dudas permanentes, no sólo los legisladores de la oposición sino también los del oficialismo. Los dieciséis integrantes hemos tenido dudas muy groseras, que nos han llevado a una situación como la de hoy.

Quiero corregir a un diputado del oficialismo que dijo que llevamos cuatro meses y seguimos con problemas. Sí, pero está vigente el DNU 298 y estamos pagando deuda mientras discutimos esto. Eso hay que aclararlo.

No podemos ocultar tampoco que habiéndome tocado esa responsabilidad vinieron los decretos 2.010 y 298. Eso graficó las inmensas dificultades que tiene la actual reglamentación para tratar temas tan trascendentes, y a mi criterio, con la doble intención de soslayar al Congreso. Como dice muchas veces el presidente del bloque oficialista, diputado Agustín Rossi: “Digamos la verdad”. Cuatro días después de terminar el período de sesiones ordinarias se dicta un DNU para pagar 5.000 millones de dólares. Esto es para soslayar al Congreso.

Ello provocó un replanteo de todos nosotros, algunos para mejorar la reglamentación actual y otros para ver cómo se pagaba esto.

Hoy es un día muy importante y tenemos que estar conformes y con alegría por el aporte que vamos a hacer en este Congreso de la Nación.

También quiero contestar algunas palabras del diputado Agustín Rossi, como cuando se pregunta: “Muchachos, ¿hasta dónde van a llegar?”. Vamos a llegar hasta donde tengamos que hacerlo para mejorar las cosas. ¿O acaso estamos obligados a repetir permanentemente los errores? ¿O por esa cantinela de que “dejen de poner palos en la rueda”, “ustedes traen malas noticias y nosotros buenas”, vamos a dejar de hacer lo que tenemos que hacer? Lo vamos a hacer y el producto final será mucho mejor que lo que tenemos.

Lo que me sorprende es que el oficialismo ni siquiera elaboró un dictamen de minoría. Interpreto entonces que piensan que está todo bien: que la representación política en la comisión bicameral está bien, que los plazos están claros, que el quórum funciona a la perfección. Pero ellos saben positivamente que esto no anda bien. Cuando vamos a tratar esos dos DNU seriamente tenemos un despiople bárbaro.

Con esta norma se va a aclarar la situación, nos guste o no, y tendremos que correr con la responsabilidad de hacerlo, y lo haremos con gusto.

Seguramente, muchos argentinos que están escuchando se preguntarán para qué sirve esto. Es nuestra responsabilidad que esto sirva para mejorar la vida de los argentinos y estoy seguro de que así va a ocurrir.

Por eso me sorprende que la actitud del oficialismo haya sido: “Consigan ustedes el quórum, nosotros no se lo vamos a dar”. ¿Por qué, si tenemos que discutir este tema para mejorar? ¿Estamos condenados a repetir los errores del pasado? Porque tenemos que decir también que no sólo es Cristina Kirchner quien hace uso y abuso de esto; hay gobiernos anteriores que los usaron mucho más y peor. Por eso tenemos que mejorar.

Escuché decir al diputado Prieto que la oposición no debe tener la presidencia de la comisión bicameral porque entonces no va a fun-

cionar. ¡Qué bonito! ¡Qué lindo razonamiento! Entonces podríamos decir “sigamos igual” y el gobierno nunca va a delegar nada, y siempre va a avanzar sobre el Congreso.

Debo señalar que las situaciones no son permanentes; no estamos obligados a equivocarnos siempre. Tenemos que madurar. Ni ustedes son tan buenos ni nosotros tan malos. Esa es una visión muy binaria, muy primitiva, y hoy tenemos la oportunidad de superar esto porque todos sabemos que en 2011 no va a haber mayoría absoluta, y esto le va a caber a quien venga.

Por eso, es importante que este paso sea permanente y seguramente hasta mejorable en el futuro. Pero no es sólo para limitar un DNU del oficialismo, como en este caso, porque nos va a tocar a todos, y porque seguramente el año 2011 va a dar un Congreso similar a éste.

Entonces, con alegría y con la sensación del deber cumplido, y por la experiencia de haber participado en esa comisión y de estar en este debate, apoyo fervientemente este dictamen de mayoría. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra el señor diputado por Salta.

**Sr. Wayar.** – Señor presidente: después de haber escuchado a distintos señores diputados hablar con bastante solvencia técnica, haré análisis y reflexiones políticas, porque lo contrario sería redundar en temas técnicos.

Se han vertido argumentos de diputados de distintos bloques, del llamado arco de oposición “A”, quienes han expresado sus dudas acerca de algunos artículos o partes de la ley.

También he escuchado argumentos vertidos con solvencia por parte del denominado bloque “B”, el oficialismo, que han sido razonables.

Al igual que en la primera sesión, no hay solamente un grupo “A” y un grupo “B”, sino también un grupo “C”, les guste o no. Esto lo dejé claramente establecido en aquella oportunidad.

Por todo esto es que quiero hacer reflexiones políticas adhiriendo a algunos de los argumentos técnicos de unos y de otros. A veces debemos ser muy cuidadosos y fijarnos muy bien, no vaya a ser que el remedio sea peor que la enfermedad.

Estamos tratando un proyecto de ley cuya discusión me parece positiva, y estoy de acuerdo con que cada uno plantee sus puntos de vista.

Esta iniciativa surge a partir de lo que muchos consideramos una actitud de abuso de la señora presidenta, cuando en la Asamblea Legislativa presentó un decreto de necesidad y urgencia y anuló otro. Ya hemos debatido y argumentado este tema, pero de allí tomo dos cuestiones claras con la legislación vigente y en el marco constitucional.

– Ocupa la Presidencia la señora vicepresidenta 2ª de la Honorable Cámara, doña Patricia Susana Fadel.

**Sr. Wayar.** – Con respecto al decreto 2.010, la Justicia determinó su nulidad y, por su parte, esta Cámara rechazó el decreto 298, con lo cual creo que los mecanismos institucionales han dado muestras de que funcionaron los resortes de la democracia, tal vez no con la celeridad que creemos que debería existir ni con los resultados que deseamos, y por eso se está discutiendo esta ley. Pero buscar perfeccionar una ley y dentro de ese marco de perfeccionamiento dejar artículos que actúan de la misma manera que lo que queremos corregir, que es el abuso, eso ya no lo comparto.

En algunas reuniones he dicho que voy a estar dando quórum y llevando a debate los temas que creemos que son de fortalecimiento institucional, pero siempre planteando mi punto de vista y mis análisis. Pienso que este proyecto de ley, respecto del cual –repito– algunos diputados que dicen que lo van a aprobar han argumentado objeciones a varios artículos, tal vez podría volver a comisión para que podamos eliminar aquellas disposiciones que impliquen abuso.

Entiendo que no fue casualidad que el artículo 20, que la señora miembro informante plantea retirar, muestre la intencionalidad que podían tener algunos cuando estaban discutiendo la ley. Quizás algunos decían: “Si antes los que tenían una mayoría abusaban del número y no nos daban la posibilidad de modificar una coma, ahora que tenemos un mayor número nosotros también vamos por más”. Eso no es bueno, porque cada vez que haya una composición legislativa el que tenga más número va a ir por más, de manera que no estamos fortale-

ciendo la institucionalidad de la que hablamos sino siendo parte de su debilitamiento.

Repito lo que dije en una sesión anterior: se trata del debilitamiento del único poder que deja de existir cuando hay un golpe de Estado: el Poder Legislativo. Por eso, soy muy respetuoso de cada una de las posiciones, pero también quiero fijar la mía.

Creo que debemos empezar a ver si en la Comisión de Labor Parlamentaria podemos considerar por cada tema trascendente que fortalezca la institucionalidad otras cuestiones trascendentes que tengan que ver con la agenda de la gente, con la justeza y la justicia, y no estoy hablando del Poder Judicial sino de la justicia que debe tener cada uno de los argentinos y la igualdad de oportunidades que tiene que existir en cualquier rincón de la patria. Esa justicia y esa justeza las tenemos que elaborar aquí a través de la construcción de las leyes —que es nuestra herramienta— para que nos permita tener ese país que los argentinos todavía nos debemos.

Por eso, creo que no es un dato menor trabajar fuertemente, y felicito a todos los bloques, a aquellos que estamos aportando al fortalecimiento institucional en una etapa donde, desde el año 2001 en adelante, el debilitamiento de las instituciones hizo hasta sentir temor por perder la propia democracia. Así que es bueno que aportemos y apostemos fuertemente a la institucionalidad, pero también es bueno que aportemos fuertemente a las leyes que empiecen a generar justeza, desarrollo y equidad.

En cada una de las sesiones podríamos ir por una ley de fortalecimiento institucional y una ley que vaya llevando justeza y construyendo ese país que —repito— debemos construir entre todos. Para ello se requiere el aporte de aquellas provincias más grandes, que tienen que ser solidarias con las más pequeñas o más postergadas.

Si no lo construimos entre todos, pues entonces seguirá habiendo, por más que en la región haya mucha riqueza, argentinos muy pobres que tal vez no comen todos los días de la semana. Cada uno lo ve desde un determinado punto de vista. El 28 de junio se votó a distintos partidos y a distintos representantes. Yo estoy convencido de que el votante no tenía en claro que luego los distintos partidos y

los distintos representantes podíamos convivir, consensuar y actuar como equipo, buscando el fortalecimiento institucional.

Por distintos motivos, el votante eligió a distintos partidos y a distintos representantes, y es bueno que luego busquemos coordinar. Pero la coordinación debe ser para la construcción y en esta última también debe estar el respeto; y en el respeto está saber aceptar a aquel que piensa distinto y no tildarlo o señalarlo.

**Sra. Presidenta** (Fadel). — Señor diputado: la Presidencia le solicita que redondee su exposición.

**Sr. Wayar**. — Voy a cambiar un adjetivo y decir que tal vez el picarón cree que todos son de su condición, pero no es así, señora presidenta. Aquí hay muchos que, equivocados o no, por convicción tomamos decisiones y aportamos nuestro voto a este Congreso de la Nación.

Para que este Parlamento fortalezca la institucionalidad pero la justeza y la justicia también sean prioritarias, dejo claramente fijada mi posición. Como creo que esta norma consiste en frenar un abuso con otro abuso, mi voto va a ser negativo, así como fue positivo —esto le podrá gustar o no al oficialismo— el apoyo que he dado al proyecto del señor diputado Lozano para que el Poder Ejecutivo reformule el presupuesto y lo podamos debatir.

Estos son mis conceptos, mis convicciones, y así lo quiero dejar plasmado porque para eso me ha dado mandato mi provincia, que me conoce, que sabe de mi trayectoria y que sabe que actuó por convicciones. (*Aplausos.*)

**Sra. Presidenta** (Fadel). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

**Sr. Cigogna**. — Señora presidenta: este dictamen que estamos considerando merece serios reparos constitucionales. Me voy a referir a los que considero más graves, como por ejemplo el tema de la nulidad, que ya ha sido tratado muy específicamente y con una gran precisión por el señor diputado Albrieu.

Entre paréntesis, el hecho de que la oposición incluya esta posibilidad dentro de este texto implica el tácito reconocimiento de que al día de hoy no es posible dictar la nulidad. Sin embargo, en sesiones pasadas pretendieron alegremente sancionar un proyecto de resolución por el que se declaraba la nulidad no sola-

mente del decreto que estaba en consideración sino que era una suerte de nulidad *urbi et orbi* respecto de cualquier otro decreto que pudiera ser dictado. De manera que a confesión de parte, relevo de pruebas.

Cuando consideramos en esta Cámara lo que después fue la ley 25.779, que declaró la nulidad de las leyes de obediencia debida y de punto final, estudiamos los antecedentes nacionales y del derecho comparado.

En el derecho nacional no encontramos nada. En el derecho francés encontramos dos antecedentes. El primero de ellos es que después de la Comuna de París, la Asamblea Francesa reconstituida declaró la nulidad de algunas leyes dictadas durante la Comuna; esto fue a mediados del siglo XIX.

El segundo antecedente que encontramos data de mediados del siglo XX: después del gobierno títere de Vichy, restablecida la Asamblea Francesa, declaró la nulidad de algunas leyes racistas que había dictado el gobierno títere de Pétain. No encontramos ningún otro antecedente.

El Congreso sancionó finalmente la ley 25.779, que declaró esa nulidad. ¿Qué dijo la Corte en el caso “Simón”? Dijo: “Sin perjuicio de lo indicado precedentemente, considerando la ley 25.779 desde una perspectiva estrictamente formalista, podría ser tachada de inconstitucional en la medida en que al declarar la nulidad insanable de una ley viola la división de poderes al usurpar las facultades del Poder Judicial, que es el único órgano constitucionalmente facultado para declarar nulas las leyes o cualquier acto normativo de eficacia jurídica”.

Finalmente, no declaró la inconstitucionalidad de la ley porque tenía la intención de decidir lo mismo que la ley decía, y tomó a esta última como una suerte de declaración política del Congreso de la Nación, a la que le dio ese tipo de valor, pero fue categórica al establecer que sólo el Poder Judicial puede declarar la nulidad de las leyes.

Por otro lado, hoy no se dijo nada, pero en una reunión anterior algún legislador incurrió en una grave confusión entre lo que se entiende por nulidad del derecho público y nulidad del derecho privado. ¿Qué dice sobre este tema Bidart Campos? Señala lo siguiente: “El uso

de la categoría de la nulidad para calificar la inconstitucionalidad nos parece correcto, a condición de que la nulidad por inconstitucionalidad guarde un parentesco solamente lejano con la nulidad en el derecho privado. La raíz es común pero las diversidades se multiplican a partir de allí”.

Más adelante continúa señalando: “Con mucho parentesco es principio del derecho judicial que ni siquiera en ejercicio del control constitucional pueden los jueces sustituirse a los otros poderes del Estado en las funciones que son propias de éstos. Sus atribuciones son *ius dicere* y no *ius condere*. Como reverso de ese respeto por los otros poderes, la facultad de declarar la inconstitucionalidad de las leyes es privativa del Poder Judicial”. Y aclara que así ha sido declarado por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Quiere decir que en lo atinente a este tema, no le corresponde al Congreso declarar la nulidad de ninguna norma.

El artículo 18 propuesto también viola el texto de la Constitución, ya que establece: “Cuando el Congreso esté en receso, el dictado de un decreto de necesidad y urgencia importará la convocatoria automática a sesiones extraordinarias para su inmediato tratamiento...”.

Esta redacción viola flagrantemente el artículo 63 de la Constitución Nacional, que indica que las Cámaras pueden también ser convocadas extraordinariamente por el presidente de la Nación. Sin embargo, aquí se le está imponiendo al presidente de la República –en este caso a la señora presidenta– una convocatoria a sesiones extraordinarias que puede no tener la menor intención de efectuar.

En cuanto a la sanción ficta que pretenden, violando el artículo 82 de la Constitución Nacional, cabe señalar que en el régimen actual el silencio de una de las Cámaras no importa la aprobación del DNU; importa el no rechazo, que es una cosa muy distinta. Pero en el texto propuesto explícitamente se incurre en la inconstitucionalidad de la aprobación ficta.

Tenemos algunas otras observaciones para formular, pero los compañeros que me precedieron en el uso de la palabra ya han dado los argumentos pertinentes de orden jurídico y político que fundamentan nuestra postura en el sentido de que se cometería un grave error si esta noche se aprueba este proyecto que –repi-



to— adolece de serios reparos constitucionales. (*Aplausos.*)

**Sra. Presidenta** (Fadel). — Tiene la palabra el señor diputado por Chubut.

**Sr. Pais.** — Señora presidenta: voy a comenzar por el final del proyecto en función de la necesidad de clarificar algo que en principio ha comenzado a ver la luz, a partir del reconocimiento explícito por parte de la señora diputada Carrió de la inconstitucionalidad del artículo 20 del proyecto contenido en el dictamen.

Por ello, considero necesario referirme a este tema en función de lo expresado por la señora miembro informante y presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales, quien pese al desistimiento de este error jurídico grosero e histórico ha sostenido que, igualmente, considera que este proyecto de ley no puede ser vetado por el Poder Ejecutivo. Nosotros sostenemos todo lo contrario y por eso coincidimos con la señora diputada Carrió y con una gran mayoría de diputados de la oposición que, al advertir este error flagrante, lo excluyeron del texto del dictamen.

Entonces, para que no queden dudas queremos contestar a esa referencia explícita de la presidenta de la comisión.

El veto como instituto de la Constitución no surge explícitamente, sino a raíz del juego de los artículos 40 —que lo menciona expresamente—, 80 y 83 cuando hablan de la observación del Poder Ejecutivo.

El veto es un acto jurídico de naturaleza política, una potestad exclusiva del titular del Poder Ejecutivo nacional. Dicha potestad, que puede ser el veto total o parcial, surge explícitamente de la Constitución y su imposibilidad también debe surgir explícitamente de la Constitución, y no está atribuida esa imposibilidad a un proyecto especial que reglamenta un procedimiento constitucional como es éste, pero no es una ley que excluye la posibilidad del veto como herramienta constitucional.

Los procedimientos donde el Poder Ejecutivo carece de la potestad de veto están explícitos en la propia Constitución. El primer supuesto es la convocatoria prevista en el artículo 40.

El segundo supuesto es también la ley después de la consulta popular que emerge de esa

convocatoria del artículo 40. Ambos no pueden ser vetados y así lo dijo expresamente el constituyente.

El tercer supuesto es algo que hace a la adecuada inteligencia del artículo 83 de la Constitución. Una ley que en primera instancia fue vetada, una vez que las Cámaras insisten con dos tercios no puede ser vetada nuevamente. En los demás casos la atribución del presidente de la Nación no está restringida en lo más mínimo, y menos en este caso que, además, no regula potestades exclusivas de este Congreso sino que regula un procedimiento constitucional que fija deberes no sólo al Parlamento sino también al Poder Ejecutivo y al jefe de Gabinete.

En esta ley de procedimiento constitucional seguramente, tal como ha sido reconocido por la oposición, no podrá ser rechazada la posibilidad del ejercicio presidencial del veto.

Ahora vamos a referirnos en forma sucinta al resto del articulado del proyecto. Creemos que en lo esencial el proyecto de ley no mejora la calidad institucional sino que, por el contrario, la agrava. Es una ley de la coyuntura y de la circunstancia, que emerge luego de la disputa política del decreto 2.010 y sus consecuencias.

Evidentemente, es un proyecto que está forzado fundamentalmente para ser la continuidad del debate del rechazo de estos decretos y de la declaración de nulidad a través de una resolución.

Por eso, se comete una tragedia constitucional, como es arrogar la atribución de otro poder para este Congreso. Bien decía el señor diputado Alfonsín que cada poder tiene su competencia y atribuciones y que no es propio de un sistema republicano de gobierno y de una democracia la atribución de un poder de la competencia de otro.

Nosotros decimos que con esta ley explícitamente desde la oposición se está planteando la atribución de la competencia exclusiva del Poder Judicial de la Nación. Así lo dijo el intérprete final de la Constitución.

Solía decir el diputado Aguad que la Constitución es lo que dice la Corte. Yo creo que es una demasía, pero sin perjuicio de ello el intérprete final de la Constitución dice que los

únicos que tienen atribuciones para declarar la nulidad, según la propia Constitución, son nuestros tribunales.

Pero aquí tenemos un tema especial: es una nulidad constitucional, que es una nueva categoría introducida por el constituyente. A esa nueva categoría se refería el tratadista constitucionalista doctor Humberto Quiroga Lavié, quien decía que esta nueva categoría, esta nulidad, no era para el caso concreto que se juzgaba sino que cuando la dicta el Poder Judicial en función de la previsión del artículo 99, inciso 3, es una nulidad general con efectos retroactivos para todas las consecuencias jurídicas de ese DNU, incluso para el caso en tratamiento.

Esta nulidad general es de una gravedad institucional importantísima. Supongamos que se cambia la moneda, que se quiten algunos ceros a través de un DNU y que exista algún elemento que invalide ese DNU, conforme los requisitos establecidos en la Constitución y en la ley reglamentaria; si el Poder Judicial dispone la nulidad, evidentemente este efecto retroactivo retrotraería la moneda, los ceros, el desagio y todo lo demás.

Convengamos que es de una trascendencia jurídica enorme y yo diría que afecta a la seguridad misma colocarlo en la esfera de las funciones de este Congreso de la Nación. Es decir, estaríamos legislando en forma inconstitucional.

Decía Quiroga Lavié que "...la previsión de la nulidad absoluta e insanable como categoría constitucional significa haber institucionalizado en nuestro país la competencia jurisdiccional para que este tipo de inconstitucionalidades, es decir la de dictar el presidente disposiciones legislativas fuera del marco constitucional, tenga el efecto *erga omnes* de todas las nulidades absolutas. De este modo la reforma de 1994 introduce una trascendente modificación al sistema de control constitucional que ha regido en nuestro país con anterioridad, siguiendo el modelo de los Estados Unidos. Ya no en todos los casos una inconstitucionalidad afecta solamente la interpretación de la norma con referencia al caso de aplicación, sino que en los casos en que el presidente disponga medidas legislativas al margen de la Constitución –decretos de necesidad y urgencia, delegaciones legislativas y promulgaciones parciales– el efecto de

la declaración de inconstitucionalidad será la nulidad absoluta e insanable".

Por ello, este bloque y diversos legisladores de los bloques aliados han considerado que, específicamente, las disposiciones de los artículos 10 y 10 bis son de flagrante inconstitucionalidad y de una gravedad institucional tal que no sólo no mejoran la calidad institucional sino que la agravan y perjudican. (*Aplausos.*)

**Sra. Presidenta** (Fadel). – Tiene la palabra la señora diputada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Sra. Michetti.** – Señora presidenta: trataré de ser breve porque ya se han vertido muchas expresiones profundas y detalladas sobre las cuestiones más específicas y jurídicas, y yo podría ser hasta políticamente incorrecta.

Debo pedir disculpas a mi bloque porque en el cierre del debate mi exposición va a tener un cariz más personal que de representante de bloque.

Cuando me preguntan si tengo un perfil más ejecutivo que legislativo suelo responder: ejecutivo. Pero hoy seguí atentamente el debate y escuché todas las exposiciones, por lo cual es uno de esos días en que una se siente privilegiada por haber podido participar de esta sesión.

He escuchado discursos muy concienzudos y profundos sobre cuestiones institucionales de la Argentina, como el de la presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales, diputada Camaño, a quien respeto profundamente como parlamentaria porque sé que tiene una enorme vocación por esto y trabaja con mucha seriedad, que ha demostrado con la explicación precisa y específica que dio de cada una de las modificaciones que se proponen a la ley, y además respeto la convicción con que defiende estas cuestiones.

Por su parte, la diputada Carrió contó una historia de la que fue partícipe y protagonista en la Convención Constituyente de 1994, mostrando que en realidad detrás de esto hay un debate institucional sobre ideologías y posicionamientos institucionales respecto de un régimen de país democrático, más presidencialista o más parlamentario, un semiparlamentarismo o un presidencialismo más fuerte.

Todo esto es trascendente para la vida institucional, y aunque a los ciudadanos de a pie tal vez les cueste mucho entender que pega directamente en sus vidas cotidianas, es absolutamente cierto que tener mayor institucionalidad, más transparencia y participación en la democracia y la representación política de los dirigentes que la gente vota como sus representantes, en las decisiones del país, obviamente impacta positiva o negativamente, dependiendo de la decisión que tomamos en estos casos.

Desde ese lugar quiero agradecer la posibilidad que se me ha dado de participar de esta sesión tan importante y trascendente.

En lo referido al proyecto que estamos considerando, definitivamente soy defensora de un mayor parlamentarismo y de que la democracia republicana tienda mucho más al parlamentarismo que al presidencialismo. Creo que en este caso estamos yendo más hacia un régimen parlamentarista que a uno de fuerte presidencialismo.

Las naciones desarrolladas y los países vecinos que no son desarrollados pero tienen una fuerte confianza internacional, por lo cual pueden tener proyectos de largo plazo de crecimiento más sostenido en el tiempo, demuestran que sistemáticamente han ido avanzando con normas e instituciones que hacen que el Parlamento, donde está la representación de todas las posiciones políticas de la ciudadanía, tome más cuerpo y entidad que el presidencialismo. En este sentido estamos avanzando hacia ese lado. Es algo muy bueno para quienes defendemos más el parlamentarismo que el presidencialismo.

Tal vez hubiera sido bueno o ideal ver más posiciones cruzadas, porque si en definitiva ésta es, como creo, una discusión entre dos modelos de democracia, pareciera que quien está en el poder tiende más a defender el presidencialismo, y quien está en la oposición, el parlamentarismo. Si en realidad defendiéramos posiciones de sistemas políticos desde el punto de vista filosófico e institucional, la verdad es que podríamos haber estado más cruzados.

Pero la situación de mantener un gobierno a cargo es exactamente así. Entiendo perfectamente esa postura. Cuando uno gobierna tiene más tendencia a sentir que precisa herramientas más ágiles y dinámicas. Por eso, quizá re-

curra a los decretos en lugar de las leyes. De ahí que, con la modificación de esta norma, estamos poniendo la supremacía en la ley y no en los decretos. Obviamente que quien está a cargo del Poder Ejecutivo preferirá una posición diferente a la nuestra.

Por otro lado, con este proyecto también estamos revalorizando el Parlamento, devolviéndole funciones que de a poco había ido cediendo o perdiendo. Hemos vuelto a recuperar funciones que son propias del Poder Legislativo. Además, es bueno hacer notar que cualquiera de las fuerzas que están acá presentes y que forman parte de la oposición, puede llegar a ser gobierno en 2011.

Creo que cuando votemos esto, muchos de los que estamos en la oposición pensaremos qué pasará en 2011 si llegamos a ser gobierno, apostando a un régimen más parlamentarista. En verdad, es una apuesta y un riesgo que asumimos todos. No se trata de una postura contra el gobierno, porque sabemos que podemos estar nosotros mismos del otro lado en 2011.

En ese sentido se trata de una apuesta fuerte que hemos realizado todos. Por eso, me parece también valioso.

Voy a exponer algunos detalles de cosas que escuché en algunos discursos. Por ejemplo, un diputado del oficialismo dijo que no existía razonabilidad al votar una ley de semejantes características, cambiando a un sistema democrático más parlamentarista con una mayoría que llamó "circunstancial". En ese sentido, aclaro que la mayoría es la que vota la gente. Es una mayoría muy segmentada que se puso de acuerdo para votar esto cediendo posiciones.

Por otro lado, si hablamos de razonabilidad de leyes fundamentales de la República y llegamos a la conclusión de que debe votarse más por consenso que por mayorías circunstanciales, veremos que muchas de las leyes se votaron por la mayoría circunstancial que tuvo el kirchnerismo en el Congreso. Por eso, podríamos hablar de la tan controvertida y discutida ley de medios, que para mí también debió haberse votado por consensos y no por mayorías circunstanciales. En ese sentido, creo que "falta de razonabilidad" no es un argumento para plantear.

Otra cosa que se dijo fue que acá se cayó en el disparate de no aprobar el pago de la deuda dispuesto por DNU, y que esto nos colocaba frente al sistema internacional en una situación de desconfianza, porque no éramos capaces de votar el DNU para el pago de la deuda.

Lo que hay que aclarar es que nosotros, como oposición –hablo por mi bloque–, no votamos afirmativamente el decreto de utilización de las reservas para el pago de deudas pero no por el hecho de que no se tratara de una ley; lo rechazamos porque se trataba de la independencia del Banco Central, de pagar deudas con reservas, poniendo en riesgo cuestiones que tienen que ver con el pago de la deuda a privados y los embargos posibles, como hemos visto que sucede. Es importante aclarar todo esto. Por eso, no apoyamos el decreto.

Por último, me voy a referir a una alegría que nos ha dado el señor diputado Pérez y creo que el señor diputado Lanceta cuando nos hicieron recordar las posturas de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner sobre el debate entre semiparlamentarismo o presidencialismo fuerte.

Evidentemente, la presidenta ha manifestado en varias oportunidades su postura proclive a defender la supremacía de las leyes a los decretos, los decretos sólo como situación de emergencia y el Congreso por encima de todo eso.

La verdad es que creo que con esta evidencia no vamos a necesitar temer a ese rumor que anda circulando por ahí del veto presidencial, no vamos a tener ese disgusto, y vamos a tener la buena noticia de que esta ley va a ser realidad de ahora en adelante.

**Sra. Presidenta** (Fadel). – Tiene la palabra la señora diputada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Sra. Bullrich**. – Señora presidenta: la democracia es un proceso, es una construcción social viva que se alimenta permanentemente de sus propias experiencias, de sus fracasos, de sus aciertos, de sus debilidades y de sus fortalezas.

Justamente, al no ser la democracia un sistema ideológico cerrado puede tender a perfeccionarse o a no perfeccionarse a sí misma, puede ir en distintas direcciones. Lo define

muy claramente Bobbio cuando dice que para un régimen democrático el hallarse en transformación es su estado natural.

Y por eso, este contexto vivo, dinámico, en que el Parlamento se plantee cuidar y proteger sus espacios de acción, impidiendo que esta capacidad de perfeccionamiento se vea acotada y restringida, es justamente la manera de lograr un modelo de democracia, no cualquier tipo de democracia.

En estos años hemos discutido modelos de democracia. A mí me parece que no sólo se ha discutido ir hacia el presidencialismo o hacia el semiparlamentarismo, sino que hemos discutido qué tipo de democracia nos damos los argentinos, porque hay un intento claro de reducción de la democracia a una voluntad casi individual del poder.

El senador Pichetto define al régimen político argentino como un régimen presidencialista, pero no aclara que detrás de esta definición está describiendo un patrón de comportamiento del poder presidencial. No está definiendo el régimen presidencialista, está definiendo cómo se comporta este poder presidencial, cómo se comportan los poderes gubernamentales federales y cómo se comportan los intendentes en nuestro país, o sea cuál es el patrón de comportamiento que llevamos adelante en la Argentina.

Esto es lo que nosotros debemos debatir cuando discutimos este tipo de leyes. Estamos discutiendo el personalismo, la desinstitucionalización, el patrimonialismo, el clientelismo, la discrecionalidad y la informalidad legal. Es decir que estamos discutiendo marcas de identidad de este patrón de comportamiento del poder.

Lo que justamente se está discutiendo es si la Argentina sigue en este estrechamiento democrático que busca eludir todo control constitucional o avanza realmente hacia un Estado democrático de derecho, porque sin el Estado democrático de derecho, sin legalidad, el Estado se privatiza, porque todos, gobernadores, intendentes, legisladores y ciudadanos reemplazan los canales institucionales por otros que ofrece el poder, porque creen que son esos canales paralelos por donde se consiguen las cosas en el país.



Por eso es que modificar la ley 26.122 es un camino hacia el cierre de estos atajos discrecionales, tanto para éste como para los próximos gobiernos. Se trata de poner en duda la calidad de nuestra democracia para mejorarla para el futuro.

Por eso, pensemos en la ley 26.122, que está vigente. ¿Por qué la presidenta, cuando era senadora, pensaba de una manera, mientras que luego en el gobierno pensó de otra forma? Justamente, se trata de una típica concepción de una idea de mayoría absoluta.

Quiero mencionar una definición de Sartori, quien señala que el principio mayoritario absoluto se divide en una mayoría que toma todo y una minoría que pierde todo. Esto es lo que pasó durante estos años en el Parlamento.

Por eso, el cambio en la ley que regula el uso de los decretos de necesidad y urgencia viene a reconstruir un equilibrio republicano y a plantear lo que mayoritariamente se discutió el 28 de junio en las elecciones desde distintas ópticas políticas.

¿Qué estamos combatiendo? Un poder que se mueve permanentemente, que no se asienta sobre una legalidad compartida y que impuso un modelo de discusión absolutamente vertical. Se trata de un poder que ha planteado la excepción como regla permanente.

En consecuencia, es un poder que se reconstruye en base a su propia reproducción, dejando afuera a los ciudadanos. El poder piensa en cómo se alimenta a sí mismo, y es lo que justamente debemos cambiar en la Argentina. Por eso venimos a desenmascarar esta realidad y a plantear que queremos discutir otro modelo y otra calidad de democracia.

¿Cómo se articula este poder? Sobre tres vértices, que pensamos cambiar, porque eso modificará la calidad de la democracia. El primer vértice es el Poder Judicial, rodeado de incertidumbre y con una mayoría absoluta en el Consejo de la Magistratura. El segundo vértice es un Parlamento de mayorías automáticas; resulta claro lo que pasó durante estos años. El tercer vértice es un Ejecutivo omnipotente y hegemónico, con poder de coacción a partir del manejo del dinero, lo que hemos discutido en la primera parte de la reunión de hoy respecto del presupuesto.

Entonces, ¿qué es lo que se atenuó? No el presidencialismo, sino la República. En ningún lado está escrito que la República sea presidencialista. Lo dijo muy bien el otro día el diputado Milman: somos un régimen republicano, representativo y federal. Tenemos una característica presidencialista, pero no somos un sistema presidencialista, que es una definición ad hoc.

Venimos a plantearnos terminar con este desequilibrio. La discusión sobre este proyecto no es banal, porque había una arquitectura casi perfecta: un Congreso complaciente, que le daba bienvenida a todos los proyectos que enviaba el Poder Ejecutivo, sin debate alguno; un Poder Judicial totalmente maniatado, con un Consejo de la Magistratura vinculado con un cambio de ley, a fin de no respetar lo que se había planteado en otro momento de la historia argentina.

La señora diputada Carrió justamente planteó que una ley había logrado el consenso de todos. Se destruyó ese consenso para generar un Consejo de la Magistratura en manos de pocos y un Poder Judicial que había que mirar y obedecer.

Hay gobernadores que hoy apoyaron una solicitud diciendo que no quieren al federalismo, lo que es bastante extraño. Entonces, ¿qué estamos discutiendo sobre la democracia? Estamos debatiendo que hay una democracia muerta por una mayoría democrática. Así lo definía Sartori: la democracia no puede ser aplastada por una mayoría democrática, porque si no, lo que se hace es impedir su carácter de democracia, que es la capacidad de incorporar a las minorías por más pequeñas que sean. Y Acton decía que es el *quantum* de respeto a las minorías lo que permite saber qué tipo de democracia y qué calidad de democracia tenemos.

Por eso, ahora viene el reequilibrio. Venimos a plantear un nuevo equilibrio para terminar con un Parlamento de obediencia y acatamiento, que lo que lograba era no funcionar. Funcionaba, sí; todas las semanas sancionaba una ley, ¿pero cómo se construía esa ley? ¿Eso es la construcción de una ley, o la ley es una construcción diferente?

Por eso, hoy la democracia está dando un paso firme hacia adelante y está condicionando. ¿Quién condiciona al poder sino nosotros

mismos? Justamente que esta oposición, que puede ser gobierno, condicione es una muestra clara de convicciones y principios.

Por eso, estamos planteando cuestiones muy concretas, como un mayor pluralismo en la comisión bicameral. Podríamos plantear lo contrario si estuviéramos pensando en ser gobierno. Estamos ampliando la integración de la comisión a doce senadores y doce diputados.

Planteamos también que la presidencia esté a cargo de la oposición, sea quien fuere esa oposición. Es un principio de un Parlamento de control. Fíjense qué importante es este concepto. Esto implica que mañana, siendo gobierno, quien hoy está sentado del lado de la oposición, tendrá un presidente o presidenta de la comisión que pertenezca a la oposición.

También se establecen mecanismos claros para garantizar el funcionamiento de la comisión.

Se plantea taxativamente la elusión que ha existido respecto al carácter excepcional, a las razones de necesidad y urgencia, al cumplimiento de los procedimientos constitucionales y a la valoración del mérito, la conveniencia y la oportunidad.

Por otro lado, se detallan claramente los casos de los decretos que son nulos de nulidad absoluta e insanable.

Asimismo, aclaramos las cuestiones que nos llevaron a meses de elusión de la responsabilidad, tanto del Poder Ejecutivo como del Parlamento, como ser: el abocamiento sin un requerimiento especial o de oficio, el tema del receso, evitando así maniobras de dilación o de manipulación.

Además se contemplan situaciones que no se le habían ocurrido a nadie, y por eso la democracia es viva. Nadie hubiera pensado que podía haber decretos análogos. Se nos ocurrió cuando la presidenta cambió el decreto 2.010 por el 298. Ahí nos dimos cuenta de que había que contemplarlo porque sistemáticamente, utilizando los plazos, cada cierto tiempo el Poder Ejecutivo podría dictar un nuevo decreto suspendiendo el anterior, y así sucesivamente iría violando la ley. Entonces, prevemos que no puedan ser decretos “muletos”. A nadie se le había ocurrido que eso podía pasar, así que

la democracia se va perfeccionando frente a las posibles manipulaciones que puedan existir.

Por otra parte, un punto básico que expresó claramente el diputado Ferrari es que los decretos que sean rechazados por una de las Cámaras van a perder vigencia. Esto es de toda lógica. Nivelamos los decretos al trámite de una ley. Pura lógica.

Entonces, estamos discutiendo una nueva concepción del poder y de su naturaleza. Está claro que hace falta un esquema institucional si la Argentina avanza en su inserción en el mundo, si discutimos acerca de la productividad, cuál es la dinámica económica, cuál es la inclusión social, cuál es el paradigma redistributivo que nos queremos dar y qué *quantum* de libertad tendremos los argentinos. Está demostrado que no hay posibilidad de que nuestro país mejore si no tenemos una buena democracia.

Por eso, desde la Coalición Cívica vamos a poner todo nuestro trabajo, todo nuestro esfuerzo y compromiso para evitar la constitucionalización de estas prácticas institucionales corruptas y alejadas de los principios que deben animar a la Argentina.

Por estos principios, la Coalición Cívica ha trabajado arduamente para dar a la República Argentina una nueva ley de regulación de los DNU que nos limite a todos: a los que gobiernan y a aquellos que gobernemos este país, si el pueblo quiere. (*Aplausos.*)

**Sra. Presidenta** (Fadel). – Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

**Sr. Solá.** – Señor presidente: el bloque del Peronismo Federal celebra que después de estas diez horas de sesión, y luego del trabajo realizado en las comisiones y en los propios bloques, hayamos llegado a esta situación de estar tratando la modificación de la ley 26.122, buscando aclarar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento de la manera más prolongada posible.

Digo “de la manera más prolongada posible” porque las leyes son hijas de la costumbre o de la discusión de la costumbre, y si el día de mañana las cosas cambian posiblemente haya otro Parlamento que piense que debe haber más parlamentarismo o menos parlamentarismo o, al revés, más cerca de lo que en realidad sucede, más presidencialismo o menos.

Hoy, en la Argentina estamos obligados a interpretar el voto que pedimos –para eso fuimos candidatos y estamos acá–, y el pueblo votó por más control, menos abuso, y por supuesto nos asignó la responsabilidad de transformar eso en un Parlamento que no pusiera palos en la rueda en un país que necesita un Poder Ejecutivo que funcione bien y ágilmente.

Es decir que interpretamos un mandato pero al mismo tiempo asumimos un desafío que no sé si denominar de eficacia o eficiencia en la forma de concebirlo.

En el medio están las circunstancias políticas que citó el señor diputado Alejandro Rossi, quien creo que hizo un aporte importante –y se lo dije– porque no habló tanto de los DNU. Pienso que no debe haber ningún lugar en la historia donde se haya hablado durante diez o doce horas de los DNU. No sé bien cuántas horas de debate llevamos. Él hizo un aporte importante en relación con las circunstancias políticas y aquellas supuestamente permanentes. Lo hizo con gran lucidez y con una dosis de honestidad, que es lo que más ilumina estos debates.

Por supuesto que el debate siempre es político y tiene un elemento coyuntural importante que pesa relativamente bastante en el ánimo de los legisladores. No puede dejar de ser así, pero al menos debemos tener conciencia de que es así, de tal manera de autolimitarnos frente a lo que podrían ser posiciones más extremas.

–Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Honorable Cámara, doctor Eduardo Alfredo Fellner.

**Sr. Solá.** – Hay una discusión de constitucionalidad, que no es algo reservado solamente a lo que más hemos escuchado en la Cámara –lo voy a decir desde un rencorcillo profesional– de abogados constitucionalistas y –más grave todavía– miembros de la Constituyente de 1994, que en algunos casos hicieron o asistieron a las modificaciones que hoy se mencionan como datos básicos para interpretar este proyecto de ley, en nombre de un sindicato de los que no estuvimos esos días en la Constituyente, pero estamos hoy acá y tenemos responsabilidades. Digamos que me autoadjudico ese sindicato.

Quisiera decir que sí hay una reacción de diputados, no puedo decir todavía del Parlamento en general pero sí de diputados, y supongo que también en el Senado. Sí hay un cambio muy fuerte, y ese cambio debe ser visto por todos –ganadores y perdedores de la última elección, que pueden ser ganadores y perdedores diferentes en la próxima– en forma positiva, porque si no lo que estamos haciendo es entrar en un proceso muy fuerte de erosión de la política, en el que ya hemos entrado bastante, que directamente va a hacer más difícil la vida cotidiana de los argentinos.

Hasta ahora hice referencia a algunos elementos de la discusión que he atrapado por ahí, pero hay uno que tiene bastante encono, que es sobre si nos estamos metiendo a sacarle al Poder Ejecutivo un instrumento o estamos recuperando algo para el Parlamento.

A mí me parece que no es ni lo uno ni lo otro. El Poder Ejecutivo va a poder seguir dictando decretos de necesidad y urgencia y el Parlamento los va a tratar de otra manera. Ésa es la intención. Aquellos que ocupen el Poder Ejecutivo van a seguir teniendo el instrumento, pero se trata claramente de un instrumento de excepción, de mucha excepción.

El artículo 99 de la Constitución Nacional dice –y recuerden esta parte–: “Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes...”. No se han dado esas circunstancias excepcionales desde que hemos asumido como diputados.

No se han dado esas circunstancias excepcionales ni de apuro ni de imposibilidad de que funcione el Parlamento; de lo contrario, la señora presidenta podría llamar a sesiones extraordinarias perfectamente, para tratar un tema que no tenía mucho apuro pero era muy importante, como es el caso de las reservas. Además, las circunstancias excepcionales no solamente deben invocarse sino también probarse, y hay una prueba de control del Parlamento *ex post* sobre si esas circunstancias fueron excepcionales o no, y si entonces hubo necesidad y urgencia.

La Cámara no se apropia del instrumento, porque tendrá que seguir tratando decretos de necesidad y urgencia. Muchos conocerán

las cifras muy grandes que hay respecto de la cantidad de decretos de necesidad y urgencia que se dictan por año, a qué ritmo, la mayoría de ellos sin ser tratados por la comisión bicameral permanente, que existe sólo desde el año 2006.

El gobierno del presidente Menem dictó cincuenta y cuatro DNU por año; el gobierno de Duhalde dictó bastantes más, porque fueron ciento cincuenta y ocho en algo más de un año; el de De la Rúa, a un ritmo de treinta y seis por año; el de Néstor Kirchner, sesenta; y quien ha dictado menos decretos de necesidad y urgencia es la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, que ha dictado trece. Pero claro, lo ha hecho de una manera tal que ha puesto en evidencia el deseo de mostrar al Parlamento que la forma de hacer esos decretos era reafirmar, supuestamente, la autoridad del Poder Ejecutivo.

Ya se ha abundado demasiado sobre las formas y el fondo, sobre todo en el caso del último decreto –el 298/2010–, y las formas y el fondo en política son prácticamente lo mismo. Al igual que ocurre en la vida cotidiana, las formas en que se lleva adelante una acción son prácticamente lo mismo que el fondo, porque tienen profundidad, porque están relacionadas con el poder y con las relaciones entre los hombres; están relacionadas con las transacciones, con las negociaciones.

Las formas son claves. Y las formas que ha recibido este Parlamento son las señales de que el Ejecutivo piensa sacar decretos de necesidad y urgencia sin tener necesidad, sin tener urgencia y como una muestra de autoridad, por encima del Parlamento.

Entonces, el Parlamento reacciona, pero no lo hace de una manera loca. No vale para esto la chicana permanente de los “palos en la rueda”. No vale para esto la otra chicana, que escucho permanentemente sobre todo de parte del presidente del bloque oficialista, en el sentido de que “no es serio” o “no parece una buena señal”. Éstas son dos muletillas que permanentemente utiliza el señor diputado Agustín Rossi, que no son graves como muletillas –porque todos las tenemos– sino porque siempre intentan descalificar lo que hace la oposición ahora, como si fuera serio lo que siempre hace el Poder Ejecutivo.

¿Por qué no dice que no es serio lo que hemos discutido, primero en los bloques y después en los medios y en las comisiones, lo que hemos hecho como un trabajo artesanal o de orfebrería para ponernos de acuerdo entre muchísimos bloques? ¿Qué es serio para ellos? ¿Es serio el jefe de Gabinete con una camiseta semipornográfica, festejando con los *bloggers*? Eso no es serio.

Permanentemente se nos reta diciendo “no parece una buena señal”. Está lleno de acciones del Ejecutivo que no son una buena señal ni lo parecen, y sin embargo nosotros no chicleamos permanentemente con eso.

Por supuesto que hay una reacción del Parlamento, pero no es una reacción que nos lleva a cualquier lado. Digo esto porque la otra chicana es “¿A dónde nos quieren llevar?”. Y nosotros no queremos llevarlos a ningún lado imposible.

Nosotros hubiéramos tenido una discusión de fuerte contenido y de fortísima responsabilidad y carga sobre nosotros mismos si la señora presidenta hubiera enviado un proyecto de ley el día 14 de diciembre famoso. Hubiera sido difícil oponerse en ese momento. Ahora, las circunstancias han llevado a que lo esté haciendo de hecho, es decir que se esté llevando las reservas de hecho y esté acumulándolas para pagar el día de mañana, no a los organismos internacionales; me refiero al resto de las reservas, a las que van a pagar deuda privada.

Me parece que también es claro que la Constitución de 1994, que no conozco con la profundidad con la que la conoce la mayoría de los diputados preopinantes, intentó en todo caso atenuar el presidencialismo.

En esto fue clave la actitud de Raúl Alfonsín, porque fue clave también el acuerdo que hizo en aquel momento con el ex presidente Carlos Menem. La intención era atenuar el presidencialismo creando la figura del jefe de Gabinete y que éste viniera al Congreso, no como un hecho excepcional sino como un hecho natural y normal, a explicar lo actuado sin ningún problema, así como la mayoría de nosotros, si somos hombres de buena fe, podemos explicar lo que hacemos y lo que pensamos hacer en cualquier foro donde se nos tenga que oír por imperio de la Constitución.



Sin embargo, se ha construido un ambiente tal que la concurrencia del jefe de Gabinete a este Congreso es un hecho excepcional. De manera que el espíritu de los constituyentes no está siendo cumplido.

Es fundamental que venga un ministro a explicar su proyecto en una Argentina en reconstrucción, en una Argentina en la que hasta hace poco tiempo teníamos un presidente que con razón decía “no hemos salido del infierno”, siendo esta última la palabra más dura que se puede usar. Y tenía razón, porque el infierno es vivir en la injusticia, en la inseguridad, es decir, en la injusticia y sus derivados. El infierno es vivir en un país que no es plenamente soberano o donde no hay dignidad para todos. Entonces, decía bien que vivíamos en el infierno.

En ese país, que ahora podría apostar a estar en el purgatorio, los ministros no vienen y el jefe de Gabinete, que tampoco viene, se burla permanentemente. Se los usa más como burladores políticos que como jefes de programas de gobierno. De ese modo se incumple la Constitución y, sobre todo, la de 1994.

La ley 26.122 fue mejor que nada; fue mejor que los doce años en los que estuvimos sin ley. Pero lo cierto es que se trata de una norma llena de huecos y de vacíos que, además, coloca a las leyes en clara inferioridad de condiciones con respecto a los DNU.

También me quisiera referir al concepto de necesidad y urgencia, porque he sido gobernador durante seis años y no contaba con el instrumento de los decretos de necesidad y urgencia durante mi paso por el gobierno de la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, a cada rato debía dictar un decreto que fuera distinto y lo hacía firmar por todos los ministros, por más que no tuviera un efecto legal concreto.

En mi opinión, los DNU constituyen para los gobiernos en general –no para el gobierno de Cristina Fernández– un atajo, una ganancia de tiempo, pero sobre todo –esto sí lo digo de manera especial referido al actual gobierno y al anterior– una forma de usar la sorpresa como elemento político central en la vida cotidiana de la Nación. Esa sorpresa, que luego se refleja en la aparición de una tapa de diarios sorpresiva que descoloca a los demás porque no la estaban esperando, requiere del dictado de un DNU. Eso no es necesidad ni urgencia; eso es

necesidad de dar un golpe político. De ninguna manera podemos decir que eso constituye necesidad y urgencia en los términos del artículo 99 de la Constitución Nacional.

La sorpresa, el hecho de llamar de repente a cadena nacional desde Olivos o desde donde fuera y que de allí luego surja un DNU, sin duda es un atajo que esta Cámara, con esta nueva composición, está evitando que ocurra en el futuro.

Si se hubiera confiado más en las responsabilidades políticas de la Cámara en su totalidad, y en especial en la mayoría de este cuerpo que hoy es oposición, tendríamos que tratar muchos más proyectos de ley, tendríamos actividad y tendríamos sobre nuestras espaldas fuertes responsabilidades de gobierno. Recién ahí, si ninguna de esas leyes fuera aprobada, nos podrían decir que queremos poner palos en la rueda. Sin embargo, no nos han probado para saber si ponemos o no palos en la rueda. Se nos acusa por las posiciones que sustentamos a través de la palabra, porque lo único que quieren es que el Parlamento no funcione activamente. Por lo tanto, no es justo sostener ese argumento.

Personalmente, creo que puede haber una Argentina diferente; una Argentina en la que ciertas cuestiones que nos ha traído la vida cotidiana y moderna dejen de formar parte de una discusión ideológica para convertirse en una discusión sobre la vida cotidiana de las personas y una obligación parlamentaria.

Me refiero, por ejemplo, a cuestiones como la ecología o los recursos naturales no renovables, que tienen pocos años de vida si continuamos sin explorar.

Me refiero también a la argentinización de la economía, que es una palabra que yo inventé teniendo en cuenta lo que ocurrió entre los años 2003 y 2005, que en mi opinión fue algo muy provechoso; esto está fuera de discusión.

Asimismo, considero que de aquí en adelante resulta mucho más importante cómo nos ven desde adentro que cómo nos miran desde afuera. Éste era uno de los dichos que podíamos escuchar en los años anteriores a los que acabo de mencionar.

También resulta claro que deberemos ir hacia planes universales cada vez en mayor medida.

Esto deberemos discutirlo porque muchas veces el Parlamento no es el mejor planificador. Puede dar indicaciones generales sobre planes y programas, pero es el Ejecutivo el que luego debe afinar la punta del lápiz. Esa discusión se tiene que dar para que el gobierno funcione mejor y tenga respaldo en aquellas cuestiones que no están mucho en discusión en este Parlamento, como el tema social que debió venir como ley y por lo que debimos discutir aquí una situación muy compleja: si debía haber universalidad en la asistencia a los menores de 18 años o no debía haberla.

Imagino una Argentina con este tipo de cuestiones para analizar, como la igualación de derechos de las minorías –lo vamos a discutir seguramente la semana que viene– o tantos otros asuntos, como por ejemplo la reacción que debemos tener en forma consolidada frente a la militarización creciente del Atlántico Sur.

Todas esas políticas y muchas más, que no menciono por olvido en este momento –seguramente cada uno tendrá la suya y será central– nos llevarán a un grado de unidad nacional en el que tengamos un gobierno que pueda ser nacional y popular, que también pueda ser fuerte pero que además cuente con un Parlamento fuerte, nacional y popular, observado de cerca por la población, de la misma manera que se observa al Poder Ejecutivo, y donde sea habitual que la información transparente, al día, en tiempo real, llegue a través de sus hombres, sus ministros y el jefe de Gabinete.

Creo sí que eso imaginaron los constituyentes de 1994 respecto de esa figura. Eso haría mucho más por la Argentina que cualquier palabra que reemplace la acción. Ese tipo de acciones haría mucho más por la Argentina que hoy pensar que nosotros nos estamos apoderando de un instrumento del Poder Ejecutivo para que éste no pueda trabajar. Queremos que el Poder Ejecutivo trabaje lo mejor que pueda y nos envíe todos los proyectos de ley posibles. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra el señor diputado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Sr. Gil Lavedra**. – Señor presidente: no cabe duda de que estamos todos aquí tratando una de aquellas leyes estratégicas dentro de nuestro diseño constitucional. Digo “estratégicas”

porque tratan nada más ni nada menos que las relaciones entre los poderes del Estado, el ámbito de las facultades del Poder Ejecutivo y del Congreso.

Como es habitual, estamos teniendo un largo debate, pero que seguramente no plantea con relación al tema ni respecto del proyecto cuestiones novedosas. Digo esto porque el Congreso viene discutiendo iniciativas similares desde hace muchos años.

Desde 1994 hay decenas de proyectos presentados por diputados y senadores de la Unión Cívica Radical, del Partido Justicialista, que resultan análogos al que aquí se discute.

Por supuesto que no voy a hacer la cita de que este caso que estamos tratando es análogo en sus efectos y características a otro presentado por la presidenta. Y no lo voy a hacer porque éste es un tema tal respecto del que si actuamos con verdadera honestidad intelectual, nadie está libre de tirar la primera piedra.

Muchas cosas han pasado desde la reforma para poder llegar hoy a tratar de establecer esta ley reglamentaria. Decía que la cuestión no es novedosa porque tampoco es cierto que la Argentina antes de la reforma de 1994, no conociera estas medidas por las cuales el Poder Ejecutivo se inmiscuye en áreas del Legislativo.

Las conoció casi desde la organización nacional. En 1855, dos años después de dictada la Constitución Nacional, aparecen los primeros decretos para la concesión de un banco de la Confederación, para modificar el año económico. Y la Legislatura, el Congreso de aquel momento, los ratifica, pero son medidas dictadas con evidente contenido legislativo. Una de ellas es la concesión para instalar un banco de la Confederación. Se da una prórroga por medio de un decreto del Ejecutivo y cuando la trata el Congreso el senador González deja expresa constancia de que eso no significaba que estaban otorgando facultades al Poder Ejecutivo. Sostuvo que era una facultad del Congreso y que quería dejar asentado que ellos la hubieran dado igual y por eso lo ratifica.

Luego, a lo largo de décadas aparecen puñados de decretos: en la época de Pellegrini, por el valor de la moneda; con el traslado de la Capital a Belgrano en la federalización de 1880, y algunos más cercanos, incluso graves, como el

Plan Conintes, que también fue un decreto de necesidad y urgencia.

En 1875, hubo una reglamentación del derecho de opción para salir del país, que también fue un decreto de necesidad y urgencia.

Restaurada la democracia, aparece ese puñado de decretos que dicta el presidente Alfonsín. Hasta ese momento, entrando ya en la década del 90, la totalidad de la doctrina administrativa decía que eso estaba bien siempre que el Congreso ratificara.

En los decretos de aquella época figura una cita de Joaquín V. González, que dice que en condiciones extraordinarias el Poder Ejecutivo puede adelantarse a la sanción del Congreso disponiendo una medida legislativa.

Hasta entonces la Corte no se había pronunciado expresamente, salvo en antecedentes muy lejanos. En La Rioja, siempre precursora, en una montonera de “Chacho” Peñaloza, un comisionado da una amnistía a uno de los revoltosos. Cuando se reclama que esto debería haber sido dictado por el Congreso, la Corte dice: “No fue dictado por el Congreso”. Era una facultad del Congreso, no la podía dar el Ejecutivo ni el comisionado, pero era la única medida necesaria para pacificar, y la Corte que tomó noticia del asunto no la objetó. Esto fue en 1872.

Esta misma doctrina en su génesis es repetida después en el fallo “Peralta”. Cuando aparece la explosión de los decretos de necesidad y urgencia con la administración del presidente Menem, la Corte convalida este dictado diciendo que mientras el Congreso no los invalide siguen en vigencia. Es lo mismo que había dicho un siglo antes en el caso de Crisólogo Andrade.

En el contexto de un Poder Ejecutivo desorbitado se dictaron decretos cuyo número es difícil de determinar. Hay registrados más de 200, pero si se suman los que no daban cuenta al Congreso la cifra supera los 400. Es entonces que se produce la reforma constitucional de 1994.

No explicaré esa reforma –muchos de los presentes han participado de ella–, pero debe quedar claro que fue producto de un consenso, probablemente forzado, entre dos posiciones diferentes. La Unión Cívica Radical quería

aprovechar la reforma para introducir algunas enmiendas que mejoraran la calidad institucional, como por ejemplo el Consejo de la Magistratura y otros elementos parlamentarios. No había consenso para más. Pero sí se estableció la posibilidad de que el jefe de Gabinete informe al Congreso de la Nación en visitas periódicas, y respecto al mismo decreto de necesidad y urgencia, se dispuso que debe venir personalmente a fin de establecer una instancia de diálogo con el Congreso.

Lamentablemente, todas estas reformas no dieron el resultado esperado; al revés, probablemente se potenciaron con el tiempo las que daban facultades al Ejecutivo y no se establecieron los controles.

Lo que jamás puede decirse es que la reforma de 1994 potenció y creó una nueva facultad de legislar porque los decretos de necesidad y urgencia no son una opción legislativa, no son una opción que tiene el presidente: “¿Remito un proyecto al Congreso o dicto un decreto?”. No, al contrario, toda la reforma está inspirada en el espíritu de tratar de fortalecer al Congreso de la Nación y regular sus facultades. Lo que tanto se criticó por haber incluido dentro de la Constitución, constitucionalizados los decretos, fue para limitarlos. Fue pensando que si se los regulaba y admitía dándoles esa redacción tan restrictiva como la que leemos, esto iba a ser eficaz.

La misma cláusula del artículo 82, que tanto se ha citado, es la reacción al fallo “Peralta”. También citaron a Ortiz Pellegrini en la convención. La respuesta del artículo 82 es por lo que dijo la Corte en el caso “Peralta”, para que nunca más el silencio pudiera ser interpretado como una ratificación del Congreso a un exceso del Poder Ejecutivo.

Por supuesto, luego de la enmienda constitucional, estos controles no se establecieron. La doctrina judicial es lenta, como cuando llegan los casos con cierta demora. Sin embargo, la doctrina judicial fue estableciendo claramente cuál es el estatus. Nadie puede negar hoy, con la multitud de fallos que ha dictado la Corte –“Risolia de Ocampo”, “Verrocchi”, “Della Blanca”, “Leguizamón Romero”, y la última que es el voto propio del doctor Maqueda en el caso “Carulli”–, lo que piensa el máximo tribunal de justicia del país. Se trata

de medidas excepcionalísimas, casos en los que el Congreso no puede funcionar. Pero la propia Corte ha reivindicado que el espíritu de la reforma consiste en el fortalecimiento del Congreso, porque es lo que estaba en el ánimo del constituyente y así quedó plasmado en la letra.

Por supuesto que hubo muchos proyectos frustrados. Es justo reconocer que ni gobierno ni oposición tuvieron en su momento el suficiente énfasis como para poder establecer una ley que regulara claramente lo que la Constitución quería.

Nadie está libre y todos los que han participado de una u otra manera en los diferentes gobiernos saben que hubo decretos. Menem, hasta el cansancio; también los dictó De la Rúa, en menor medida pero los dictó; también lo hizo Duhalde en una situación verdaderamente de emergencia; los dictó Néstor Kirchner, y comenzó a hacer lo mismo la señora presidenta.

La ley 26.122 sin lugar a dudas constituyó un avance. La regulación es un límite siempre mayor que la ausencia de regulación, pero entendemos que la regulación, del modo como se hizo con la ley actual, no recoge cuál es el texto explícito de la Constitución. Digo que no lo recoge porque creemos firmemente que es necesario poner un coto a un Poder Ejecutivo con facultades legislativas sin límite ni control. Esto es necesario, cualquiera sea el gobierno de que se trate. Ésta es la modificación más importante que trae el proyecto, por supuesto que regulando otras cuestiones en las que ha empezado un debate probablemente tardío de muchos institutos.

Hoy hemos debatido cuáles son los alcances de la promulgación parcial, los alcances de la nulidad, etcétera. Debo decirles que a mi juicio el proyecto resuelve bien estas cuestiones, aun cuando entiendo que pueden ser opinables.

En la promulgación parcial, la reforma de 1994 separó la promulgación del veto. Antes, cuando se vetaba parcialmente, se lo hacía promulgando parcialmente. Esto lo admitió la Corte en el caso "Colella". Cuando la Constitución de 1994 lo aceptó, separó ambos institutos. La diferencia es conceptual. Cuando el Poder Ejecutivo veta, actúa como legislador negativo. No promulga, sino que impide y devuelve al Congreso para que éste insista.

Cuando el Poder Ejecutivo promulga parcialmente, legisla, porque arma una ley a su antojo. Separa una parte y la promulga. O sea, la pone en vigencia. Es lógico que el control de la parte que no puso en vigencia y que está sujeta al mismo trámite de los decretos de necesidad y urgencia pueda ser aprobada por una mayoría simple, y también lo es que si es rechazada lo que cae es el decreto de promulgación, y el Congreso carece de facultades para promulgar. Cae entero el decreto que promulgó.

No voy a entrar ahora en la nulidad. Yo creo que falta un debate amplio sobre la teoría de la nulidad. Sólo voy a decir que la nulidad no está dispuesta para que sea declarada por el Poder Judicial, la trae la Constitución. Es la Constitución la que dice que el Poder Ejecutivo no puede dictar decretos con contenidos legislativos, y le da una excepción, dando el control al Congreso. Cuando desaparece la excepción la consecuencia es la nulidad.

De todas maneras, cuáles son los efectos y los alcances es un debate en el que este Congreso puede proseguir.

Por eso, la Unión Cívica Radical va a acompañar el dictamen que se encuentra a nuestra consideración, y lo va a hacer no porque quiera poner palos en la rueda, no porque quiera obstruir, no porque quiera impedir que el gobierno funcione, al contrario.

Queremos construir una institucionalidad previsible, segura, cierta. El camino de la Argentina solamente se puede encontrar si tenemos certeza, seguridad, previsibilidad en un rumbo institucional que no quede en manos del legislador único.

El legislador único tiene sus ventajas, es más eficiente, es prolijo, tiene buena técnica y tiene mejores conocimientos. En cambio, estas asambleas plurales como la que esta noche estamos constituyendo nosotros no son prolijas al legislar.

La redacción de nuestras normas muchas veces es confusa, fruto de negociaciones interminables, cabildeos infinitos, concesiones recíprocas que se están haciendo en todo momento. No somos prolijos al legislar, pero sin embargo cuando lo hacemos estamos dando cumplimiento al mandato de nuestros representados.



El producto es la ley, fruto de la voluntad general, y va a ser el fruto de la representación de cada uno de los sectores políticos. Y en ese sentido, ese fruto es mucho más estable y duradero que la ocasionalidad, que la accidentalidad del legislador único.

Por eso, lo que está en juego aquí no es la posibilidad de la gobernabilidad. Tenemos que acostumbrarnos a que es posible gobernar con la Constitución, con los límites que ella impone, porque traspasar esos límites trae consecuencias mucho más desfavorables.

Existen algunas referencias famosas, como la de lord Acton, en el sentido de que el poder absoluto corrompe absolutamente, pero me gustaría terminar con otra más vernácula, del propio deán Funes, en la *Gazeta de Buenos Ayres*, en 1810. Decía el deán Funes que las autoridades y el poder sin límite corrompen hasta al hombre más virtuoso. Cualquiera que conozca la naturaleza frágil del hombre conoce esta verdad, y hoy estamos comenzando a colocar estos límites. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

**Sr. Rossi (A. O.)**. – Señor presidente: por suerte algunos reconocimientos vinieron al final de los discursos. Tanto el diputado Solá como el diputado Gil Lavedra reconocieron que la ley que aprobamos en 2006 a criterio de ellos significó un avance. Yo me pensaba parar en ese lugar, que es el de la defensa de la presidenta de la Nación en su actuación como legisladora y presidenta en relación con la institucionalidad del país.

La decisión que en 2006 tomó la entonces senadora Cristina Fernández de Kirchner, en cuanto a impulsar la reglamentación del tratamiento legislativo de los decretos de necesidad y urgencia, la ennoblece, porque en ese momento nosotros teníamos una mayoría clara y contundente en cada una de las Cámaras legislativas.

La ennoblece porque sin duda éramos oficialistas y seguimos siéndolo, pero cuando al resto de los espacios políticos les tocó ser oficialistas en la Argentina, ninguno tomó la decisión de avanzar en la reglamentación de una facultad propia del Poder Ejecutivo.

Esa decisión estaba pendiente desde 1994 y la tomó nuestro gobierno. Lo hizo la presidenta de la Nación cuando era senadora, tal como hizo con muchas otras cuestiones. Si con el tiempo se decidiera volver a tener una Corte Suprema de Justicia de cinco miembros, seguramente ello sería resultado del impulso y la decisión de la ex senadora y actual presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner.

Cuando se describe que estamos ante la presencia de un gobierno que corrompe, que avanza y que concentra el poder, afirmo que en verdad nada es así. Ninguna de las cosas que se dijeron sobre concentración del poder, absolutismo y violación de las instituciones por parte de nuestro gobierno son ciertas. Tampoco es correcto lo que señalan del Consejo de la Magistratura.

El otro día concurrió el ministro de Justicia e informó que, según la estadística del Consejo de la Magistratura, el 95 por ciento de las decisiones se tomó por unanimidad, y en el otro 5 por ciento los representantes del oficialismo votaron en forma diferente. Entonces, ¿dónde están la hegemonía, el poder y el doblegamiento del Poder Judicial, al cual habríamos sometido desde 2006 con la modificación de la composición del Consejo de la Magistratura?

Algunos diputados se enojan porque dicen que yo utilizo clichés, modismos o etiquetas. La verdad es que he aprendido, porque permanentemente se discutió no en base al fondo de las cuestiones, sino en función de etiquetas.

Siempre nos pusieron un descalificativo ante cada una de las cuestiones que propusimos. Nunca se consideró que la modificación del Consejo de la Magistratura tenía, al menos para nosotros –con mayoría legítima en ambas Cámaras–, un sentido virtuoso. La etiqueta fue: quieren dominar el Poder Judicial.

Nunca nos dijeron, como reconocen hoy, que la ley planteada por la ex senadora Cristina Fernández de Kirchner mejoraba claramente la calidad institucional de nuestro país.

La verdad es que si no hubiésemos tenido esa ley que impulsó la presidenta de la Nación siendo senadora, no hubiesen podido derogar el decreto. ¿Saben lo que había que hacer antes para derogar un decreto de necesidad y urgencia? Sin la ley que ahora quieren modificar,

había que sancionar otra ley, que justamente podía ser vetada.

Si no hubiese existido la ley que creó la comisión bicameral y que reglamentó el tratamiento legislativo de los decretos de necesidad y urgencia, el decreto sobre el Fondo del Bicentenario no lo hubiesen podido rechazar. Habrían tenido que sancionar otra ley, que habría podido ser vetada, y justamente nosotros habríamos tenido el número suficiente para evitar que el Congreso insistiera.

Nosotros rechazamos –como les gusta decir a ustedes– por nulidad absoluta todas las acusaciones que nos hacen sobre el intento de estar frente a un poder que corrompe. (*Aplausos.*) Un poder que intenta ser absoluto; un poder que intenta modificar y llevarse por delante cada una de las instituciones de la República. La verdad es que no es así.

Lamentamos seriamente esto –porque sé de la buena intención de muchos legisladores–, pero según nuestra visión la modificación que están haciendo tiene fallas claramente inconstitucionales.

A mí me ocurre lo mismo que al diputado Solá; él es ingeniero agrónomo y yo ingeniero civil, pero nos pasamos más de tres horas en esta Cámara discutiendo si el veto parcial necesitaba mayoría simple o agravada. Ahora pasamos a otra dimensión: el veto puede ser derogado fictamente. Estamos sancionando hoy la derogación ficta o el rechazo ficto de un veto. Si después de sesenta días, ante una promulgación parcial con un decreto, con un veto parcial, este Congreso no se reúne, queda rechazado en forma ficta. No es ni por dos tercios ni por mayoría simple; en forma ficta se rechaza el veto. La verdad es que esto es así.

Entonces, no es que sea violatorio de la Constitución Nacional; le pegan cachetadas a la Constitución Nacional.

No me voy a extender sobre lo que han dicho acerca de la nulidad distintos diputados preopinantes de nuestro bloque, pero seriamente también la bordean, hasta en cosas que se podrían haber evitado.

La Constitución establece un plazo de diez días; ponen en la ley que esos diez días son corridos. La interpretación jurídica es que se trata

de diez días hábiles, pero ellos la cambiaron por diez días corridos.

La Constitución dice que el jefe de Gabinete tiene diez días para enviar el decreto al Congreso; en el dictamen dicen que la comisión lo puede empezar a tratar desde el mismo momento de su publicación en el Boletín Oficial. También violan la Constitución con ese texto.

Yo entiendo esto de la negociación y de los acuerdos, porque todos vivimos en este Parlamento. Pero les digo una cosa: me parece que privilegian el apuro, el ritmo acelerado que tienen, con tal de sacar determinadas leyes, y se están metiendo en un camino que yo creo que no es nada conducente.

Está claro que lo menos que esperaba era que sacaran del despacho el tema del veto, porque eso es una afrenta. Es una afrenta claramente violatoria de la Constitución Nacional.

Entonces, me parece que estamos ante un intento de modificar una ley importante para el funcionamiento de las instituciones y del gobierno, y que en realidad hasta al mismo artículo 28 de la Constitución Nacional le están pegando por la cabeza. Una ley no puede limitar ni disminuir a nadie, y menos al Poder Ejecutivo, ninguna de las potestades y derechos que la Constitución Nacional le otorga.

¿Ustedes creen que con este mecanismo de rechazo ficto a la promulgación parcial y al veto parcial va a haber algún presidente de la Argentina que va a promulgar parcialmente una ley, sabiendo que puede caer el decreto a los sesenta días si el Congreso no lo trata? La verdad es que no va a haber nadie que lo vaya a hacer.

Pasamos la discusión sobre si se requiere mayoría simple o calificada. Ya no se trata de nada por el estilo; ahora hay que dejar pasar el tiempo. El señor presidente de la Cámara va a tener que pedir consejo a su amigo Cobos, porque sin darnos quórum nos van a rechazar todas las promulgaciones parciales y vetos parciales. Ni siquiera existe la obligación de debatir.

Entonces, me parece que es una mala modificación a la ley. Seguramente esto será perfectible y revisable, como todas las leyes que existen en la Argentina, pero en la redacción final pesan más las motivaciones políticas y

de la coyuntura que una perspectiva hacia el largo plazo.

Estamos empeorando la situación. Si con la ley vigente había algunas cosas que no estaban claras, la verdad es que con esto estamos oscureciendo todo el panorama. Así como he escuchado consideraciones políticas, y rescato y respeto que algunos legisladores crean que están participando de un hecho fundacional, la realidad es que todas las cosas que están haciendo tienen que ver con tratar de encontrar la manera de limitar el accionar del Poder Ejecutivo: o le quitan recursos, o le sacan financiamiento, o le limitan facultades o le eliminan otras.

Un diputado dijo aquí que iba a trabajar para que se le quite al Poder Ejecutivo el poder de veto. Yo no tengo ningún problema en vivir en un sistema parlamentario. En él no se daría esta discusión; tampoco existiría el veto: cambia el Parlamento, cambia la mayoría, cambia el gobierno.

¿Ustedes creen que en el sistema parlamentario el Congreso tiene mayor protagonismo que el que tiene el Congreso argentino o en los demás países presidencialistas? ¡Mentira! El peso del oficialismo es determinante. No existe esta circunstancia de pase de diputados de un bando a otro porque el peso del oficialismo, del que tiene que gobernar, es determinante. Si un diputado se pasa a otro bloque, cambia el gobierno, pierde el gobierno.

Voy a decir algo que nunca antes expresé en este recinto, y lo diré respetuosamente. Lo he dicho siempre respecto de todos los diputados que se fueron de nuestro bloque. Cuando hablan de la legitimidad que han tenido y que tienen, producto de las elecciones del 28 de junio, yo les respondo que tienen mayoría porque hay 16 diputados que tendrían que estar sentados acá, que ingresaron gracias a haber integrado la lista de la boleta de Cristina Fernández de Kirchner en el año 2007, pero que hoy están sentados del otro lado. (*Aplausos.*)

Entonces, así construyeron la mayoría. Lo digo respetuosamente. Entiendo todas las circunstancias, y ninguno de los diputados que se fue de nuestro bloque recibió descalificación alguna de mi parte ni nada por el estilo. Pero lo digo para precisar y encuadrar la situación. De lo contrario, parecería que estuvieran mo-

vidos por la voluntad popular, y en realidad no es así.

Entonces, quiero decir claramente que cuando los constituyentes...

—Varios señores diputados hablan a la vez.

**Sr. Rossi (A.O.).** — ¡No se enojen! ¡Dije la verdad! La verdad no ofende a nadie. Nunca es triste la verdad, lo que no tiene es remedio, dice Serrat. (*Aplausos y risas.*)

Con respecto al debate sobre este tema de los sistemas de gobierno, de quienes quieren vivir en un sistema más parlamentario y menos presidencialista, digo que hay que estudiar los sistemas parlamentarios. Nosotros tenemos un sistema presidencialista porque los constituyentes crearon y permitieron instrumentos propios de él. Por ejemplo, el veto es un instrumento propio del sistema presidencialista que sirve para poner un equilibrio.

Una vez yo dije esto cuando se estaba produciendo esta recomposición de la Cámara de Diputados y del Senado, y todos me comieron la yugular, pero es la verdad. Olvidémonos de esta Cámara de Diputados, de este Senado y de esta presidenta, pero en términos teóricos, ¿qué sucedería si hubiera una presidenta de un signo político y un Congreso en manos de la oposición? Si el oficialismo no acuerda o no genera consenso no puede sacar ninguna ley, y, a contrario sensu, si la oposición no acuerda con el oficialismo tiene el fantasma del veto en todas las leyes. Para eso existe el veto, para generar equilibrio. Nosotros no estamos haciendo equilibrio. Ésta es la realidad.

Yo creo en la buena voluntad cuando ustedes hablan del diálogo, de que no quieren obstruir y demás, pero les digo respetuosamente que a veces no se les nota. (*Risas.*) Muchas veces no se les nota que no quieren obstruir, que quieren dialogar y consensuar. (*Aplausos.*) La verdad es que a veces no se les nota mucho.

Nosotros seguimos estando parados en ese lugar. Creemos que el Congreso funcionaría mucho mejor si pudiésemos lograr que las cuestiones estén más alejadas de la disputa política y más cerca de la racionalidad política.

A mí me podrán dar todos los argumentos que quieran, pero algunos diputados son más sinceros que otros. Alguno dijo que el proble-

ma no es la navaja sino el mono, haciendo referencia a que el problema no es el instrumento sino quien lo conduce. Yo digo, haciendo de peronista ortodoxo, que más peligrosos que los monos con navaja son los gorilas con navaja... *(Aplausos.)* Así que ténganlo en cuenta también, porque eso a veces termina haciendo más peligrosa la situación.

Quiero finalizar diciendo que para nosotros esta ley es claramente violatoria de principios básicos de la Constitución Nacional, violenta el artículo 28 de la Ley Fundamental, tiene aspectos en su articulado y en su análisis en particular que también son objetables desde el punto de vista constitucional y no mejora lo que hicimos en el año 2006, lo empeora: donde tenía que aportar claridad aporta oscuridad.

Por eso, nosotros vamos a votar en general y en particular absolutamente en contra. *(Aplausos.)*

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

**Sra. Camaño.** – Señor presidente: conforme al artículo 192 del reglamento, después de haber conversado con diputados de algunos bloques de esta Honorable Cámara vamos a solicitar que se vote por títulos, y si me permite, antes de la votación voy a hacer referencia a todas las modificaciones que vamos a receptor, de manera tal que todos los legisladores tengan en claro cuáles son.

**Sr. Presidente** (Fellner). – La votación se puede hacer capítulo por capítulo o título por título, pero el proyecto que se va a considerar tiene títulos y varios artículos respecto de los cuales varios diputados ya se han inscripto para solicitar su modificación. ¿Podría aclarar su solicitud, señora diputada?

**Sra. Camaño.** – Lo que solicité, conforme al artículo 192, es la posibilidad de votar por títulos. Nosotros hemos ido receptorando a lo largo de la noche algunas de las modificaciones que se propusieron. Si se me permite expresarme en torno al tema, quedará claro que las que se acepten estarán plasmadas y las que no lo estén es porque no se aceptaron, y la votación sería por títulos, no por capítulos.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra el señor diputado por La Rioja.

**Sr. Yoma.** – Este proyecto no tiene títulos, señor presidente.

**Sr. Presidente** (Fellner). – No tiene títulos, tiene artículos que contienen títulos. Son artículos de corrido: veintiún artículos que contienen distintos títulos de la ley que se va a modificar. Entonces, se tendría que votar por artículo o todos los artículos en conjunto. Es decir, no tenemos títulos. Si usted repasa cómo está presentado y dictaminado el proyecto, va a notar esa diferencia.

**Sra. Camaño.** – Si ése es el entendimiento, señor presidente, la idea es votar entonces en general y en particular en una sola votación.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra la señora diputada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Sra. Ibarra.** – Señor presidente: nuestro bloque tiene propuestas. Por supuesto que vamos a escuchar lo que diga la señora diputada Camaño respecto de las observaciones que hicimos en el recinto y que fueron incorporadas al dictamen. Entiendo que algunas de las que yo había formulado han sido incorporadas, pero quedan otras que no hemos formulado todavía y queremos hacerlo. Queremos dejar en claro la propuesta alternativa que tenemos, y en caso de no ser aceptada, aclarar qué artículos no vamos a acompañar como bloque.

Entonces, lo que voy a pedir es que más allá de lo que se decida en cuanto a la forma de votación, se me otorgue el uso de la palabra para poder expresar las observaciones en particular, artículo por artículo, las alternativas que propone nuestro bloque y aclarar qué artículos vamos a votar en forma negativa.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Señora diputada Camaño: para avanzar en este tema, creo que si usted anuncia cuáles son los artículos y las modificaciones que ha aceptado, habrá más claridad para que se vote su moción de hacer una sola votación en general y en particular.

Tiene la palabra la señora diputada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Sra. Carrió.** – Señor presidente: primero votemos en general, y después decidimos la votación en particular. En la votación en particular, si el oficialismo va a votar todos los artículos en contra y el resto de la oposición va a votar todos a favor, se le da la palabra a la se-



ñora diputada Ibarra y una vez que ella termine de hacer las observaciones, la presidenta de la comisión dice todo lo que se acepta, rechaza lo otro y se vota conjuntamente.

**Sr. Presidente** (Fellner). – De todas maneras, hay una moción de votar de una determinada forma.

Tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

**Sra. Camaño.** – Señor presidente: entiendo que la solución que plantea la señora diputada Carrió es la correcta. Primero, se hace la votación en general y luego la explicación y la votación en particular de la totalidad de los artículos.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Entonces, procederemos a votar primero en general y luego escucharemos las proposiciones que se quieren hacer.

La Presidencia interpreta –y creo que estamos de acuerdo– que en virtud de lo establecido en el artículo 99, inciso 3, cuarto párrafo, de la Constitución Nacional, para la aprobación de este proyecto de ley se necesita la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros del cuerpo. De acuerdo con las facultades reglamentarias, la Presidencia anuncia que hará uso del derecho de emitir su voto en este acto.

**Sr. Prieto.** – Pido la palabra.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra el señor diputado por Neuquén.

**Sr. Prieto.** – Señor presidente: el artículo 192 del reglamento establece muy claramente que toda votación se limitará a un solo y determinado artículo, salvo que la Comisión de Labor Parlamentaria o el cuerpo acordaran hacerlo capítulo por capítulo o título por título. Pero en este caso no existen ni títulos ni capítulos.

**Sr. Presidente** (Fellner). – De todas maneras, estoy poniendo el tema a votación. Ya he hecho la consideración general de que se necesita la mayoría absoluta y he aclarado que voy a usar mi derecho a voto.

Se va a votar en general el dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y otra recaído en el proyecto de ley por el que se modifica la ley 26.122, de régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes (Orden del Día N° 146).

–Se practica la votación nominal.

–Conforme al tablero electrónico, sobre 240 señores diputados presentes, 142 han votado por la afirmativa y 98 por la negativa.

**Sr. Secretario** (Hidalgo). – Se han registrado 142 votos afirmativos y 98 negativos.

–Votan por la afirmativa los señores diputados: Agosto, Aguad, Alcuaz, Alfonsín, Alonso (G. F.), Alonso (L.), Álvarez (E. M.), Álvarez (J. M.), Álvarez (J. J.), Amadeo, Arbo, Arena, Areta, Argumedo, Asef, Aspiazu, Atanasof, Baldada, Barbieri, Barrios, Basteiro, Belous, Benas, Benedetti, Bertol, Bianchi, Bonasso, Bullrich (P.), Buryaile, Camaño, Carca, Cardelli, Carranza, Carrió, Casañas, Castaldo, Castañón, Chemes, Ciciliani, Comi, Cortina, Costa, Cremer de Busti, Cuccovillo, Currién, Daher, De Marchi, De Narváez, De Prat Gay, Del Campillo, Donda Pérez, Erro, Espíndola, Fadul, Faustinelli, Favario, Fein, Fernández, Ferrari, Fiad, Flores, Forconi, Forte, Fortuna, Gambaro, García (I. A.), García (S. R.), Garnero, Germano, Gil Lavedra, Gil Lozano, Giubergia, Giudici, González (G. E.), Gribaudo, Heller, Hotton, Ibarra (E. M.), Ibarra (V. L.), Iglesias, Iturraspe, Juri, Katz, Kenny, Lancesta, López Arias, Lozano, Macaluse, Mansur, Martínez Carignano, Martínez Oddone, Martínez (J. C.), Martínez (S.), Merchán, Merlo, Michetti, Milman, Molas, Morán, Morejón, Mouillerón, Obeid, Olmedo, Orsolini, Pansa, Paroli, Peralta, Pérez (A.), Pérez (A. J.), Piemonte, Pinedo, Pinto, Portela, Puerta, Quiroga, Quiroz, Ré, Reyes, Rioboó, Rivara, Rodríguez (M. V.), Rossi (C. L.), Rucci, Sabbatella, Satragno, Scalesi, Serebrinsky, Solá, Solanas, Stolbizer, Storani, Storni, Terada, Thomas, Triaca, Tunessi, Urlich, Veaute, Vega, Viale, Videla y Zavallo.

–Votan por la negativa los señores diputados: Abdala de Matarazzo, Acosta, Aguirre de Soria, Albrieu, Alfaro, Alizegui, Alvaro, Barrandeguy, Bedano, Bernal, Bertone, Bidegain, Blanco de Peralta, Brillo, Brue, Calchaquí, Caselles, Cejas, Chieno, Chiquichano, Cigogna, Conti, Córdoba, Damilano Grivarello, Dato, De la Rosa, Di Tullio, Díaz Bancalari, Díaz Roig, Díaz, Fadel, Félix, Fernández Basualdo, Ferrá de Bartol, Fiol, Gallardo, García (M. T.), Gardella, Giannettasio, Gioja, Godoy, González (J. D.), González (N. S.), Granados, Gullo, Guzmán, Herrera, Irrazábal, Korenfeld, Kunkel, Landau, Ledesma, Leguizamón, Leverberg, Llanos, Llera, Luna de Marcos, Marconato, Martiarena, Mera, Morante, Moreno, Nebreda, Oliva, Pais, Paredes Urquiza, Pasini, Pastoriza, Pereyra,

Pérez (J. R.), Perié (H. R.), Perié (J. A.), Pilati Vergara, Plaini, Prieto, Puiggrós, Quintero, Recalde, Regazzoli, Risko, Robledo, Rodríguez (E. A.), Rossi (A. O.), Rossi (A. L.), Ruiz, Sciutto, Segarra, Sluga, Tomas, Torfe, Vargas Aignasse, Vilarino, Wayar, West, Yarrade, Yoma y Ziegler.

**Sr. Presidente** (Fellner). – La votación en general ha resultado afirmativa. (*Aplausos.*)

En consideración en particular.

Tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

**Sra. Camaño.** – Señor presidente: las modificaciones que vamos a aceptar son las que voy a mencionar a continuación.

Entre los artículos 7º y 8º del proyecto aprobado en general proponemos incluir un nuevo artículo que dice lo siguiente: “Modifícase el artículo 9º de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera: ‘Artículo 9º: La Comisión Bicameral Permanente dicta su reglamento de funcionamiento interno de acuerdo con las disposiciones de esta ley’”.

Aclaro que la totalidad del siguiente párrafo del artículo 9º de la ley 26.122 queda eliminado.

Por otra parte, entre los artículos 10 bis y 11 del dictamen de comisión habría que incorporar un nuevo artículo referido al artículo 13 de la ley 26.122, que deberá decir lo siguiente: “Modifícase el artículo 13 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera: ‘Artículo 13: La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la aprobación o rechazo del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara par 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.

”Para emitir dictamen la Comisión Bicameral Permanente puede consultar a las comisiones permanentes competentes en función de la materia”.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Aclaro que el ánimo de esta Presidencia es colaborar en todo lo posible para que haya un correcto entendimiento.

En ese sentido, quisiera saber si usted acaba de proponer la modificación del artículo 10 bis del dictamen de comisión.

**Sra. Camaño.** – No, señor presidente. Lo que dije es que entre el artículo 10 bis y el 11 del dictamen de comisión acomodáramos un nuevo artículo para modificar el artículo 13 de la ley 26.122.

**Sr. Presidente** (Fellner). – De todas maneras, aclaro que el dictamen de comisión no contiene un artículo 10 bis; contiene un artículo 9º y un artículo 10. En todo caso, supongo que se está refiriendo al texto de la ley 26.122.

Tiene la palabra la señora diputada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Sra. Carrió.** – Señor presidente: la correlación de los artículos luego se ordenará a través de la Presidencia y de la Secretaría, que es lo que generalmente se hace al final del debate cuando se intercalan artículos.

**Sr. Presidente** (Fellner). – La correlación de los artículos luego se hará de esa manera.

Tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

**Sra. Camaño.** – Señor presidente: de todos modos después acercaremos las propuestas a Secretaría para que pueda mejorar el orden.

Luego, el artículo 18 del dictamen que modifica el artículo 24 de la ley 26.122 quedaría redactado de la siguiente manera: “Para mantener su vigencia, los decretos de necesidad y urgencia y los de promulgación parcial de leyes, deberán ser aprobados expresamente por la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara del Congreso. Perderán su vigencia aquellos decretos que sean rechazados por una de las Cámaras o que no sean aprobados en forma expresa por ambas Cámaras dentro de los sesenta (60) días corridos contados desde la fecha de su dictado.

”Rechazado un decreto de necesidad y urgencia o un decreto delegado por el Congreso, el Poder Ejecutivo no podrá dictar otro sustancialmente análogo mientras no se modifiquen las circunstancias que tuvo en cuenta el Congreso para decidir el rechazo.

”En el caso de los decretos delegados, el rechazo expreso por una de las Cámaras del Congreso implicará su derogación, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vi-

gencia, conforme lo establece el artículo 76 de la Constitución Nacional.

”El rechazo del decreto de promulgación parcial por mayoría simple de cualquiera de las Cámaras o el vencimiento del plazo establecido en el primer párrafo de este artículo, importará dejar sin efecto la ley parcialmente promulgada, a menos que se verifique el proceso de insistencia establecido por el artículo 83 de la Constitución Nacional en relación a la totalidad del proyecto de ley.”

Asimismo, se elimina el artículo 20 del dictamen. Luego, en el artículo 9º del dictamen, que es el artículo 10 bis de la ley 26.122, en la parte final, cuando dice “...en violación a los requisitos formales del artículo 99, inciso 3”, deberá agregarse “de la Constitución Nacional”.

Ésas son las modificaciones al dictamen que se proponen desde la comisión.

Señor presidente: voy a reiterar la última modificación porque algún señor diputado estaba distraído. Dicha modificación es una modificación de forma que tiene que ver con el artículo 9º del dictamen que incorpora el artículo 10 bis de la ley 26.122. Habla de la nulidad, y en el último párrafo dice: “...o en violación a los requisitos formales del artículo 99, inciso 3”. Se ha omitido la expresión “de la Constitución Nacional”, que solicitamos agregar.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Una sugerencia, señora diputada, porque ahora nos ponemos de acuerdo en que es el artículo 9º del dictamen el que habla del 10 bis de la ley que se está modificando. ¿Por qué no lee cómo quedaría redactado todo el artículo 9º del dictamen?

**Sra. Camaño.** – De acuerdo, señor presidente.

El artículo 9º dice así: “Incorpórase como artículo 10 bis de la ley 26.122, el siguiente: Nulidad. Artículo 10 bis: Será nulo de nulidad absoluta e insanable el decreto de necesidad y urgencia que regule materia penal, tributaria, electoral, o de partidos políticos; o que se dicte no habiendo necesidad o urgencia; o en violación a los requisitos formales del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional”.

–Varios señores diputados hablan a la vez.

**Sra. Camaño.** – Señor presidente: quiero hacer una aclaración para ver si podemos ilustrar mejor al secretario parlamentario.

Lo que estamos haciendo, y quizás ello haya sido motivo de confusión, es corregir los artículos 9º y 13 de la ley 26.122. Lo que deberá hacer la Secretaría Parlamentaria es colocarlos en el dictamen en el orden que corresponde.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra el señor diputado por La Rioja.

**Sr. Yoma.** – Señor presidente: al solo efecto de que quede claro el sentido de las modificaciones quiero pedir un par de aclaraciones, ya que con este debate estamos elaborando los considerandos del veto de la presidenta.

–Varios señores diputados hablan a la vez.

**Sr. Yoma.** – Claro, estamos haciendo los fundamentos del veto. (*Risas.*)

Quisiera saber a qué se refiere cuando habla de requisitos formales del DNU, y si el sentido de la modificación del artículo 24 se refiere a que una delegación legislativa hecha por ley puede ser rechazada o modificada por una media sanción de una ley. ¿Así queda la redacción? ¿Ése es el sentido que le quieren dar?

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

**Sra. Camaño.** – Señor presidente: si el diputado no ha comprendido, lo leo íntegro nuevamente, y que lo interprete como quiera, máxime con el comentario que hizo con anterioridad. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Fellner). – ¿Hace falta que lo lean íntegro, señor diputado Yoma?

**Sr. Yoma.** – No, quiero saber si el sentido que se quiere dar a la redacción del artículo es realmente que la delegación hecha por ley puede ser eliminada o derogada por la media sanción de una ley. ¿Ése es el sentido? ¿No es un error de la redacción? Es una pregunta hecha de buena fe porque este debate va a ser muy sustancioso para los juristas.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

**Sra. Camaño.** – Señor presidente: esto es todo lo que el miembro informante tiene que decir en torno a las cuestiones que se han recepcionado.

Le solicitaría a usted, señor presidente, que someta a votación el tema, luego de que la señora diputada Ibarra haga la exposición de motivos de los puntos que le pudieron haber quedado pendientes.

**Sr. Yoma.** – Pido la palabra para una aclaración.

**Sr. Presidente (Fellner).** – Para una aclaración tiene la palabra el señor diputado por La Rioja.

**Sr. Yoma.** – Señor presidente: creo que mi pregunta es pertinente, porque me parece que la diputada Rodríguez está en el entendimiento de que esta redacción se refiere a los DNU y no a la legislación delegada. Por eso hacía la pregunta.

**Sr. Presidente (Fellner).** – Tiene la palabra la señora diputada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Sra. Ibarra.** – Señor presidente: luego de la intervención que hemos tenido se han recogido algunos temas planteados, en particular la repetición del artículo 9º y las modificaciones en el artículo 24, respecto al efecto de la decisión de una Cámara para hacer caducar un decreto delegado y para que no se protejan solamente los efectos respecto de los particulares, sino también del Estado en cualquiera de sus personalidades jurídicas.

Nos quedan pendientes algunos temas que queremos plantear.

Uno se relaciona con el artículo 8º, que modifica el artículo 10 de la ley 26.122. Respecto del dictamen de la comisión bicameral se establecen los temas sobre los que puede expedirse.

Se incorpora un inciso 5, en el que se dice que la comisión bicameral deberá expedirse sobre la correlación en términos de razonabilidad y proporcionalidad entre la entidad y gravedad de los peligros y amenazas al interés público, las personas o los bienes de los habitantes y la idoneidad de los instrumentos y medios dispuestos para superar los hechos que originaron la medida de excepción.

Solicitamos la eliminación completa de este inciso 5, porque la Constitución Nacional lo único que exige es que haya una circunstancia excepcional, que no se pueda seguir con el trámite normal de las leyes y que haya necesidad

y urgencia. No exige peligro ni amenazas, por lo que no podemos incorporar más requisitos que los que establece la Constitución. Si no se recoge esta propuesta, votaremos negativamente este artículo.

En cuanto al artículo 9º, se incorpora el artículo 10 bis, que tiene que ver con la nulidad. Se dice que será nulo de nulidad absoluta e insanable el decreto de necesidad y urgencia que regule materia penal, tributaria, electoral, o de partidos políticos; o que se dicte no habiendo necesidad o urgencia; o en violación de los requisitos formales del artículo 99, inciso 3. Vamos a pedir que se elimine "...o que se dicte no habiendo necesidad o urgencia".

Entendemos que la necesidad y urgencia es una evaluación política que de ningún modo puede ser materia de sanción de nulidad. O sea que si no se elimina esta parte del artículo, nuestro bloque y el bloque Proyecto Progresista –hablo en nombre de los dos– votaremos negativamente.

En cuanto al artículo 18, que modifica el artículo 24 de la ley 26.122, si bien se recogieron algunas propuestas, se establece lo siguiente: "El rechazo del decreto de promulgación parcial por mayoría simple de cualquiera de las Cámaras o el vencimiento del plazo establecido en el primer párrafo de este artículo, importará dejar sin efecto la ley parcialmente promulgada".

Proponemos eliminar este artículo y lo que continúa, que fue incorporado recién. Por ello, sugerimos que se diga: "El rechazo del decreto de promulgación parcial por mayoría simple de cualquiera de las Cámaras o el vencimiento del plazo establecido en el primer párrafo de este artículo, importará la promulgación de la ley tal como fue sancionada por el Congreso Nacional, de acuerdo a lo establecido en el artículo 80 de la Constitución Nacional".

Finalmente, a los fines de la interpretación auténtica –quiero expresarlo porque hay jurisprudencia de la Corte en el sentido de que las expresiones del miembro informante hacen a la interpretación auténtica–, quiero decir que la eliminación del artículo 20, que establecía que esta ley no podía ser vetada, implica precisamente que no podemos avanzar sobre potestades del Poder Ejecutivo y que de ningún modo se puede establecer la imposibilidad del veto,



que es una facultad constitucional sobre la cual no puede avanzar el Congreso.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

**Sra. Camaño**. – Señor presidente: las modificaciones aceptadas son las que he expresado con anterioridad.

Hago una última observación sobre el tema del artículo 20, por si no quedó claro. Dijimos expresamente al comienzo del informe y también cuando evaluamos las modificaciones: el artículo 20 queda excluido del dictamen.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra la señora diputada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Sra. Carrió**. – Señor presidente: quisiera hacer una aclaración porque se trata de confundir. Yo estuve en una Cámara donde se consensaban en el recinto los dictámenes de mayoría y de minoría y donde se consensaba artículo por artículo, porque teníamos la paciencia necesaria de discutir artículo por artículo.

También estuve en una Cámara donde no se podía tocar una coma, y ésta es la Cámara en la que me tocó participar en 2005. Ni aun en las cosas obvias estaban autorizados los diputados a introducir modificaciones.

Por eso, ésta es la primera vez que esta Cámara empieza a trabajar como trabajó siempre, no como trabajó en el anterior período. Y quizá toda la introducción que hace la señora diputada Camaño, que además perteneció a ese bloque durante muchos años y lo manejó, no puede ser tratada con esa falta de respeto, considerando que hasta hace poco era la joya dorada de ese bloque. (*Aplausos.*)

Por último, quiero decir que si esto sucede así es porque no estamos votando artículo por artículo, sino que, como los diputados se quieren ir rápido, tenemos que introducir todas las modificaciones juntas.

Seguramente en el futuro todos vamos a incorporar modificaciones y vamos a tener consenso. Los que fuimos presidentes de comisión sabemos que hay muchísimas modificaciones que, cuando hay consenso, hay debate y hay Parlamento, y no mera escribanía, se resuelven.

Esto es en defensa de la presidenta de la comisión, porque yo he visto cosas tremendas

en esta Cámara, que uno no las relata para no descalificar a quienes ni siquiera sabían leer ni escribir un dictamen de su propia comisión.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra el señor diputado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Sr. Gil Lavedra**. – Señor presidente: quiero solicitar que se vote la moción que se ha propuesto y además que se autorice una inserción que quiero realizar.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Las inserciones serán sometidas a consideración del plenario antes de finalizar la sesión.

Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

**Sr. Rossi (A. O.)**. – Señor presidente: nosotros solicitamos que se vote artículo por artículo y que la votación sea nominal en cada uno de ellos. La verdad es que si las expresiones de la señora diputada Carrió son para nuestro bloque nos sentimos agraviados.

El desorden que tenían los legisladores integrantes del llamado “grupo A” era notable y evidente. Con tal desorden lo lógico hubiera sido que el proyecto volviese a comisión y que se discutiese en particular en comisión.

Quisieron avanzar así; votemos artículo por artículo, cada uno votará y propondrá la modificación que considere conveniente, y solicitamos –como dije– que la votación sea nominal.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

**Sra. Camaño**. – Señor presidente: ateniéndome al reglamento he solicitado al inicio –no lo he hecho por una cuestión caprichosa o personal– que se siguiera el procedimiento acordado entre los diferentes bloques, consistente en una votación única, con la lectura de todos los temas que recibió la comisión durante el transcurso del debate y la posibilidad de que la diputada Ibarra se manifieste sobre aquellos puntos que quedaron pendientes.

Me parece que esto es lo que habíamos convenido entre todos los bloques. Si la discusión la volvemos para atrás, le haríamos muy poco favor al debate, tal como estaba encarrilado.

Solicitaría que, conforme al primer planteo –incluso mencioné el artículo del reglamento que posibilita esta actitud–, procedamos a votar.

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

**Sr. Macaluse**. – Señor presidente: entiendo lo que señala la señora diputada preopinante, pero el objetivo de discutir en particular es sancionar la mejor ley posible. Si alguien presenta una objeción, aunque ella no sea compartida por el consenso del resto de los señores diputados, si es razonable, debe ser tenida en cuenta.

El pedido de modificación de la diputada Ibarra nos parece razonable. No queremos generar una dificultad y que haya un atraso, pero se podrían hacer consultas, toda vez que si pudiéramos incluir lo que plantea la diputada Ibarra, quizá se podría alcanzar el número para votar los artículos en forma afirmativa.

**Sr. Presidente** (Fellner). – El bloque del Frente para la Victoria ya se ha manifestado. Se modificó la moción en el sentido de que se haga una sola votación en general y en particular, pero tengo el pedido de palabra de la señora diputada Ibarra, a quien ya le han contestado que sus pedidos de modificación no serán aceptados.

Tiene la palabra la señora diputada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Sra. Ibarra**. – Señor presidente: yo hablé en nombre de dos bloques que vamos a votar por la negativa los artículos 8º, 9º y 18. Quisiera saber cómo se van a contar los votos, porque no sé quiénes acompañarán nuestra moción.

**Sr. Presidente** (Fellner). – No hay forma.

**Sra. Ibarra**. – Queremos que la votación sea clara y que nadie se vaya con la sensación de que no se contaron correctamente los votos. Entonces, quiero saber cómo se van a contar los votos. Conozco la posición de los bloques Proyecto Progresista y Nuevo Encuentro, pero no sé si el resto de los bloques tiene una posición tomada.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

**Sr. Rossi (A. O.)**. – Señor presidente: me parece que la situación se puede zanjar de esta manera. Hay artículos que se van a votar en particular de la misma manera que la votación en general. Entonces, a esos artículos se los puede votar en forma conjunta en una única votación nominal en general y en particular. Nosotros lo haremos por la negativa.

Los artículos a los cuales hacía referencia la señora diputada Ibarra se podrían votar nominalmente en forma separada. (*Aplausos.*)

**Sr. Presidente** (Fellner). – Entonces, la sugerencia de la Presidencia es votar los artículos respecto de los cuales hay un consenso mayoritario de quienes se han manifestado desde el “grupo A” o desde algún otro grupo independiente.

Se votarían primero los artículos 1º a 7º. Luego, se votarían en forma separada los artículos 8º y 9º. A continuación se votarían los artículos 10 a 17, y luego en forma separada el artículo 18. En todos los casos, siempre se votaría con las modificaciones aceptadas por la presidenta de la comisión.

Si existe asentimiento, se procederá en consecuencia.

–Asentimiento.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Se van a votar en forma nominal, con las aclaraciones realizadas sobre las mayorías necesarias, los artículos 1º a 7º del dictamen de comisión.

–Se practica la votación nominal.

–Conforme al tablero electrónico, sobre 237 señores diputados presentes, 142 han votado por la afirmativa y 94 por la negativa, registrándose además una abstención.

**Sr. Secretario** (Hidalgo). – Afirmativos 142, negativos 94. (*Aplausos.*)

–Votan por la afirmativa los señores diputados: Agosto, Aguad, Alcuaz, Alfonsín, Alonso (G. F.), Alonso (L.), Álvarez (E. M.), Álvarez (J. M.), Álvarez (J. J.), Amadeo, Arbo, Arena, Areta, Argumedo, Asef, Aspiazu, Atanasof, Baldata, Barbieri, Barrios, Basteiro, Belous, Benas, Benedetti, Bertol, Bianchi, Bonasso, Bullrich (P.), Buryaile, Camaño, Carca, Cardelli, Carranza, Carrió, Casañas, Castaldo, Castañón, Chemes, Cicali, Comi, Cortina, Costa, Cremer de Busti, Cuccovillo, Currilén, Daher, De Marchi, De Narváez, De Prat Gay, Del Campillo, Donda Pérez, Erro, Espíndola, Fadul, Faustinelli, Favario, Fein, Fernández, Ferrari, Fiad, Flores, Forconi, Forte, Fortuna, Gambaro, García (I. A.), García (S. R.), Garnero, Germano, Gil Lavedra, Gil Lozano, Giubergia, Giudici, González (G. E.), Gribaudo, Heller, Hotton, Ibarra (E. M.), Ibarra (V. L.), Iglesias, Iturraspe, Juri, Katz, Kenny, Lanceta, López Arias, Lozano, Macaluse, Mansur, Martínez

Oddone, Martínez (E. F.), Martínez (J. C.), Martínez (S.), Merchán, Merlo, Michetti, Milman, Molas, Morán, Morejón, Mouille-  
rón, Obeid, Olmedo, Orsolini, Pansa, Paroli,  
Peralta, Pérez (A.), Pérez (A. J.), Piemonte,  
Pinedo, Pinto, Portela, Puerta, Quiroga,  
Quiroz, Ré, Reyes, Rioboó, Rivara, Rodrí-  
guez (M. V.), Rossi (C. L.), Rucci, Sabbatella,  
Satragno, Scalesi, Serebrinsky, Solá, Solanas,  
Stolbizer, Storani, Storni, Terada, Thomas,  
Triaca, Tunessi, Ulrich, Veaute, Vega, Viale,  
Videla y Zavallo.

–Votan por la negativa los señores dipu-  
tados: Acosta, Aguirre de Soria, Albrieu, Alfá-  
ro, Alizegui, Alvaro, Barrandeguy, Bedano,  
Bernal, Bertone, Bidegain, Blanco de Peralta,  
Brue, Calchaquí, Caselles, Chieno, Chiqui-  
chano, Cigogna, Conti, Córdoba, Damilano  
Grivarello, Dato, De la Rosa, Di Tullio, Díaz  
Bancalari, Díaz Roig, Díaz, Fadel, Félix, Fer-  
nández Basualdo, Ferrá de Bartol, Fiol, Gal-  
llardo, García (M. T.), Gardella, Giannettasio,  
Godoy, González (J. D.), González (N. S.),  
Granados, Gullo, Guzmán, Herrera, Irrazábal,  
Korenfeld, Kunkel, Landau, Ledesma, Legui-  
zamón, Leverberg, Llanos, Llera, Luna de  
Marcos, Marconato, Martiarena, Mendoza,  
Mera, Morante, Moreno, Nebreda, Oliva,  
Pais, Paredes Urquiza, Pasini, Pereyra, Pé-  
rez (J. R.), Perié (H. R.), Perié (J. A.), Pilatti  
Vergara, Plaini, Prieto, Puiggrós, Quintero,  
Recalde, Regazzoli, Risko, Robledo, Rodrí-  
guez (E. A.), Rossi (A. O.), Rossi (A. L.),  
Ruiz, Sciutto, Segarra, Sluga, Tomas, Torfe,  
Vargas Aignasse, Vilariño, Wayar, West, Ya-  
rade, Yoma y Ziegler.

–Se abstiene de votar la señora diputada  
Abdala de Matarazzo.

**Sr. Presidente** (Fellner). – La votación re-  
sulta afirmativa por los votos enunciados por  
Secretaría.

Se van a votar los artículos 8° y 9°.

–Se practica la votación nominal.

–Conforme al tablero electrónico, sobre  
237 señores diputados presentes, 127 han vo-  
tado por la afirmativa y 110 por la negativa.

**Sr. Secretario** (Hidalgo). – Afirmativos 127,  
negativos 110.

–Votan por la afirmativa los señores di-  
putados: Agosto, Aguad, Alcuaz, Alfonsín,  
Alonso (G. F.), Alonso (L.), Álvarez (E. M.),  
Álvarez (J. M.), Amadeo, Arbo, Arena, Asef,  
Aspiazu, Atanasof, Baldata, Barbieri, Ba-  
rrios, Benedetti, Bertol, Bianchi, Bonasso,  
Bullrich (P.), Buryaile, Camaño, Carca, Car-

delli, Carranza, Carrió, Casañas, Castaldo,  
Castañón, Chemes, Ciciliani, Comi, Cortina,  
Costa, Cremer de Busti, Cuccovillo, Currielén,  
Daher, De Marchi, De Narváez, De Prat Gay,  
Del Campillo, Erro, Espindola, Fadul, Fausti-  
nelli, Favario, Fein, Fernández, Ferrari, Fiad,  
Flores, Forconi, Forte, Fortuna, Gambaro,  
García (I. A.), García (S. R.), Garnero, Ger-  
mano, Gil Lavedra, Gil Lozano, Giubergia,  
Giudici, González (G. E.), Gribaudo, Hotton,  
Ibarra (E. M.), Iglesias, Juri, Katz, Kenny,  
Lanceta, López Arias, Mansur, Martínez Ca-  
rignano, Martínez Oddone, Martínez (J. C.),  
Martínez (S.), Merlo, Michetti, Milman,  
Molas, Morán, Morejón, Mouille-  
rón, Obeid, Olmedo, Orsolini, Pansa, Paroli, Peralta,  
Pérez (A.), Pérez (A. J.), Piemonte, Pinedo,  
Pinto, Portela, Puerta, Quiroga, Quiroz, Ré,  
Reyes, Rioboó, Rivara, Rodríguez (M. V.),  
Rossi (C. L.), Rucci, Satragno, Scalesi,  
Serebrinsky, Solá, Stolbizer, Storani, Storni,  
Terada, Thomas, Triaca, Tunessi, Ulrich,  
Veaute, Vega, Viale, Videla y Zavallo.

–Votan por la negativa los señores di-  
putados: Abdala de Matarazzo, Acosta,  
Aguirre de Soria, Albrieu, Alfaro, Alizegui,  
Álvarez (J. J.), Alvaro, Areta, Argumedo,  
Barrandeguy, Basteiro, Bedano, Belous,  
Benas, Bernal, Bertone, Bidegain, Blanco de  
Peralta, Brue, Calchaquí, Caselles, Chieno,  
Chiquichano, Cigogna, Conti, Córdoba,  
Damilano Grivarello, Dato, De la Rosa, Di  
Tullio, Díaz Bancalari, Díaz Roig, Díaz,  
Donda Pérez, Fadel, Félix, Fernández Ba-  
sualdo, Ferrá de Bartol, Fiol, Gallardo, Gar-  
cía (M. T.), Gardella, Giannettasio, Godoy,  
González (J. D.), González (N. S.), Grana-  
dos, Gullo, Guzmán, Heller, Herrera, Iba-  
rra (V. L.), Irrazábal, Iturraspe, Korenfeld,  
Kunkel, Landau, Ledesma, Leguizamón,  
Leverberg, Llanos, Llera, Lozano, Luna de  
Marcos, Macaluse, Marconato, Martiarena,  
Mendoza, Mera, Merchán, Morante, More-  
no, Nebreda, Oliva, Pais, Paredes Urquiza,  
Pasini, Pereyra, Pérez (J. R.), Perié (H. R.),  
Perié (J. A.), Pilatti Vergara, Plaini, Prieto,  
Puiggrós, Quintero, Recalde, Regazzoli,  
Risko, Robledo, Rodríguez (E. A.), Ros-  
si (A. O.), Rossi (A. L.), Ruiz, Sabbatella,  
Sciutto, Segarra, Sluga, Solanas, Tomas,  
Torfe, Vargas Aignasse, Vilariño, Wayar,  
West, Yaraide, Yoma y Ziegler.

**Sr. Presidente** (Fellner). – La votación re-  
sulta negativa: 127 votos por la afirmativa y  
110 por la negativa. (*Aplausos.*)

Tiene la palabra la señora diputada por Bue-  
nos Aires.

**Sra. Camaño.** – Señor presidente: usted tendría que poner a votación la propuesta formulada por la señora diputada Ibarra.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Así es, señora diputada.

Señora diputada Ibarra: repita la propuesta para los artículos 8º y 9º.

**Sra. Ibarra.** – Señor presidente: respecto del artículo 8º lo que proponemos es la eliminación del inciso 5, que yo había leído en su oportunidad pero puedo volver a leer. Era la incorporación de un requisito que no está establecido constitucionalmente.

El inciso 5 dice que la Comisión Bicameral Permanente debe expedirse, entre otras cosas, acerca de: la correlación en términos de razonabilidad y proporcionalidad entre la entidad y gravedad de los peligros y amenazas al interés público, las personas o los bienes de los habitantes y la idoneidad de los instrumentos y medios dispuestos para superar los hechos que originaron la medida de excepción.

La propuesta es eliminar este inciso que no tiene nada que ver con los requisitos constitucionales.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

**Sr. Rossi (A. O.).** – Señor presidente: el reglamento de la Cámara es claro en esto. La propuesta de modificación de la diputada Ibarra no fue aceptada por la presidenta de la comisión. Se votó negativamente y no hay dictamen de minoría. Entonces, al no haber dictamen de minoría, no hay ninguna propuesta para hacer. Los dos artículos que se votaron negativamente quedan eliminados del despacho. Ésta es la realidad. (*Aplausos.*)

–Varios señores diputados hablan a la vez.

**Sr. Presidente** (Fellner). – La votación de los artículos 8º y 9º fue realizada y no contó con los votos necesarios; no se obtuvo la mayoría.

Tiene la palabra la señora diputada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Sra. Carrió.** – Señor presidente: votemos, porque la realidad es que ni siquiera se altera el orden de la ley. Es una reiteración de principios

jurisprudenciales. Igualmente lo tiene que hacer la comisión, así que no hay problema.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Se van a votar nominalmente los artículos 10 a 17 del dictamen de comisión.

–Se practica la votación nominal.

–Conforme al tablero electrónico, sobre 236 señores diputados presentes, 141 han votado por la afirmativa y 95 por la negativa.

**Sr. Secretario** (Hidalgo). – Se han registrado 141 votos por la afirmativa y 95 por la negativa.

–Votan por la afirmativa los señores diputados: Agosto, Aguad, Alcuaz, Alfonsín, Alonso (G. F.), Alonso (L.), Álvarez (E. M.), Álvarez (J. M.), Álvarez (J. J.), Amadeo, Arbo, Arena, Areta, Argumedo, Asef, Aspiazu, Atanasof, Baldata, Barbieri, Barrios, Basteiro, Belous, Benas, Benedetti, Bertol, Bianchi, Bonasso, Bullrich (P.), Buryaile, Camaño, Carca, Cardelli, Carranza, Carrió, Casañas, Castaldo, Castañón, Chemes, Cicali, Comi, Cortina, Costa, Cremer de Busti, Cuccovillo, Currilén, Daher, De Marchi, De Narváez, De Prat Gay, Del Campillo, Donda Pérez, Erro, Espíndola, Fadul, Faustinelli, Favario, Fein, Fernández, Ferrari, Fiad, Flores, Forconi, Forte, Fortuna, Gambaro, García (I. A.), García (S. R.), Garnero, Germano, Gil Lavedra, Gil Lozano, Giubergia, Giudici, González (G. E.), Gribaudo, Heller, Hotton, Ibarra (E. M.), Ibarra (V. L.), Iglesias, Iturraspe, Juri, Katz, Kenny, Lanceta, López Arias, Lozano, Macaluse, Mansur, Martínez Carignano, Martínez Oddone, Martínez (J. C.), Martínez (S.), Merchán, Merlo, Michetti, Milman, Molas, Morán, Morejón, Mouillerón, Obeid, Olmedo, Orsolini, Pansa, Paroli, Peralta, Pérez (A.), Pérez (A. J.), Piemonte, Pinto, Portela, Puerta, Quiroga, Quiroz, Ré, Reyes, Rioboó, Rivara, Rodríguez (M. V.), Rossi (C. L.), Rucci, Sabbatella, Satragno, Scalesi, Serebrinsky, Solá, Solanas, Stolbizer, Storani, Storni, Terada, Thomas, Triaca, Tunessi, Urlich, Veaute, Vega, Viale, Videla y Zavallo.

–Votan por la negativa los señores diputados: Abdala de Matarazzo, Acosta, Aguirre de Soria, Albrieu, Alfaro, Alizegui, Alvaro, Barrandeguy, Bedano, Bernal, Bertone, Bidegain, Blanco de Peralta, Brue, Calchaquí, Caselles, Chieno, Chiquichano, Cigogna, Conti, Córdoba, Damilano Grivarello, Dato, De la Rosa, Di Tullio, Díaz Bancalari, Díaz Roig, Díaz, Fadel, Félix, Fernández Basualdo,



Ferrá de Bartol, Fiol, Gallardo, García (M. T.), Gardella, Giannettasio, Godoy, González (J. D.), González (N. S.), Granados, Gullo, Guzmán, Herrera, Irrazábal, Korenfeld, Kunkel, Landau, Ledesma, Leguizamón, Leverberg, Llanos, Llera, Luna de Marcos, Marconato, Martiarena, Mendoza, Mera, Morante, Moreno, Nebreda, Oliva, Pais, Paredes Urquiza, Pasini, Pereyra, Pérez (J. R.), Perié (H. R.), Perié (J. A.), Pilatti Vergara, Plaini, Prieto, Puiggrós, Quintero, Recalde, Regazzoli, Risko, Robledo, Rodríguez (E. A.), Rossi (A. O.), Rossi (A. L.), Ruiz, Sciutto, Segarra, Sluga, Tomas, Torfe, Vargas Aignasse, Vilariño, Wayar, West, Yarade, Yoma y Ziegler.

**Sr. Presidente (Fellner).** – En consideración el artículo 18 del dictamen.

Se va a votar en forma nominal.

–Se practica la votación nominal.

–Conforme al tablero electrónico, sobre 237 señores diputados presentes, 133 han votado por la afirmativa y 102 por la negativa, registrándose además 2 abstenciones.

**Sr. Secretario (Hidalgo).** – Se han registrado 133 votos por la afirmativa, 102 por la negativa y 2 abstenciones. (*Aplausos.*)

–Votan por la afirmativa los señores diputados: Agosto, Aguad, Alcuaz, Alfonsín, Alonso (G. F.), Alonso (L.), Álvarez (E. M.), Álvarez (J. M.), Amadeo, Arbo, Arena, Argumedo, Asef, Aspiazu, Atanasof, Baldata, Barbieri, Barrios, Benas, Benedetti, Bertol, Bianchi, Bonasso, Bullrich (P.), Buryaile, Camacho, Cardelli, Carranza, Carrió, Casañas, Castaldo, Castañón, Chemes, Ciciliani, Comi, Cortina, Costa, Cremer de Busti, Cuccovillo, Currilén, Daher, De Marchi, De Narváez, De Prat Gay, Del Campillo, Donda Pérez, Erro, Espíndola, Fadul, Faustinelli, Favario, Fein, Fernández, Ferrari, Fiad, Flores, Forconi, Forte, Fortuna, Gambaro, García (I. A.), García (S. R.), Garnero, Germano, Gil Lavendra, Gil Lozano, Giubergia, Giudici, González (G. E.), Gribaudo, Hotton, Ibarra (E. M.), Iglesias, Iturraspe, Juri, Katz, Kenny, Lancea, López Arias, Lozano, Macaluse, Mansur, Martínez Carignano, Martínez Oddone, Martínez (J. C.), Martínez (S.), Merchán, Merlo, Michetti, Milman, Molas, Morán, Mouillerón, Obeid, Olmedo, Orsolini, Pansa, Paroli, Peralta, Pérez (A.), Pérez (A. J.), Piemonte, Pinedo, Pinto, Portela, Puerta, Quiroga, Quiroz, Ré, Reyes, Rioboó, Rivara, Rodríguez (M. V.), Rossi (C. L.), Rucci, Satragno, Scalesi, Serebrinsky, Solá, Solanas,

Stolbizer, Storani, Storni, Terada, Thomas, Triaca, Tunessi, Urlich, Veaute, Vega, Viale, Videla y Zavallo.

–Votan por la negativa los señores diputados: Abdala de Matarazzo, Acosta, Aguirre de Soria, Albrieu, Alfaro, Alizegui, Álvarez (J. J.), Alvaro, Areta, Barrandeguy, Basteiro, Bedano, Belous, Bernal, Bertone, Bidegain, Blanco de Peralta, Brue, Calchaquí, Caselles, Chieno, Chiquichano, Cigogna, Conti, Córdoba, Damilano Grivarello, Dato, De la Rosa, Di Tullio, Díaz Bancalari, Díaz Roig, Díaz, Fadel, Félix, Fernández Basualdo, Ferrá de Bartol, Fiol, Gallardo, García (M. T.), Gardella, Giannettasio, Godoy, González (J. D.), González (N. S.), Granados, Gullo, Guzmán, Heller, Herrera, Ibarra (V. L.), Irrazábal, Korenfeld, Kunkel, Landau, Ledesma, Leguizamón, Leverberg, Llanos, Llera, Luna de Marcos, Marconato, Martiarena, Mendoza, Mera, Morante, Moreno, Nebreda, Oliva, Pais, Paredes Urquiza, Pasini, Pereyra, Pérez (J. R.), Perié (H. R.), Perié (J. A.), Pilatti Vergara, Plaini, Prieto, Puiggrós, Quintero, Recalde, Regazzoli, Risko, Robledo, Rodríguez (E. A.), Rossi (A. O.), Rossi (A. L.), Ruiz, Sabbatella, Sciutto, Segarra, Sluga, Tomas, Torfe, Vargas Aignasse, Vilariño, Wayar, West, Yarade, Yoma y Ziegler.

–Se abstienen de votar los señores diputados: Carca y Morejón.

**Sr. Presidente (Fellner).** – Se consignará el voto afirmativo de las señoras diputadas Baldata, Storni y Donda Pérez.

En consideración los artículos 19 y 21 del dictamen. El artículo 20 fue suprimido, por lo que por Secretaría se corregirá la numeración correlativa correspondiente.

Se va a votar nominalmente.

–Se practica la votación nominal.

–Conforme al tablero electrónico, sobre 237 señores diputados presentes, 141 han votado por la afirmativa y 95 por la negativa, registrándose además una abstención.

**Sr. Secretario (Hidalgo).** – Se han registrado 141 votos por la afirmativa, 95 por la negativa y una abstención. (*Aplausos.*)

–Votan por la afirmativa los señores diputados: Agosto, Aguad, Alcuaz, Alfonsín, Alonso (G. F.), Alonso (L.), Álvarez (E. M.), Álvarez (J. M.), Álvarez (J. J.), Amadeo, Arbo, Arena, Areta, Argumedo, Asef, Aspiazu, Atanasof, Baldata, Barbieri, Barrios,

Basteiro, Belous, Benas, Benedetti, Bertol, Bianchi, Bonasso, Bullrich (P.), Buryaile, Camaño, Carca, Cardelli, Carranza, Carrió, Casañas, Castaldo, Castañón, Chemes, Cicilianí, Comi, Cortina, Costa, Cremer de Busti, Cuccovillo, Currilén, Daher, De Marchi, De Narváez, De Prat Gay, Del Campillo, Donda Pérez, Erro, Espíndola, Fadul, Faustinelli, Favario, Fein, Fernández, Ferrari, Fiad, Flores, Forconi, Forte, Fortuna, Gambaro, García (I. A.), García (S. R.), Garnero, Germano, Gil Lavedra, Gil Lozano, Giubergia, Giudici, González (G. E.), Gribaudo, Heller, Hotton, Ibarra (E. M.), Ibarra (V. L.), Iglesias, Iturraspe, Juri, Katz, Kenny, Lanceta, Lozano, Macaluse, Mansur, Martínez Carignano, Martínez Oddone, Martínez (J. C.), Martínez (S.), Merchán, Merlo, Michetti, Milman, Molas, Morán, Morejón, Mouillerón, Obeid, Olmedo, Orsolini, Pansa, Paroli, Peralta, Pérez (A.), Pérez (A. J.), Piemonte, Pinedo, Pinto, Portela, Puerta, Quiroga, Quiroz, Ré, Reyes, Rioboó, Rivara, Rodríguez (M. V.), Rossi (C. L.), Rucci, Sabbatella, Satragno, Scalesi, Serebrinsky, Solá, Solanas, Stolbizer, Storani, Storni, Terada, Thomas, Triaca, Tunessi, Urlich, Veaute, Vega, Viale, Videla y Zavallo.

—Votan por la negativa los señores diputados: Abdala de Matarazzo, Acosta, Aguirre de Soria, Albrieu, Alfaro, Alizegui, Alvaro, Barrandeguy, Bedano, Bernal, Bertone, Bidegain, Blanco de Peralta, Brue, Calchaquí, Caselles, Chieno, Chiquichano, Cigogna, Conti, Córdoba, Damilano Grivarello, Dato, De la Rosa, Di Tullio, Díaz Bancalari, Díaz Roig, Díaz, Fadel, Félix, Fernández Basualdo, Ferrá de Bartol, Fiol, Gallardo, García (M. T.), Gardella, Giannettasio, Godoy, González (J. D.), González (N. S.), Granados, Gullo, Guzmán, Herrera, Irrazábal, Korenfeld, Kunkel, Landau, Ledesma, Leguizamón, Leverberg,

Llanos, Llera, Luna de Marcos, Marconato, Martiarena, Mendoza, Mera, Morante, Moreno, Nebreda, Oliva, Pais, Paredes Urquiza, Pasini, Pereyra, Pérez (J. R.), Perié (H. R.), Perié (J. A.), Pilatti Vergara, Plaini, Prieto, Puiggrós, Quintero, Recalde, Regazzoli, Risko, Robledo, Rodríguez (E. A.), Rossi (A. O.), Rossi (A. L.), Ruiz, Sciutto, Segarra, Sluga, Tomas, Torfe, Vargas Aignasse, Vilariño, Wayar, West, Yarade, Yoma y Ziegler.

—Se abstiene de votar el señor diputado López Arias.

**Sr. Presidente (Fellner).** — Queda sancionado el proyecto de ley.<sup>1</sup>

Se comunicará al Honorable Senado.

**Sra. Bertol.** — Señor presidente: solicito que se corrija el sentido de mi voto, ya que figura como abstención cuando en realidad debe ser afirmativo.

**Sr. Presidente (Fellner).** — Así se consignará, señora diputada.

Si hay asentimiento, se procederá a efectuar en el Diario de Sesiones las inserciones solicitadas y a solicitar por los señores diputados.

— Asentimiento.

**Sr. Presidente (Fellner).** — Se harán las inserciones solicitadas y a solicitar.<sup>2</sup>

No habiendo más asuntos que tratar, queda levantada la sesión.

—Es la hora 0 y 19 del día 22.

HORACIO M. GONZÁLEZ MONASTERIO.  
Director del Cuerpo de Taquígrafos.

<sup>1</sup> Véase el texto de la sanción en el Apéndice. (Pág. 183.)

<sup>2</sup> Véase el texto de las inserciones en el Apéndice. (Pág. 183.)

## APÉNDICE

### A. SANCIONES DE LA HONORABLE CÁMARA

#### 1. PROYECTOS DE LEY QUE PASAN EN REVISIÓN AL HONORABLE SENADO

1

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

Artículo 1° – Modificase el artículo 2° de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

#### TÍTULO II

#### Comisión Bicameral Permanente

##### *Régimen jurídico*

Artículo 2°: 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 supletoriamente por los reglamentos de las Cámaras de Senadores y Diputados, prevaleciendo el reglamento del cuerpo que ejerce la presidencia durante el año en que sea necesaria su intervención.

Art. 2° – Incorpórase como artículo 2° bis de la ley 26.122 el siguiente:

##### *Competencia*

Artículo 2° bis: La Comisión Bicameral Permanente tiene competencia para pronunciarse respecto de:

- a) Los decretos de necesidad y urgencia;
- b) Los decretos por delegación legislativa; y
- c) Los decretos 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.

Art. 3° – Modificase el artículo 3° de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

##### *Integración*

Artículo 3°: La Comisión Bicameral Permanente está integrada por doce (12) diputados y doce (12) senadores, designados por sus respectivas Cámaras a propuesta de los bloques parlamentarios, respetando la proporción de las representaciones políticas.

Se elegirá un suplente por cada miembro titular para cubrir las ausencias de éste.

Art. 4° – Modificase el artículo 5° de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

##### *Autoridades*

Artículo 5°: La Comisión Bicameral Permanente elige anualmente un presidente, un vicepresidente y dos secretarios.

Los dos primeros cargos deben recaer sobre legisladores de distinta Cámara y bancada. La presidencia de la comisión es alternativa correspondiendo un año a cada Cámara.

El presidente de la comisión será designado a propuesta del bloque político de oposición con mayor número de legisladores en la Cámara a la que corresponda la presidencia durante ese período.

Art. 5° – Incorpórase como último párrafo del artículo 6° de la ley 26.122 el siguiente:

Sus sesiones son de carácter público.

Art. 6° – Incorpórase como último párrafo del artículo 7° de la ley 26.122 el siguiente:

Luego de transcurrida media hora de la establecida en la convocatoria, la comisión podrá, con la asistencia de al menos la tercera parte de sus miembros, considerar y dictaminar los asuntos consignados en la convocatoria.

Art. 7° – Modificase el artículo 8° de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

##### *Dictámenes*

Artículo 8°: Los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente se conforman con la firma de la mayoría absoluta de sus miembros, a excepción del caso previsto en el segundo párrafo del artículo anterior.

En caso de que haya más de un dictamen con igual número de firmas, el dictamen de mayoría es el que lleva la firma del presidente.

Art. 8° – Modificase el artículo 9° de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 9°: La Comisión Bicameral Permanente dicta su reglamento de funcionamiento interno de acuerdo con las disposiciones de esta ley.

Art. 9º – Incorporase como último párrafo del artículo 12 de la ley 26.122 el siguiente:

Vencido dicho plazo sin que el decreto hubiere sido remitido, la comisión deberá considerarlo de oficio.

Art. 10. – Modificase el artículo 13 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 13: La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la aprobación o rechazo 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.

Para emitir dictamen la Comisión Bicameral Permanente puede consultar a las comisiones permanentes competentes en función de la materia.

Art. 11. – Modificase el artículo 15 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

*Insistencia de ambas Cámaras*

Artículo 15: Las disposiciones de esta ley y el curso de sus procedimientos no obstan al ejercicio por el Congreso de sus potestades ordinarias relativas a la insistencia establecida en el artículo 83 de la Constitución Nacional.

Art. 12. – Modificase el artículo 17 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

*Vigencia*

Artículo 17: Los decretos dictados por el Poder Ejecutivo a que se refiere esta ley tienen vigencia desde su publicación oficial, de conformidad a lo establecido en el artículo 2º del Código Civil.

El Poder Ejecutivo numerará de modo correlativo y según su naturaleza a cada uno de estos decretos, indicando en caso de ejercicio de facultades delegadas la norma del Congreso que contiene la autorización.

Art. 13. – Modificase el artículo 18 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

*Trámite*

Artículo 18: El jefe de Gabinete deberá someter los decretos de necesidad y urgencia y de promulgación parcial a la consideración de la Comisión Bicameral Permanente, concurriendo personalmente ante ella, dentro de los diez (10) días corridos desde la fecha de su dictado.

Vencido ese plazo sin que el jefe de Gabinete cumpla con tal exigencia, la Comisión Bicameral Permanente se abocará de oficio a su tratamiento.

Sin perjuicio de lo anterior, desde su publicación oficial, la comisión puede abocarse de oficio a la consideración de los referidos decretos.

Cuando el Congreso esté en receso, el dictado de un decreto de necesidad y urgencia importará la convocatoria automática a sesiones extraordinarias para su inmediato tratamiento por parte de ambas Cámaras del Congreso. A tal fin, las autoridades de cada una de ellas deberán convocarlas a los plenarios respectivos, incorporándolo al orden del día, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas de recibido el dictamen de la Comisión Bicameral Permanente, o de operado el vencimiento del plazo previsto en el artículo 19.

Art. 14. – Modificase el artículo 19 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

*Despacho de la Comisión Bicameral Permanente*

Artículo 19: La Comisión Bicameral Permanente tiene un plazo de diez (10) días corridos, contados desde la presentación efectuada por el jefe de Gabinete, o desde el vencimiento del plazo dispuesto para su remisión, para expedirse acerca del decreto de necesidad y urgencia y promulgación parcial 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 y III del presente título.

Art. 15. – Modificase el artículo 20 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

*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 sin requerimiento de mayorías especiales y de oficio, 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. A tal fin, las autoridades de cada una de ellas deberán convocar de inmediato a los plenarios respectivos, incorporándolo como primer punto del orden del día de la primera sesión posterior a su recepción, o convocar a una sesión especial para su expreso tratamiento.



Art. 16. – Modificase el artículo 21 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

*Plenario*

Artículo 21: La comisión deberá elevar el dictamen inmediatamente a cada Cámara, debiendo las autoridades de cada una de ellas convocar de inmediato a los plenarios respectivos, incorporándolo como primer punto del orden del día de la primera sesión posterior a su recepción, o convocar a una sesión especial para su expreso tratamiento.

Art. 17. – Modificase el artículo 22 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

*Pronunciamiento*

Artículo 22: Las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones. La aprobación de los decretos deberá ser expresa, conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional.

Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento en forma inmediata.

Art. 18. – Modificase el artículo 24 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

*Rechazo*

Artículo 24: Para mantener su vigencia, los decretos de necesidad y urgencia y los de promulgación parcial de leyes, deberán ser aprobados expresamente por la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara del Congreso. Perderán su vigencia aquellos decretos que sean rechazados por una de las Cámaras o que no sean aprobados en forma expresa por ambas Cámaras dentro de los sesenta (60) días corridos contados desde la fecha de su dictado.

Rechazado un decreto de necesidad y urgencia o un decreto delegado por el Congreso, el Poder Ejecutivo no podrá dictar otro sustancialmente análogo mientras no se modifiquen las circunstancias que tuvo en cuenta el Congreso para decidir el rechazo.

En el caso de los decretos delegados, el rechazo expreso por una de las Cámaras del Congreso implicará su derogación, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia, conforme lo establece el artículo 76 de la Constitución Nacional.

El rechazo del decreto de promulgación parcial por mayoría simple de cualquiera de las Cámaras o el vencimiento del plazo establecido en el primer párrafo de este artículo, importará dejar sin efecto la ley parcialmente promulgada, a menos que se verifique el proceso de insistencia establecido por el artículo 83 de la Constitución

Nacional en relación a la totalidad del proyecto de ley.

Art. 19. – Modificase el artículo 25 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 25: Las disposiciones de esta ley y el curso de los procedimientos en ella establecidos no obstan al ejercicio de las potestades ordinarias del Congreso en relación a las normas de carácter legislativo emitidas por el Poder Ejecutivo.

Art. 20. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.  
Dios guarde al señor presidente.

EDUARDO A. FELLNER.

*Enrique R. Hidalgo.*

Secretario de la C. de DD.

## 2. RESOLUCIONES<sup>1</sup>

### 1

*La Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVE:

Solicitar al Poder Ejecutivo la urgente remisión de un proyecto de ley complementario al presupuesto de gastos y recursos de la administración nacional para el ejercicio 2010 (ley 26.546), ya que dicha norma no incluía gastos que ya estaban comprometidos al momento de su sanción ni especificaba adecuadamente el modo en que se cubrirían las necesidades de financiamiento en ella contenida. Además, la aparición de nuevos gastos surgidos a posteriori de su sanción y las evidencias de un comportamiento distinto de la recaudación a las previstas en la norma presupuestaria han incrementado significativamente la brecha de financiamiento de la administración nacional, lo que obliga a una reformulación de la norma presupuestaria.

Asimismo, se solicita que se adjunten al proyecto mencionado las metas fiscales, monetarias y del sector externo que definen el ámbito macroeconómico para los años 2010 y 2011.

Dada en la Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación a los veintiún días del mes de abril del año dos mil diez.

EDUARDO A. FELLNER.

*Enrique R. Hidalgo.*

Secretario de la C. de DD.

<sup>1</sup> Bajo este apartado se publican exclusivamente las resoluciones sancionadas por la Honorable Cámara. El texto de los pedidos de informes remitidos al Poder Ejecutivo conforme al artículo 204 del reglamento puede verse en la publicación *Gaceta Legislativa*.

## B. INSERCIONES

1

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA  
DIPUTADA BERTOL

**Fundamentos del apoyo de la señora diputada  
al dictamen de las comisiones de Asuntos  
Constitucionales y de Peticiones, Poderes  
y Reglamento en los proyectos de ley sobre  
régimen legal de los decretos de necesidad  
y urgencia, de delegación legislativa  
y de promulgación parcial de leyes**

El artículo 76 de la Constitución Nacional reformada en 1994 establece: “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”.

En consonancia con la nueva disposición del artículo 76, el convencional constituyente incorporó la disposición transitoria octava por la que determinó que la totalidad de la legislación delegada preexistente a 1994 que no tuviera plazo establecido para su ejercicio caducará dentro de los cinco años, excepto aquella que el Congreso de la Nación ratificara expresamente mediante una nueva ley.

A la fecha de vencimiento de los 5 primeros años, ante la caducidad automática de todas las facultades delegadas al Poder Ejecutivo que decretaba la cláusula constitucional, se sancionó la ley 25.148, por la que se ratificó de modo formal y en bloque la totalidad de la legislación producida a partir de las delegaciones y se prorrogó la vigencia de las facultades delegantes.

Vencido el plazo de ratificación efectuado en 1999 la revisión de las facultades delegantes seguía pendiente, y ello motivó la sanción de sendas leyes de prórroga:

- Ley 25.645 en el año 2002.
- Ley 25.918 en el año 2004.
- Ley 26.135 en el año 2006.
- Ley 26.519 en el año 2009.

Es decir que se le renovó al Poder Ejecutivo la atribución de seguir produciendo legislación delegada, normas con contenido legislativo, que de acuerdo con el texto constitucional debería dictar el Congreso.

La última prórroga vence el 24 de agosto de 2010.

Por una parte, entonces, a través de la Comisión Bicameral Especial, ley 26.519, este Congreso está trabajando y haciendo un gran esfuerzo para llegar al 24 de agosto de este año y saber a ciencia cierta cuál es la legislación delegante anterior a 1994 que queda en pie.

Por otra parte, estamos ocupados hoy en la reforma de la ley 26.122 para regular el control y aprobación de la legislación delegada posterior a 1994.

Antes de referirme al dictamen propiamente dicho, creo necesario repasar algunos conceptos acerca de la delegación legislativa.

La letra del texto constitucional en sus artículos 99.3 (DNU) y 76 (delegación legislativa) refleja sin ambigüedades la decisión que tomó la Convención Constituyente de 1994 de:

–Mantener el principio general contrario al ejercicio de facultades legislativas por el presidente como una práctica normal.

–Introducir mayores precisiones sobre las condiciones excepcionales en que ello sí puede tener lugar.

La definición de la regla general y de los casos excepcionales en el mismo texto constitucional, así como el procedimiento que finalmente se adoptó para asegurar el adecuado funcionamiento de ambos (la ley 26.122), son el correlato de dos objetivos básicos: la atenuación del presidencialismo y la mayor eficacia en el funcionamiento del gobierno federal (CSJN, “Colegio Público de Abogados de Capital Federal c/Estado nacional. Poder Ejecutivo nacional”, 4/11/2008, publicado en *La Ley* 24/11/2008).

En el mismo fallo citado, la Corte Suprema dijo que los artículos 76 y 100, inciso 12, establecen las excepciones a la prohibición de legislar por parte del Poder Ejecutivo y que consisten en:

1. Que se limiten a materias determinadas de administración o emergencia pública.
2. Que se dicten dentro del plazo fijado para su ejercicio.
3. Que se mantengan dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.
4. Que los decretos así dictados sean refrendados por el jefe de Gabinete de Ministros y sometidos al control de la Comisión Bicameral Permanente del Congreso de la Nación.

Por último, completando este breve repaso y refiriéndome a las materias que se encuentran prohibidas en cuanto a la delegación, cito al doctor Humberto Quiroga Lavié, constituyente de 1994:

“...hay materias que son absolutamente reservadas e indelegables por su misma sustancia [...] leyes penales, cuestiones impositivas, de expropiaciones, amnistías generales, el estado de sitio, la intervención federal, los códigos de fondo, las leyes orgánicas de las distintas materias [...] la ley de presupuesto, todo acto de control del Congreso sobre el Poder Ejecutivo, la cuenta de inversión, los tratados internacionales, y las consultas populares.

”...sí bien es cierto que no existe una norma explícita que prevea la nulidad de las extralimitaciones del Poder Ejecutivo, cuando no se otorguen bases en la delegación o cuando ellas se incumplan y la comisión bicameral establezca la invalidación del exceso, aquella nulidad debe establecerse.

”Esto debe ser recordado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación para que nulifique los excesos de las delegaciones legislativas.”

*El dictamen de la mayoría respecto de los decretos delegados*

Muy sintéticamente relato las modificaciones que, con referencia a los decretos delegados, el proyecto que analizamos introduce a la actual ley 26.122:

–Mantiene las disposiciones actuales de la ley 26.122 en sus artículos 11 y 12.

Artículo 11: las bases a las cuales debe sujetarse el poder delegado no pueden ser objeto de reglamentación por el Poder Ejecutivo.

Artículo 12: el Poder Ejecutivo, dentro de los diez días de dictado un decreto de delegación legislativa, lo someterá a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.

Agrega al artículo 11 que vencido dicho plazo sin que el decreto hubiere sido remitido, la comisión deberá considerarlo de oficio.

–No se requiere la presencia personal del jefe de Gabinete de Ministros en la comisión cuando eleva el decreto delegado, tal como se exige en los DNU y promulgación parcial.

–Se mantienen las disposiciones actuales de la ley 26.122 en su artículo 13.

Artículo 13: 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.

Para emitir dictamen, la Comisión Bicameral Permanente puede consultar a las comisiones permanentes competentes en función de la materia.

–Se modifica el artículo 17 incorporando la obligación del Poder Ejecutivo de numerar de modo correlativo y según su naturaleza a cada uno de estos decretos, indicando en caso de ejercicio de facultades delegadas la norma del Congreso que contiene la autorización.

–Cuando el Congreso esté en receso, el dictado de un decreto delegado no importará la convocatoria a sesiones extraordinarias, como en el caso de DNU y promulgación parcial (artículo 18).

–No se contempla plazo de la comisión bicameral para expedirse sobre los decretos delegados, estableciéndose 10 días corridos para los DNU y promulgación parcial (artículo 19).

–Se regula el tratamiento de oficio por la Cámara de los decretos delegados: “Los presidentes de cada una de las Cámaras deberán convocar de inmediato a los plenarios respectivos, incorporándolo como primer punto del orden del día de la primera sesión posterior a su recepción o convocando a una sesión especial para su expreso tratamiento” (artículo 20).

–En el caso de los decretos delegados, solamente el rechazo expreso por ambas Cámaras del Congreso implicará su derogación, quedando a salvo los derechos adquiridos por particulares durante su vigencia, conforme lo establece el artículo 76 de la Constitución Nacional (artículo 22).

–Rechazado un decreto delegado por el Congreso, el Poder Ejecutivo no podrá dictar otro sustancialmente análogo mientras no se modifiquen las circunstancias que tuvo en cuenta el Congreso para decidir el rechazo. En el caso de los decretos delegados, solamente el rechazo expreso por ambas Cámaras del Congreso implicará su derogación, quedando a salvo los derechos adquiridos por particulares durante su vigencia (artículo 4°).

Finalmente, describo los distintos pasos que integran el procedimiento de aprobación, rechazo de un decreto delegado:

Primer paso:

El Poder Ejecutivo dicta el decreto delegado y –dentro de los 10 días corridos– lo somete a la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo.

El Poder Ejecutivo dicta el decreto delegado –no lo somete a la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo–, ésta se aboca de oficio.

–El decreto tiene vigencia desde su publicación en el Boletín Oficial.

–No requiere de la presencia del jefe de Gabinete en la comisión bicameral.

–Su dictado en épocas de receso del Congreso no importa la convocatoria a sesiones extraordinarias como en el caso de los DNU.

–El Poder Ejecutivo debe darle número indicando su carácter de decreto delegado y la norma del Congreso que contiene la autorización.

–La comisión debe esperar al vencimiento del plazo de comunicación por el Poder Ejecutivo para poder abocarse de oficio (en los DNU, la comisión puede abocarse a su tratamiento de oficio desde su publicación).

Segundo paso:

La Comisión Bicameral de Trámite Legislativo debe expedirse acerca de la validez o invalidez del de-

creto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

Las Cámaras no pueden abocarse de oficio al tratamiento del decreto si la comisión no se ha expedido

Tercer paso:

1. La comisión debe elevar el dictamen inmediatamente a cada Cámara.

2. Las autoridades, cada una de ellas, deben convocar de inmediato a los plenarios respectivos, e

3. Incorporar su tratamiento como primer punto del orden del día de la primera sesión posterior a su recepción, o convocar a una sesión especial para su expreso tratamiento.

Cuarto paso:

El rechazo expreso por ambas Cámaras del Congreso implica la derogación del decreto, quedando a salvo los derechos adquiridos por particulares durante su vigencia (los DNU y decretos de promulgación parcial pierden vigencia con el rechazo de una de las Cámaras).

Basta la aprobación de una de las Cámaras para que mantenga su vigencia (DNU y decretos de promulgación parcial requieren de la aprobación de ambas Cámaras).

—Las Cámaras se pronuncian en forma expresa y mediante sendas resoluciones.

—Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento de forma inmediata.

Quinto paso:

Rechazado un decreto de necesidad y urgencia o un decreto delegado por el Congreso, el Poder Ejecutivo no podrá dictar otro sustancialmente análogo mientras no se modifiquen las circunstancias que tuvo en cuenta el Congreso para decidir el rechazo.

2

#### INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA CAMAÑO

##### **Fundamentos del apoyo de la señora diputada al dictamen de las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento en los proyectos de ley sobre régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes.**

Primeramente, diré que cualquier intento reglamentario del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional debe tomar como premisa que la finalidad del constituyente reformador al disponer la norma, y al prever allí la creación de la Comisión Bicameral Permanente, su intervención y la de las propias Cámaras de Diputados y Senadores frente al dictado de decretos de necesidad y urgencia en particular, sin soslayar

la que asimismo les cabe en el caso de los decretos delegados y la promulgación parcial de leyes, fue atenuar el presidencialismo acrecentando, paralelamente y como contrapartida, el rol de control del Congreso.

Éste debe ser el punto de partida, pero también el eje, el norte y punto de llegada para la tarea de reglamentar el trámite y el alcance de la intervención que el mismo tiene constitucionalmente asignado como su función y deber.

Tal premisa surge patente del núcleo de coincidencias básicas de la ley 24.309 (que declaró la necesidad de la reforma).

Consecuentemente, las soluciones que debe suministrar la ley deben ser consistentes con ese objetivo.

Lamentablemente, el texto de la ley 26.122, actualmente vigente y que ahora venimos a modificar, no ha satisfecho los designios constitucionales.

En efecto, más allá de la bondad oportunamente predicada en el sentido de que con ella se habría venido a dar cumplimiento respecto de la postergada reglamentación del trámite prevista en la ley suprema, no hay duda de que, a la luz de los hechos, tal ley no ha innovado para bien, y en gran medida la situación no ha variado.

Advertimos que lejos se está de un Poder Ejecutivo atenuado por imperio de la norma, en tanto el fortalecimiento de este último se presenta como un dato incontrastable.

Esto último, particularmente, por dos circunstancias, entre otras. A saber: la posibilidad de postergar *sine die* la discusión sobre los decretos, manteniendo su vigencia entre tanto; la necesidad de un pronunciamiento negativo por ambas Cámaras para restar vigencia al DNU.

El Ejecutivo siguió ganando terreno, sumando más facultades y competencias pese a la ley y no obstante ella, y con ello más poder, hiriendo al Poder Legislativo en desmedro de la división de funciones y del equilibrio de poderes deseable dentro de una República.

Y en ese contexto, la triste y desalentadora experiencia más reciente de los DNU 2.010/2009 y 298/2010 ha venido a colmar la medida de lo tolerable, rebasando el vaso.

Advertimos cómo se dictan ambos en materias claramente legislativas, sin que mediare necesidad y urgencia ni imposibilidad de actuar por parte del Congreso.

El primero, a los dos días del cierre del período de sesiones ordinarias, sin convocarse a extraordinarias.

El segundo, de igual contenido, el mismo día en que el Poder Ejecutivo asiste a la inauguración de las sesiones ordinarias del año en curso para burlar el bloqueo judicial dispuesto respecto de su antecedente.

Si con aquél se pretendía inhibir el control legislativo aprovechando el receso parlamentario al tiempo que se proclamaba la imposibilidad del judicial, circunstancia suficientemente grave de por sí, por el



segundo ya se nos vino a decir en la cara, en nuestra propia casa, con total descaro y sin tapujos ni pudores, que por más que exista un Congreso, aquél puede hacer lo que le plazca, lo que le venga en gana en materia legislativa, sin importar contenidos ni razones, bastándole con invocar espuriamente necesidades y urgencias que en puridad no son tales, y soslayando la existencia del único y verdadero órgano competente para legislar: el Congreso de la Nación.

El anuncio del reemplazo de un DNU por otro en dicha ocasión y las dificultades que enfrentamos al tiempo de verificar su debido control nos fuerza a actuar, aquí y ahora.

El ejercicio indebido de potestades legislativas por parte de la presidenta se puso de manifiesto. Pero con ello, hemos asistido también a la constatación de que el mecanismo legal de control dispuesto en la ley de mentas se revela inidóneo en función del objetivo que se persigue.

Lamentablemente, al amparo de una reglamentación que no precisó límites más concretos y rigurosos, se han desvirtuado las cosas a un punto tal que la excepción de alcance acotado y la interpretación restrictiva del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional ha devenido en regla o principio de conducta en los hechos, habilitándose el recurso al atajo para no tener que transitar el camino más arduo, profundo y democrático que la Constitución Nacional consagra al referirse al trámite de elaboración y sanción de las leyes.

Obviamente, no necesariamente hay que culpar a la ley por lo que haya sido más bien resultado de la lisa y llana condescendencia o complacencia que los decretos del Poder Ejecutivo encontraron en el Congreso, pero por designio del constituyente convertido en imperativo constitucional debemos reglamentar de un modo tal que el Congreso deba y pueda controlar efectivamente y en plazos razonables.

De ahí que, haciéndose eco de las críticas que se han elevado respecto de la redacción de ley 26.122 desde la más calificada doctrina de los autores en materia constitucional; abrevando de una experiencia pasada que la ha revelado como insuficiente y pretendemos no ver reeditada en el futuro, “gobierne quien gobierne”, y con base en el amplísimo consenso alcanzado entre las fuerzas políticas representadas en el cuerpo, se arribó a este proyecto, que en sus líneas generales estoy íntimamente persuadida plasma acabadamente la intención auténtica del constituyente reformador del 94 consagrada en la letra pero también presente en su espíritu, con evidentes ventajas y beneficios para nuestro diseño institucional.

Convencida estoy de que estamos por aprobar una norma que regirá a través de los tiempos y de los gobiernos, pues traduce un anhelo compartido por todos quienes desean que el país progrese, se desarrolle de la mano de la madurez política, la excelsa calidad de sus instituciones y el compromiso de sus ciudadanos.

En este sentido, reseño sobre la iniciativa sus puntos salientes:

1. En términos generales, diré que se verifica un tratamiento diferenciado de las distintas modalidades de decretos contempladas en la ley, esto es: decretos de necesidad y urgencia, decretos delegados y decretos de promulgación parcial, si bien respetándose la equiparación procedimental que de los primeros y los últimos consagra el artículo 80 de la Constitución Nacional en su último párrafo.

Ello se advierte de la lectura de los proyectados artículos 10, 10 bis, 15, 17, 19, 21 y 24, en su contraposición con aquellos no modificados ni sustituidos del texto actualmente vigente, tal el caso de los artículos 13 y 14.

De este modo, se evitan las indebidas generalizaciones que pudieren conducir a perder de vista las particularidades propias de cada especie, y así conducir a resultados inadecuados en tanto no es posible traspolar, sin más, las reglas propias de uno de ellos a los otros. Pecado éste en que incurre la ley que se busca modificar.

2. Se ha revisado y reformulado la composición y operatividad de la Comisión Bicameral Permanente por vía del reemplazo o sustitución del artículo 3°, siempre atendiendo a la premisa constitucional de “respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara”, y operando en más de un sentido positivo.

Así se lo hace cuando:

a) Se eleva el número de sus miembros, que pasa ahora a ser de veinticuatro (24) integrantes, doce (12) por cada una de las Cámaras, y asegurando –con ello– una representación más plural por vía de la integración efectiva de las minorías. Todo ello, según reza el nuevo artículo 3°.

b) Se atribuye –en el artículo 5° reformulado– la propuesta de la persona en quien recaerá su presidencia al bloque político de oposición con mayor número de legisladores en la Cámara a la que anualmente corresponda, de modo de poner a debido resguardo un funcionamiento enderezado a que se cumpla efectivamente con el control que le compete verificar.

c) Se establecen –en el proyectado artículo 8°– nuevas condiciones en punto al quórum para sesionar y las mayorías necesarias para expedirse, lo cual viene a asegurar la existencia de un dictamen temporáneo.

3. Existirá ahora, respecto de los DNU, un puntual y específico contenido en lo concerniente al dictamen que habrá de expedir la Comisión Bicameral Permanente, lo cual trasunta y garantiza un verdadero análisis de legalidad y razonabilidad a su respecto. El artículo 10 según resultaría modificado viene a consagrarlo de ese modo.

4. Se consagra la aptitud para decidir la nulidad del decreto de necesidad y urgencia y de este modo co-

bra operatividad el artículo 99, inciso 3, 2º párrafo, de la Constitución Nacional en tanto instituye una tal sanción y la pone en manos del Congreso. Es el proyectado artículo nuevo que se introduce como 10 bis el que prevé el caso, con apego estricto a los requisitos materiales y formales previstos en el citado precepto constitucional.

5. Hay plazo fijado para la regulación de aquello que la Constitución refiere en el artículo 99, inciso 3, como un "...expreso tratamiento [...] que de inmediato considerarán las Cámaras" en materia de decretos de necesidad y urgencia. Se trata de un término perentorio de sesenta (60) días computados desde su dictado, aplicable asimismo para los decretos de promulgación parcial de leyes, según se lo constata en el proyectado artículo 24. Plazo al que se condiciona la continuidad de los decretos en su vigencia, de la mano de un sistema de aprobación expresa y por ambas Cámaras.

6. En efecto, además del plazo, la normativa consagra en el mismo artículo estas otras pautas:

a) No basta ahora con el consenso de una sola de las Cámaras para que un decreto de necesidad y urgencia o de promulgación parcial permanezca vigente, de modo que la aquiescencia de una sola Cámara no ha de ser suficiente ahora para la aprobación del decreto. Esto guarda cohesión y congruencia con el texto de la Constitución (artículo 81) cuando exige para la aprobación de una ley el consentimiento expreso de ambas Cámaras. Entonces, si ha de bastar con el rechazo de una de ellas para que la ley no cobre existencia, dable es colegir que un DNU no podrá subsistir sin idéntica aprobación. Y en el supuesto de los decretos de promulgación parcial, el rechazo importará dejar sin efecto la ley parcialmente promulgada.

De este modo, la inconsistencia lógica y jurídica que presenta la ley 26.122 queda superada en el proyecto.

b) En efecto, resultaba un imperativo legal, y consecuentemente se ha operado:

(i) Al establecerse un plazo preciso y acotado (que se ha establecido en sesenta días en el artículo 24 propuesto) para que las Cámaras del Congreso se pronuncien.

(ii) Al conferirse en ese mismo artículo 24 al silencio de las Cámaras —al de una cualquiera de ellas— efectos invalidatorios del decreto de necesidad y urgencia o del de promulgación parcial, dado que la aprobación tácita está constitucionalmente prohibida en el artículo 82.

7. Al imponerse la convocatoria automática de las Cámaras frente al dictado de un decreto de necesidad y urgencia en la eventualidad de que aquéllas se encontraran en receso, según desde ahora lo vendría a consagrar el artículo 18 en su último párrafo, se evita un despropósito, una consecuencia asistemática y contraria a la finalidad del plexo constitucional, cual

sería la de sustraer los mismos del control oportuno del Congreso. Sabido es por todos que lo que el constituyente quiso y se propuso no se compadece en absoluto con un cuadro de tales características.

Ya no se vería el Congreso —con la modificación propuesta— convertido en mero convidado de piedra del irregular dictado de los mismos por todo el tiempo que dure el receso, ni quedaría relegado a una intervención asaz extemporánea, cuando no tardía, al tiempo de reiniciarse las sesiones ordinarias, tal vez como testigo silencioso del hecho consumado e irreversible.

La experiencia reciente torna ocioso abundar al respecto.

8. En punto a los decretos delegados, en función de que existe a su respecto una habilitación previa del Congreso que viene a servir de antecedente a su dictado con base en los parámetros que suministra el artículo 76 de la Constitución Nacional, cuyo análisis incorpora ya la ley actualmente vigente en su artículo 13, se mantiene en lo sustancial el esquema trazado por ésta.

La novedad al respecto viene de la mano de la agregación de un último párrafo al artículo 12, por el cual, una vez vencido el plazo que la norma prevé para que el Poder Ejecutivo someta el mismo a la consideración de la Comisión Bicameral Permanente, ésta podrá pasar a considerarlo de oficio.

9. En lo que atañe a los decretos de promulgación parcial, se consagra en la iniciativa una pauta que, compadeciéndose con la letra y el espíritu de la Constitución, viene a arrojar luz sobre el tema.

En efecto, al disponerse en el artículo 24 proyectado que "el rechazo del decreto de promulgación parcial por mayoría simple de cualquiera de las Cámaras o el vencimiento del plazo establecido en el primer párrafo de este artículo, importará dejar sin efecto la ley parcialmente promulgada", por un lado, y al modificarse el artículo 15 dejándose a salvo las potestades ordinarias relativas a la insistencia establecida en el artículo 83 de la Constitución Nacional, la iniciativa ha venido a dejar claramente sentado que el artículo 80 de la Ley Suprema no regula la misma situación o hipótesis que el mentado 83, tal como eventualmente se ha escuchado pretextar en orden a confundirnos.

Una cosa es la promulgación parcial, supeditada a la autonomía normativa de las normas que se aprueben, de modo que no se altere mediante tal temperamento el espíritu y la unidad del proyecto sancionado por el Congreso, situación que encuentra regulación constitucional en el artículo 80 de la Constitución Nacional; y otra distinta es el veto, sea total o parcial, hipótesis contemplada en el artículo 83 del mismo cuerpo normativo.

Convengamos que, de haber regulado lo mismo, carecería de sentido el último párrafo del artículo 80 que consagra en materia de promulgación parcial que

“será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia”.

Es dable colegir, sin más, que siendo de aplicación este procedimiento, puesto que al mismo remite la propia Constitución, no puede serlo a la vez el del artículo 83 de la misma.

Dicho en otras palabras: el análisis sobre la autonomía normativa y la unidad del proyecto supone un análisis del conjunto, de una integralidad o sistema que no se equipara a la insistencia para promulgar proyectos que hubieren sido devueltos con objeciones al Congreso.

En este entendimiento, la propuesta de modificación verificada con relación a sendos artículos de la ley se condice, pues, con la solución consagrada en el artículo 80 de la Ley Suprema, y despeja la forzada confusión que pretendía traerse a cuento en este tópico.

10. Por su parte, el artículo 25 reformulado corrige al de la ley actualmente vigente por cuanto peca por defecto cuando limita las potestades ordinarias del Congreso a la de “derogación” de las normas de carácter legislativo emitidas por el Poder Ejecutivo.

La fórmula más amplia que se postula en la iniciativa traída a la consideración del plenario supera dicho déficit, al dejar a salvo esta vez “...el ejercicio de las potestades ordinarias del Congreso...” sin más aditamento, con lo que no circunscribe tales potestades a la derogatoria, sino que habilita otras. Por caso, la de reformar las normas de carácter legislativo emitidas por el Ejecutivo.

11. Más allá del detalle suministrado, sin dudas referidos mayormente a los aspectos sustanciales del proyecto, otros no carentes de importancia vienen a sumar certezas y transparencia al trámite que se desenvuelve en el seno de la Comisión Bicameral Permanente.

En este sentido, se destaca:

a) La aplicación supletoria de los reglamentos de las Cámaras de senadores y diputados añadida al artículo 2º de la ley.

b) La elección de un suplente por cada miembro que se agrega como párrafo final del artículo 3º.

c) La necesidad de que los dos primeros cargos recaigan sobre legisladores de distinta Cámara y banca incorporada al segundo párrafo del artículo 5º.

d) El carácter público de sus sesiones que, como párrafo final, se vuelca en el artículo 6º.

e) La numeración de cada decreto según su naturaleza, indicando en caso de ejercicio de facultades delegadas cuál es la norma delegante que contiene la autorización, prevista en el artículo 17 del proyecto: sin dudas, añade certeza acerca del instrumento normativo de que se trata.

f) La exigencia de concurrencia personal del jefe de Gabinete a la comisión bicameral cuando somete

el DNU o el de promulgación parcial dispuesta en el artículo 18, en el primer párrafo de la iniciativa, ajustada a lo que predica la Constitución en el artículo 99, inciso 3.

g) La previsión de que la Comisión Bicameral Permanente puede abocarse de oficio a la consideración de los decretos de necesidad y urgencia y de promulgación parcial desde su publicación oficial que contiene ese mismo artículo 18, esta vez en su tercer párrafo: lo que aporta celeridad en el tratamiento de tales instrumentos.

Corolario:

En síntesis: estimo que a partir de la consideración y consagración de estas pautas en la ley reglamentaria, se respeta fielmente la voluntad del constituyente reformador, preservando la facultad del Congreso de hacer la ley en salvaguarda del principio republicano de división de poderes.

Estoy convencida de que aprobando esta iniciativa, los argentinos estaremos dando una verdadera demostración de madurez y ratificando el compromiso con la estabilidad política y jurídica. Y ninguna duda abrigo en el sentido de que, acompañando este proyecto, estaremos dando una señal clara de mejora de nuestras instituciones, que es el mejor modo como, desde nuestro lugar de compromiso republicano y democrático en tanto legisladores, podemos homenajear a nuestra patria en su bicentenario.

3

#### INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA CAMAÑO

##### **Fragmentos de las versiones taquigráficas de las reuniones conjuntas de las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento en las que se consideraron los proyectos de ley sobre régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes**

*Reunión conjunta de las comisiones de Asuntos  
Constitucionales y de Peticiones, Poderes  
y Reglamento  
(10 de marzo de 2010)*

Dejamos el informe de aquellos que participaron en la comisión bicameral y que son legisladores de estas comisiones para la semana próxima y el debate que es, en definitiva, lo que va a marcar el rumbo de los dictámenes.

Tiene la palabra el señor diputado Fernández Basualdo.

**Sr. Fernández Basualdo.** – Simplemente quisiera solicitar si es posible que se nos informe el proyecto del señor diputado Gil Lavedra porque no figura en la lista de expedientes.

**Sra. Presidenta** (Camaño). – Lo incorporamos al informe que acaban de brindar los diputados autores de proyectos porque esa iniciativa está ingresando a la comisión; me refiero tanto al proyecto del señor diputado Gil Lavedra como al de la señora diputada Laura Alonso. El material de trabajo lo tendremos el miércoles próximo.

Como no hay más asuntos que tratar, pasamos a cuarto intermedio hasta el miércoles próximo a las 11 horas.

–Es la hora 12 y 49.

*Asuntos Constitucionales*  
(17 de marzo de 2010)

Entonces, la propuesta de esta Presidencia es que luego del cuarto intermedio cada sector concurra a la reunión con sus dictámenes, de modo que podamos avanzar. De lo contrario, seguiremos hablando sobre los proyectos y no sobre lo que debemos hablar: los dictámenes de cada bloque o grupo.

Por las razones expuestas, la Presidencia sugiere que en la próxima reunión nos aboquemos a trabajar sobre los distintos dictámenes.

**Sr. Cigogna**. – Gracias por su explicación, señora presidenta, pero de todas maneras cuestiono el procedimiento.

**Sra. Presidenta** (Camaño). – Invito a los presentes a pasar a cuarto intermedio.

–Se pasa a cuarto intermedio a la hora 13 y 21.

Buenos Aires, 11 de marzo de 2010.

*A los señores/as diputados/as de la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento.*

S/D.

Por disposición del señor presidente de la Comisión de Peticiones Poderes y Reglamento, diputado de la Nación Gerónimo Vargas Aignasse, tengo el agrado de dirigirme a usted con el objeto de invitarlo a la reunión conjunta de las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones Poderes y Reglamento, la que se realizará el día miércoles 17 de marzo del corriente, a las 11 horas en la sala 1 (oficinas 227/229/248/250) del 2º piso del Edificio Anexo.

*Temario de la reunión conjunta  
con Asuntos Constitucionales*  
(continuación del cuarto intermedio)

2.863-D.-2009. **Ibarra**: de ley. Delegación legislativa y promulgación parcial de leyes –ley 26.122–. Modificación, sobre elevación del dictamen al plenario (2.863-D.-2009). (*A las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento.*)

3.199-D.-2009. **Montero, Thomas, Albarracín, Scalesi y Katz**: de ley. Régimen legal de los decretos

de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes establecido por ley 26.122. Modificaciones, sobre funciones de la comisión bicameral (3.199-D.-2009). (*A las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento.*)

4.969-D.-2009. **Collantes**: de ley. Régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes –ley 26.122–. Modificación del artículo 22 sobre el plazo para el rechazo o la aprobación expresa de los decretos (4.969-D.-2009). (*A las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento.*)

6.199-D.-2009. **Milman, Peralta, Linares, Alcuaz y Stolbizer**: de ley. Delegación legislativa y promulgación parcial de leyes –ley 26.122–. Modificaciones, sobre funciones de la Comisión Bicameral Permanente (6.199-D.-2009). (*A las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento.*)

6.226-D.-2009. **Alfonsín, Orsolini, Fiad, Tunesi, Forte, Martínez Oddone, Benedetti, Storani, Álvarez (E. M.), Martínez (J. C.), Giubergia, Rioboó, Costa y Cusinato**: de ley. Decretos de necesidad y urgencia, delegación legislativa y promulgación parcial de leyes. Régimen. Derogación de la ley 26.122 (6.226-D.-2009). (*A las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento.*)

6.256-D.-2009. **Bullrich (P.), Iglesias y Vega**: de ley. Delegación legislativa y promulgación parcial de leyes –ley 26.122–. Modificaciones, sobre conformación y funciones de la Comisión Bicameral Permanente (6.256-D.-2009). (*A las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento.*)

6.303-D.-2009. **Fein, Viale, Ciciliani, Barrios y Cortina**: de ley. Decretos de necesidad y urgencia de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes –26.122–. Modificaciones, sobre composición de la Comisión Bicameral Permanente (6.303-D.-2009). (*A las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento.*)

214-D.-10. **Pérez (A.), Iglesias, Carca y Morán**: de ley. Comisión Bicameral Permanente de Control de las Facultades Legislativas del Poder Ejecutivo Nacional. Creación. Derogación de la ley 26.122 (214-D.-2010). (*A las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento.*)

276-D.-10. **Ferrari, de Narváez, Gambaro y Atanasof**: de ley. Decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes –ley 26.122–. Modificación, sobre integración de la comisión bicameral (276-D.-2010). (*A las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento.*)



507-D.-10. **Alonso (L.), Martínez (S.), Majdalani y Gribaudo:** de ley. Constitución Nacional. Reglamentación del artículo 99, inciso 3, sobre decretos de necesidad y urgencia y promulgación parcial de leyes (507-D.-2010). (*A las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento.*)

734-D.-10. **Gil Lavedra, Lanceta, Castaldo, Giudici, Aguad, Tunessi, Bullrich (P.), Buryaile y Stolbizer:** de ley. Decretos de necesidad y urgencia, delegación legislativa y promulgación parcial de leyes –ley 26.122–. Modificación sobre integración de la comisión bicameral (734-D.-2010). (*A las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento.*)

Buenos Aires, 5 de abril de 2010.

*A los señores/as diputados/as de la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento.*

S/D.

Por disposición del señor presidente de la Comisión de Peticiones Poderes y Reglamento, diputado de la Nación Gerónimo Vargas Aignasse, tengo el agrado de dirigirme a usted con el objeto de invitarlo a la reunión conjunta de las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento, la que se realizará el día miércoles 7 de abril del corriente, a las 10 horas en la sala 1 (oficinas 227/229/248/250) del 2º piso del Edificio Anexo.

*Temario de la reunión conjunta  
con Asuntos Constitucionales  
(continuación del cuarto intermedio)*

2.863-S.-2009. **Ibarra:** de ley. Delegación legislativa y promulgación parcial de leyes –ley 26.122–. Modificación, sobre elevación del dictamen al plenario (2.863-D.-2009). (*A las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento.*)

3.199-D.-2009. **Montero, Thomas, Albarracín, Scalesi y Katz:** de ley. Régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes establecido por ley 26.122. Modificaciones, sobre funciones de la comisión bicameral (3.199-D.-2009). (*A las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento.*)

4.969-D.-2009. **Collantes:** de ley. Régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes –ley 26.122–. Modificación del artículo 22 sobre el plazo para el rechazo o la aprobación expresa de los decretos (4.969-D.-2009). (*A las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento.*)

6.199-D.-2009 **Milman, Peralta, Linares, Alcuaz y Stolbizer:** de ley. Delegación legislativa y

promulgación parcial de leyes –ley 26.122–. Modificaciones, sobre funciones de la comisión bicameral permanente (6.199-D.-2009). (*A las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento.*)

6.226-D.-2009 **Alfonsín, Orsolini, Fiad, Tunessi, Forte, Martínez Oddone, Benedetti, Storani, Álvarez (E. M.), Martínez (J. C.), Giubergia, Rioboó, Costa y Cusinato:** de ley. Decretos de necesidad y urgencia, delegación legislativa y promulgación parcial de leyes. Régimen. Derogación de la ley 26.122 (6.226-D.-2009). (*A las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento.*)

6.256-D.-2009. **Bullrich (P.), Iglesias y Vega:** de ley. Delegación legislativa y promulgación parcial de leyes –ley 26.122–. Modificaciones, sobre conformación y funciones de la Comisión Bicameral Permanente (6.256-D.-2009). (*A las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento.*)

6.303-D.-2009. **Fein, Viale, Ciciliani, Barrios y Cortina:** de ley. Decretos de necesidad y urgencia de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes –26.122–. Modificaciones, sobre composición de la Comisión Bicameral Permanente (6.303-D.-2009). (*A las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento.*)

214-D.-10. **Pérez (A.), Iglesias, Carca y Morán:** de ley. Comisión Bicameral Permanente de Control de las Facultades Legislativas del Poder Ejecutivo Nacional. Creación. Derogación de la ley 26.122 (214-D.-2010). (*A las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento.*)

276-D.-10. **Ferrari, de Narváez, Gambaro y Atanasof:** de ley. Decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes –ley 26.122–. Modificación, sobre integración de la comisión bicameral (276-D.-2010). (*A las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento.*)

507-D.-10. **Alonso (L.), Martínez (S.), Majdalani y Gribaudo:** de ley. Constitución Nacional. Reglamentación del artículo 99, inciso 3, sobre decretos de necesidad y urgencia y promulgación parcial de leyes (507-D.-2010). (*A las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento.*)

734-D.-10. **Gil Lavedra, Lanceta, Castaldo, Giudici, Aguad, Tunessi, Bullrich (P.), Buryaile y Stolbizer:** de ley. Decretos de necesidad y urgencia, delegación legislativa y promulgación parcial de leyes –ley 26.122–. Modificación sobre integración de la comisión bicameral (734-D.-2010). (*A las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento.*)

4

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR  
DIPUTADO CARRANZA

**Fundamentos del apoyo de la señora diputada al dictamen de las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento en los proyectos de ley sobre régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes**

Han pasado cuatro años de la sanción de la ley 26.122, y recién desde las elecciones pasadas podemos entrar al tratamiento de los temas trascendentales para el país, quizá por el cambio de las mayorías en las Cámaras, quizá por razones de coyuntura, pero de una forma u otra hoy tenemos la oportunidad de hacerlo y no la vamos a desperdiciar.

Probablemente, de no haber sido por un acto institucional de fines del año pasado, este tema habría estado en agenda para más adelante, ya que la violación constitucional es fácilmente comprobable, pero de no haber sido por ese hecho, de ribetes casi escandalosos, no estaríamos hoy en esta sesión abordando este tema. La coyuntura es el abuso que de ellos hace el Poder Ejecutivo nacional, de allí esta nuestra urgencia.

Pero hay un argumento que quizá resuma o sintetice todos las causas de este debate; es el hecho que el constituyente de 1994 dejó algunos elementos procedimentales para una ley especial, de modo que eso sólo constituye una razón más que importante para que pueda considerarse una continuación de aquel debate constitucional, ya que, como se verá, en la sanción de la ley 26.122, no sólo que no agotó el debate, sino que otras mayorías quizá lo silenciaron aviesamente, subordinando la voluntad de los convencionales a meras necesidades del poder de turno; de allí que la verdadera razón por la que hoy estamos tratando estas modificaciones a la ley que regula el tratamiento de los decretos de necesidad y urgencia sea la de completar ese debate inconcluso que ya lleva 16 años.

Ya casi van a cumplirse más de cuatro meses del dictado del decreto 2.010/09 (Boletín Oficial del 15/12/09) y han pasado más de cincuenta días desde que la máxima autoridad del país, la señora presidenta de la República, nos ha notificado de la existencia de otro decreto de necesidad y urgencia que lo reemplazó (298/2010), por el que pretende se le autorice el uso de las reservas del Banco Central para el pago de la deuda externa argentina, razón por la cual tenemos que abocarnos a corregir esta situación de anomalía que se debe a una insuficiente o confusa regulación por este Parlamento en el año 2006, en el marco de las facultades y poderes que nos marca la Constitución Nacional en el artículo 99, inciso 3, y por las atribuciones y competencias que surgen de las potestades originarias y ordinarias del Congreso argentino.

Aunque esa mora ya ha sido corregida en anteriores sesiones de esta Cámara, respecto de esos dos decretos particularmente no debemos perder de vista que lo que nos queda por hacer es precisamente, modificar ciertos aspectos de la ley 26.122, porque ha quedado en evidencia en esta coyuntura cómo se ha dado uso y abuso a estos instrumentos, que incluso pretenden plasmar políticas de Estado, de espaldas al Parlamento y con maniobras dilatorias y obstruccionistas, que sólo buscan evitar su consideración legislativa en tiempo y forma.

No debemos demorar más este trámite en razón del uso impropio que hace el Poder Ejecutivo de los DNU, dado que su carácter extraordinario y excepcional hace que valoremos adecuadamente algunos aspectos que no se encuentran regulados en la ley y que deben ser de estricto cumplimiento a la hora de su aprobación o rechazo, en homenaje a los superiores intereses de la República.

Sin dudas, los DNU son propios del sistema parlamentario, porque en estos sistemas hay una vinculación más estrecha entre los dos poderes de gobierno, y porque esa interrelación de cooperación o colaboración mutua está presente de forma permanente. Por eso, como algunos diputados sostienen que estamos en un sistema presidencialista, les digo que, precisamente, la reforma de 1994 vino a atenuar ese presidencialismo y este instrumento del DNU ha sido uno de los elementos consagrados por la nueva Constitución en esa dirección de morigeración del hiperpresidencialismo de 1853, como también la legislación delegada, el veto parcial, la moción de censura del jefe de Gabinete, el Consejo de la Magistratura, el Defensor del Pueblo y la Auditoría General de la Nación, entre otras.

Ahora bien, la misma Constitución exige una expresa contraprestación en los DNU, que ha sido establecida por el riguroso control parlamentario, es decir, a una facultad otorgada al Ejecutivo se le exige un control inmediato del Legislativo para evaluar su legalidad y procedencia, algo que como vemos no ha ocurrido en estos últimos casos, ya que hace varios meses que queremos tratarlos y no podemos por las chicanas o distintas interpretaciones reglamentarias del oficialismo. Cada vez que estamos por tratarlo ocurre algo (o no estamos en período de ordinarias, o no están constituidas las comisiones, o no hay quórum, o no hay dictamen de la comisión, o se entromete un juez, etcétera) o se lo deroga y se dicta otro similar o parecido, con todo lo que ello significa, luego de una fuerte intervención judicial, cautelares de por medio.

Lo que ocurre es que en muchos casos la costumbre ha sido que ni el Parlamento los trataba, ni nadie los cuestionaba judicialmente; entonces, un bajo porcentaje se los DNU se sometía a su control legislativo, con lo que quedaban en una tática o virtual aprobación por asentimiento silencioso. Esta práctica dominó gran parte de la historia reciente, y si no que me digan cuántos DNU han sido aprobados y cuántos no han tenido siquiera tratamiento.

Pero lo que está en juego no es sólo una cuestión de hermenéutica constitucional o tal vez legal. Lo que está en juego, señores diputados, es uno de los principios fundamentales de toda democracia, y que es la división de poderes o separación de competencias de cada uno de ellos; no es un tema de funciones diferentes simplemente, como algunos sostienen. No es un tema menor.

Los decretos son decretos, y no son leyes ni tienen eficacia o efectos legales, sino temporal y provisoriamente por una concesión constitucional muy particular, sujetos a una condición que es su aprobación por el Congreso; salvo que alguno quiera darles los mismos alcances que los decretos leyes de la dictadura. Tampoco se trata de decretos reales o imperiales, sino de normas en tránsito que necesitan su posterior ratificación, para luego sí, tener vigencia como DNU y allí sí, son casi una ley. Pero no son una ley, serán DNU ratificados por el Congreso, siempre. No son los famosos ucases de los zares de Rusia. No hay una tercera categoría, o son decretos o son leyes, y así debe entenderse por la naturaleza jurídica que se le otorga, en razón del órgano emittente y no por su contenido, ésta es la correcta interpretación.

Si consideramos que el no tratamiento le otorga al DNU eficacia legal, pues entonces el silencio tiene carácter convalidante, y ciertamente esto constituye una ampliación explícita de los poderes del presidente de la República. Esto no es lo que surge del texto constitucional, ni lo que fue tratado en la convención reformadora, ni de las opiniones vertidas por los propios constituyentes del 1994; de allí que la 26.122 sea a todas luces inconstitucional.

Claramente, no surge esta interpretación de que con la aprobación de una sola de las Cámaras quede convalidado un DNU, ni de la doctrina ni de la jurisprudencia, ni tan siquiera del Pacto de Olivos; si no que lo desmientan los convencionales que hoy están presentes aquí en esta sesión.

No hay aprobación ficta de los DNU por imperio del artículo 82 CN; de lo contrario, estaríamos desconociendo el artículo 29 de la Constitución Nacional y si –además– estamos tratando temas que son competencia clara y exclusiva del Congreso (como es el arreglo del pago de la deuda externa e interna, artículo 75, inciso 7, Constitución Nacional, por ejemplo), pues no caben dudas ya que se impone su inmediato tratamiento, incluso como lo ha sostenido la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en varios fallos: “Verrochi”, “Jorge Rodríguez”, “Leguizamón”, “Risolia de Ocampo”, donde se puede observar una defensa irrestricta al principio de la división de poderes y por ejemplo se ha llegado a sostener: “Que ni la inexistencia de una ley reglamentaria de los DNU, ni la inexistencia de la comisión bicameral o su falta de funcionamiento, ni la inexistencia de dictamen por ésta, ni la falta de envío o notificación del DNU por parte del Poder Ejecutivo nacional al Poder Legislativo, son óbices para que el Parlamento no pueda entrar a su tratamiento y abocarse

en todo tiempo a su control, ya que estas facultades son originarias y ordinarias, y el texto constitucional lo establece con un articulado que comienza en su redacción, precisamente con la sanción, es decir empieza prohibiendo al Ejecutivo emitir disposiciones de carácter legislativo, ya que son de absoluta e insanable nulidad”. Algo casi inédito, pero igual que con las delegaciones de facultades (artículo 76, Constitución Nacional), empiezan con la sanción por lo que debe interpretarse en el sentido de preservar a rajatabla la división de poderes, e impidiendo así, que el “...Congreso pueda conceder al Ejecutivo nacional facultades extraordinarias o la suma del poder público, ni otorgarle sumisiones o supremacías por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán a los que los formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la patria...” (artículo 29, Constitución Nacional).

No estamos en el medioevo o en el virreinato, estamos en una democracia donde el Poder Legislativo tiene expresas facultades y competencias que no son de otro poder del Estado, es decir son exclusivas y excluyentes. Ello hace que no sólo sea un deber actuar en consecuencia, sino que es nuestra obligación por imperio de los poderes explícitos, originarios y ordinarios que surgen de su propia naturaleza como poder del Estado (artículo 25 de la ley 26.122).

Por otra parte, el tema de los casos en que el Parlamento no pueda funcionar o que solamente –término introducido por el convencional Enrique Paixao– cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, requisito esencial para que pueda dictarse un DNU; bueno, ¿cuáles son esos supuestos? El Parlamento puede funcionar siempre, pero siempre que lo dejen, porque si el oficialismo no deja de poner obstáculos para su tratamiento, pues entonces cómo puede aducirse urgencia, si además algunos vencimientos son en el mes de agosto de este año. Qué clase de urgencia es la que se pretende argumentar por el gobierno si al mismo tiempo impide su tratamiento. No se entiende, es un contrasentido, sobre todo cuando el texto del artículo 99, inciso 3 (Constitución Nacional) exige el tratamiento inmediatamente por cada una de las Cámaras, y cuando el Congreso actúa en virtud de sus actos propios.

Barcesat, en aquellos tiempos constituyentes de Santa Fe, sostuvo con mucha altura en la convención que no se puede hacer compatible el sistema del Estado de derecho con la excepcionalidad institucional: son como los muñequitos del tiempo en los relojes, o está uno o está el otro, cuando entra uno sale el otro y viceversa, pero los dos en el mismo momento y en el mismo lugar no pueden estar; dijo “...o aceptamos el Estado de derecho o aceptamos la anormalidad institucional...”. Y a lo mejor algunos quieran aceptar esta última acepción, pero quiero que sepan que es a costa

del Estado de derecho, de la democracia y de las instituciones. Es un grave error, pero más que un error es un riesgo institucional muy grande, que vamos a pagar muy caro si no modificamos esta ley estableciendo la necesaria intervención de ambas Cámaras en forma inmediata y expresa como dice la Constitución.

El DNU es un acto complejo que necesita de la intervención de dos poderes del Estado, del Ejecutivo y del Legislativo, que lo completa y termina de dar vida en tiempo y espacio, y siempre estará sujeto al control del Poder Judicial, así es como funciona. Requiere de la concurrencia de ambas voluntades políticas y jurídicas, desde que comienza a regir al momento de su dictado hasta que el Parlamento lo aprueba o lo rechaza, ya que el Parlamento no sólo tiene facultades de control sino de perfeccionamiento para su propia existencia jurídica. Sin este pronunciamiento, su trámite quedaría incompleto, por lo tanto carente de vigencia, ya que el Congreso tiene la obligación de expresarse, no puede presumirse su silencio de ninguna manera, ni como aprobación, ni como rechazo, porque en ese caso los efectos quedarían sujetos a una condición, y esa condición nunca se llegaría a cumplir, ni en sentido afirmativo ni negativo, con lo que las relaciones jurídicas quedarían débiles e inestables, sobre todo frente a terceros. ¿Qué validez puede darse a aquellos casos en los que el trámite quedó inconcluso, aun cuando tengan efectos desde su dictado, y cuando nunca termina el procedimiento? Esa validez siempre puede ser cuestionada, y ese cuestionamiento sólo puede solucionarse estableciendo el pronunciamiento expreso de ambas Cámaras en sentido afirmativo, para dar certeza y estabilidad a los actos jurídicos del Estado, y además en un plazo determinado, como quiso el constituyente.

Los convencionales Barcesat, Aníbal Ibarra, Natale y Zaffaroni trataron el tema con gran precisión. El primero de ellos sostuvo, textual: “Quería decir como Hans Vaihinger, que estamos ante el enunciado ficto, con un enunciado fuerte, porque el supuesto de la excepcionalidad implica que no se puede seguir con los trámites ordinarios para la sanción de las leyes. ¿Y cuándo ocurre este supuesto? Nunca. Ya explicó el convencional Natale: los proyectos de ley son sancionados cuando existe voluntad política para ello, pero a veces son sancionados porque no se ponen de acuerdo o porque los bloques no quieren. Lo que va a hacer es darle al presidente esa facultad omnimoda para que, si no se sanciona lo que él quiere, promulgue un decreto de necesidad y urgencia. Si le sancionan un texto diferente, tiene además del veto, otra facultad: la promulgación parcial de las leyes, donde recorta lo que no le gusta y convierte en ley lo que le interesa de acuerdo a su paladar. El resto caerá en un canasto, aunque se trate de la expresión del pueblo a través del Parlamento”. Nunca más actual la cita, la sentencia y el agravio constitucional que hoy nos ocupa.

Por supuesto que el Parlamento puede funcionar en cualquier momento; es más, el mismo 1º de marzo,

cuando fuimos notificados todos nosotros por la presidenta de la República de la existencia de los DNU 296 y 298, pudimos tratarlos en ese mismo momento aun sin necesidad de esperar los plazos, ya que no vino el señor jefe de Gabinete de Ministros a notificarnos; no, vino la misma presidenta de la Nación en persona, y nos notificó formalmente de su existencia. Tampoco era necesaria la convocatoria a extraordinarias, porque lo que estaba haciendo era requiriendo nuestra intervención inmediata para aceptarlos o no por una razón de urgencia. Todo lo ocurrido luego, incluso el lamentable fallo de un juez mediante una cautelar respecto del funcionamiento de una comisión del Congreso, ha sido una especie de tejerazo o de una versión edulcorada de fujimorismo, parando el tratamiento de una sesión para considerar los DNU cuando teníamos un orden del día aprobado, realmente insólito. Han intentado igual desplazar la función del Parlamento, han tratado de impedir el control legislativo, incluso por una cautelar. Sin dudas, Alberdi no hubiera entendido nada, pero esto sólo puede suceder cuando hay legisladores que también se prestan a estas maniobras, lamentablemente.

Reitero, el supuesto de que el Congreso no pueda dar trámite al procedimiento de sanción de una ley es casi un supuesto imposible, por ello mismo las circunstancias para el dictado de un DNU deben sortear ese supuesto de cuasi imposibilidad, lo que requiere de verdaderas situaciones de excepcionalidad. Al decir de Barcesat, debemos alejar la llamada “bestia institucional” (*dixit*) a las fronteras más remotas, tratando de que la misma no conviva con nosotros; aunque lamento decirles que puede ser demasiado tarde, ya que me temo que la bestia ya convive con nosotros, y que está cada vez más cerca y no la podemos dominar, salvo que modifiquemos esta ley y le pongamos las riendas para controlar su furia.

El pasaje de los límites del Estado de derecho al autoritario, al Estado absolutista, y de allí al caos pre-estatal se ha corrido irresponsablemente por el Poder Ejecutivo, y el despotismo más el desprecio institucional se han apoderado de la política argentina. Este agravio totalitario no reconoce ya otra consideración que los convencionales hayan tratado de prever en 1994; los supuestos han quedado cortos. Podemos hablar sin temor a equivocarnos de desparpajo y violación sistemática de la Constitución y de la ley, y este Parlamento tiene la obligación de reparar, en homenaje a los sagrados intereses de la Nación.

Las sospechas y los recaudos tenidos en cuenta al reformarse la Constitución han sido sobrepasados por un objetivo expreso e inalterable de reemplazar la ley por normas infralegales, que no tienen efectos de tales y exceden el marco institucional, si no son aprobadas por el Parlamento argentino en uso de sus potestades, atribuciones, competencias y facultades. De eso trata esta reforma.

Y termino haciendo más algunas palabras del miembro informante del radicalismo en la Conven-



ción Constituyente, el doctor Jorge Vanossi, en aquellos días de reforma: "...Esto es similar a lo que acontece con las brujas: nadie cree en ellas, pero que las hay, las hay". A las brujas se les da el tratamiento que figura en el artículo 99 de la Constitución Nacional. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Esto es tratar a las brujas como merecen ser tratadas..."

Por último, informo a esta Honorable Cámara que he suscrito el dictamen de la mayoría, y en ese dictamen que ha expuesto sólidamente la señora presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales se han plasmado las modificaciones necesarias para corregir y adecuar al texto constitucional, el uso de los decretos de necesidad y urgencia, a las que me remito, en la seguridad también de evitar su uso abusivo y sin control alguno como lo es hasta este momento, muchas gracias.

5

#### INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA CARRIÓ

#### **Fundamentos del apoyo de la señora diputada al dictamen de las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento en los proyectos de ley sobre régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes**

##### 1. *Antecedentes*

A casi cuatro años de haberse sancionado la ley 26.122, los hechos se han encargado de dejar en evidencia aquellos defectos que destacáramos oportunamente respecto a la misma. Los que se han visto cristalizados en la vigencia de una cantidad de normas dictadas por el Poder Ejecutivo, sin que este Parlamento hiciera real y efectivo ejercicio de sus facultades de control y en una inactividad palmaria de la comisión bicameral, a todas vistas intencional por parte del poder hegemónico del oficialismo.

Cabe recordar que con la reforma constitucional de 1994, el constituyente confirmó que el órgano con facultad para legislar es el Congreso Nacional, estableciendo expresamente la prohibición de emitir disposiciones de carácter legislativo respecto del Poder Ejecutivo, bajo pena de nulidad absoluta e insanable; habilitando solamente como vía excepcional la posibilidad de que el Poder Ejecutivo pueda emitir disposiciones de carácter legislativo en determinadas y únicas circunstancias: cuando se dan razones de necesidad y urgencia, y ante la imposibilidad fáctica de que se pueda seguir el trámite ordinario de sanción de las leyes.

Como contrapartida, estableció como deber y facultad del Parlamento realizar el control sobre esos

decretos de necesidad y urgencia, de modo que el acto dictado por el Poder Ejecutivo nacional queda recién perfeccionado una vez que el Congreso se pronuncie respecto de si existen los presupuestos establecidos por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional. Luego de lo cual, es tarea también del Poder Legislativo verificar si la medida tomada por el Poder Ejecutivo es razonable para afrontar la emergencia que generó la necesidad y urgencia de su dictado.

Sin embargo, en la práctica, la excepción terminó siendo la regla y la herramienta prevista por la Constitución Nacional para paliar ese tipo de desviaciones, terminó siendo inútil, por propia "torpeza" del Poder Legislativo.

Antes de la sanción de la ley 26.122, la falta de pronunciamiento por el Congreso respecto de los DNU no enervaba la vigencia del DNU y por ende, implicaba su convalidación. En su mayoría (salvo raras excepciones, como el DNU correspondiente a la creación de la sociedad anónima para la prestación del servicio de agua, AYSA, o los casos en los que en la aprobación del presupuesto anual, se introducía alguna cláusula que ratificaba algunos decretos de necesidad y urgencia) los DNU fueron convalidados a partir del silencio del Parlamento nacional.

Y dicha mecánica, tal como lo advirtiéramos, ha sido la misma utilizada a partir de la sanción de la ley que venimos a modificar, por cuanto no se fijaron plazos en dicha norma, y el silencio –aunque fuera de una sola de las Cámaras– ha tenido el efecto de convalidar los decretos, sin el debido control.

¿Qué nos propuso el oficialismo en el año 2006?, es decir, ¿qué dice la ley actual?: que el Poder Ejecutivo dicta los decretos, que éstos vienen al Parlamento y que con que una de sus Cámaras omite tratarlo, aun cuando la otra lo hubiera rechazado, el decreto se considere aprobado; que los decretos presidenciales tienen vigencia sin que haga falta siquiera la aprobación de una sola de las dos Cámaras legislativas y que basta con el silencio del Congreso, en abierta violación al artículo 82 de la Constitución Nacional.

Asimismo, en oportunidad del debate de 2006, el oficialismo intentó refutar nuestras críticas con el siguiente argumento: "No podemos establecer un plazo porque si lo hiciéramos, luego deberíamos establecer una consecuencia para el incumplimiento de ese plazo, y ello implicaría asignarle un valor al silencio de las Cámaras, cosa que conceptualmente no podemos hacer porque el artículo 82 de la Constitución Nacional nos lo impide al prohibir la sanción ficta de leyes".

Sin embargo, como veremos, esta errónea y tendenciosa interpretación del artículo 82 de la Constitución tan sólo estaba dirigida a permitir que la violación de la Constitución sea vista como una necesidad vinculada a su fiel respeto.

Debe quedar claro que lo que la Constitución prohíbe es la sanción ficta, no el rechazo ficto.

2. *La eliminación de la sanción ficta de normas por contravenir expresas disposiciones constitucionales*

El artículo 82 de la Constitución es explícito y muy claro respecto de que lo que está prohibido es la sanción tácita o ficta de normas. Sin embargo, en ninguna parte de la Constitución está prohibido el rechazo ficto. De modo tal que la única interpretación que cabe es que si no hay un expreso tratamiento y pronunciamiento ratificatorio por parte del Congreso, el silencio después de un determinado plazo debe considerarse como la no ratificación y por lo tanto la caída de los DNU.

Esto lo hemos sostenido siempre y así lo ha expresado la mayoría de la doctrina, entre quienes podemos citar al doctor Quiroga Lavié y también al doctor Bidart Campos.

En efecto, Germán Bidart Campos, antes de la sanción de la actual ley, decía: “Cuando el decreto llega al Congreso, es absolutamente imposible que el silencio de sus Cámaras signifique aprobación y, por ende, el mantenimiento de su vigencia; por ende, la ley reglamentaria a dictarse no puede establecer para este caso específico una aprobación tácita, porque de hacerlo violaría ostensiblemente el artículo 82...”. Agregó que “...como lo vedado es la aprobación tácita, estamos seguros que el rechazo tácito se ha de considerar implícito y válido, de manera que si el decreto de necesidad y urgencia no recibe sanción expresa, debe reputarse desechado...” (*Manual de la Constitución reformada*, tomo III, p. 160).

Y Quiroga Lavié, analizando un proyecto de iguales características a la ley en punto a que tanto la aprobación como el rechazo del decreto de necesidad y urgencia deban merecer pronunciamiento explícito por parte del Congreso, dijo que “de este modo, mediante una argucia normativa de claro contenido sofisticado, se desea producir el efecto prohibido por el artículo 82 de la Constitución. Si exigimos que el rechazo sea expreso, el no rechazo expreso implica la sanción tácita o ficta, lo cual está expresamente prohibido en el texto constitucional. Hacerle trampa al derecho es lo mismo que violarlo” (*Constitución de la Nación Argentina comentada*, Zavallá, p. 626).

En forma coincidente, M. Angélica Gelli advirtió que en el año 2006 se sancionaron tres leyes (la de modificación del Consejo de la Magistratura, la modificación del artículo 37 de la Ley de Administración Financiera y la que aquí proponemos modificar) que “...crearon una nueva institucionalidad al margen de la Constitución, desvirtuando los fines declarados de la reforma constitucional y concentrando aún más la decisión política en el Poder Ejecutivo...” (“A quince años de la reforma constitucional de 1994”, *La Ley* 24/8/2009).

Asimismo, podemos citar lo que decía la señora presidenta de la Nación, en aquel momento senadora por la provincia de Santa Cruz, el 14 de marzo del año 2002: “...saben que en materia de contralor y se-

guimiento de estos decretos de necesidad y urgencia el principal problema radica en el silencio, que es lo que no ha permitido que fuera reglamentada la comisión desde 1994 a la fecha [...] ¿Qué hacemos con el silencio? [...] respuesta que hemos dado en el despacho de comisión de Asuntos Constitucionales porque dimos al silencio el valor que la Constitución le asigna frente a los decretos de necesidad y urgencia, que no puede ser otro que su caída. Repito: [...] que no puede ser otro que su caída”. Esto expresaba la senadora en el año 2002, y también constituyó su postura manifestada en sus propios proyectos y en los dictámenes firmados tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la Nación.

Por otro lado, es la postura que la suscrita ha mantenido históricamente, aún formando parte del bloque del oficialismo, y hoy me permite celebrar la circunstancia de haberse incluido en el dictamen en tratamiento.

La Constitución es clara en establecer que sin el procedimiento previsto por el artículo 99, inciso 3, en el que el Congreso convierte al decreto en una ley, el decreto debe entenderse como una disposición de nulidad absoluta e insanable, y al igual que no puede el Congreso sancionar leyes a través del silencio, tampoco puede revestir al decreto de legalidad en silencio (y menos aún en silencio de una sola de las Cámaras aún cuando la otra Cámara explícitamente lo rechazare).

Resulta un contrasentido el hecho de que para que un proyecto de ley adquiera vigencia de ley es necesario que ambas Cámaras del Congreso lo aprueben por mayoría, mientras que para que un decreto adquiera vigencia de ley sólo es necesaria la firma del presidente y que cualquiera de las dos Cámaras del Congreso se abstenga de tratarlo, para lo cual es suficiente con no hacer nada, con no debatir nada, con no hacer público nada.

Y cuando debatíamos estos aspectos de la ley señalábamos que con ese sistema, que terminó siendo impuesto por la ley 26.122, cuando el gobierno quisiera cualquier legislación le sería más conveniente dictar un decreto de necesidad y urgencia que introducir un proyecto de ley en el Congreso.

De hecho, mientras el oficialismo conservó las mayorías parlamentarias no hizo uso de esta maniobra que había dejado prevista en la ley, precisamente, para el supuesto de perder esas mayorías... y así sucedió... perdió esas mayorías y así fue que dictó los decretos gemelos: 2.010/2009 y 298/2010.

Por ello resulta fundamental en las modificaciones que se proponen, la norma propuesta como nueva redacción del artículo 22 de la ley, que remite expresamente al artículo 82 de la Constitución Nacional, y la del artículo 24, tanto para los DNU, los decretos delegados y los decretos de promulgación parcial de leyes.

Sin dudas, ésta es la reforma medular en el asunto, por cuanto al establecer que para mantener su vi-

gencia, los decretos de necesidad y urgencia y los de promulgación parcial de leyes deberán ser aprobados expresamente por la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara del Congreso se cumple con la manda constitucional y se garantiza para el futuro el cese de la violación sistemática de la norma constitucional por parte del Poder Ejecutivo nacional, en cuanto a la atribución indebida de facultades legislativas. Ello en cuanto se prevé que perderán su vigencia aquellos decretos que sean rechazados por una de las Cámaras o que no sean aprobados en forma expresa por ambas Cámaras dentro de los sesenta (60) días corridos contados desde la fecha de su dictado. Zanjando toda duda respecto a la presunción de validez de los decretos; lo que se hace necesario especialmente para brindar seguridad jurídica a los ciudadanos y a los fines de evitar litigios futuros relacionados con eventuales reclamos por derechos adquiridos.

Aunque dejamos a salvo nuestra diferencia de criterio con la reforma propuesta, respecto de la diferencia establecida para los decretos delegados, para los que solamente el rechazo expreso por ambas Cámaras del Congreso implicará su derogación, quedando a salvo los derechos adquiridos por particulares durante su vigencia. Por cuanto no entendemos que ése sea el sentido el artículo 76 de la Constitución Nacional, que en su segundo párrafo se limita a dejar a salvo las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa para los casos en que opere la caducidad del plazo fijado por el Congreso para la delegación, conforme los requisitos establecidos en el primer párrafo de la misma norma constitucional.

Y sí entendemos oportuna la incorporación del párrafo que clarifica la cuestión respecto del rechazo del decreto de promulgación parcial, en cuanto resulta conteste con el texto del artículo 80 de la Constitución Nacional, al establecer que cuando el mismo es por mayoría simple de cualquiera de las Cámaras o por el vencimiento del plazo establecido para su aprobación, importará dejar sin efecto la ley parcialmente promulgada.

Otro de los aciertos de esta modificación reside en la cláusula también incluida en el artículo 24, que estipula la prohibición para el Poder Ejecutivo de dictar otro decreto de necesidad y urgencia o decreto delegado por el Congreso sustancialmente análogo al que fuera rechazado por el Parlamento, mientras no se modifiquen las circunstancias que tuvo en cuenta el Congreso para decidir el rechazo. Lo que pretende evitar en el futuro maniobras como las que hemos tenido que sufrir por parte del Poder Ejecutivo nacional en el dictado de los DNU 2.010/2009, 296/2010 y 298/2010, cuyas nulidades absolutas e insanables han sido declaradas sucesivamente por esta Cámara.

### 3. La declaración de nulidad

Como quedó reconocido por esta Cámara mediante sus resoluciones del 17 marzo y 13 de abril pasados,

el Congreso no sólo se encuentra facultado, sino que se encuentra obligado a realizar el control de constitucionalidad sobre actos del Poder Ejecutivo, como son los decretos de necesidad y urgencia, y es facultad del Parlamento declarar la nulidad de normas como un DNU dictado en violación a los preceptos constitucionales establecidos por el artículo 99, inciso 3, para su validez, que además la misma cláusula constitucional sanciona expresamente con la nulidad absoluta e insanable.

En efecto, tal como lo señala el constitucionalista Pablo Manili, por mandato constitucional, el Poder Legislativo puede declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo cuando éstos invaden la órbita legislativa. Por ello sostiene que "...el Congreso puede anular decretos del Poder Ejecutivo de sustancia legislativa, es decir: los de necesidad y urgencia, los delegados y los de promulgación parcial de las leyes. Ello se funda en que al dictar ese decreto, el presidente no sólo no violó la Constitución sino que, además, invadió la esfera del Poder Legislativo. En estos casos preferimos utilizar el instituto de la nulidad en lugar de la derogación, en atención a los efectos retroactivos que tiene la primera, a diferencia de la segunda. En efecto: un decreto legislativo del Poder Ejecutivo dictado en violación de expresas prohibiciones constitucionales no debe producir efectos, por ello nos inclinamos por la nulidad y no por la mera derogación" ("Las nulidades en el derecho constitucional", *La Ley*, 2005-C-1000).

En visión retrospectiva la sanción de nulidad, desde la mismísima carta constitucional, no es una novedad en el derecho público nacional. Ya los padres fundadores, cuando incluyeron el artículo 29 de nuestra Ley de Leyes, declararon que los actos que conceden poderes tiránicos (facultades extraordinarias, suma del poder público, sumisiones o supremacías) llevan consigo una nulidad insanable.

Luego, el reformador del 94 condenó las conductas de quienes interrumpieren la observancia de la Constitución por actos de fuerza contra el orden constitucional y el sistema democrático, reprobando esos actos con la tacha de insanablemente nulos (artículo 36).

En todos estos casos donde se prevé sanción de nulidad, incluyendo la previsión del artículo 99, inciso 3, que adiciona el calificativo de "absoluta", el constituyente se ha propuesto no sólo invalidar los efectos de actos producidos al margen del ordenamiento, sino también condenar públicamente episodios que por su naturaleza institucional conspiran contra el funcionamiento regular del Estado de derecho.

Por ello es que Mario A. R. Midón ha destacado que "en todos estos casos donde se prevé sanción de nulidad, incluyendo la previsión del artículo 99, inciso 3, que adiciona el calificativo de 'absoluta', el constituyente se ha propuesto no sólo invalidar los efectos de actos producidos al margen del ordenamiento, sino también condenar públicamente

episodios que por su naturaleza institucional conspiran contra el funcionamiento regular del Estado de derecho. De modo que si la magnitud de la pena conminada no se detiene en la mera abolición de los actos indebidos, es porque detrás de ella asoma un mensaje público dirigido a la sociedad para que conozca la dimensión de la mácula que cabe a los actos de quienes incurren en tamaño entuerto” (“DNU: una ley más próxima al desencanto que a la ilusión”, ver Midón, Mario A. R., *Manual de derecho constitucional argentino*, 2ª edición, p. 250 y ss., La Ley, Buenos Aires, 2004).

Había advertido dicho autor, en la obra citada, respecto de la ley 26.122 que: “Una abdicación sin precedentes es la que, en lo relativo a la facultad de declarar la nulidad de un decreto de necesidad y urgencia, realizó el Congreso de la Nación” a través del dictado de la ley llamada a reglamentar el trámite y la intervención del Congreso respecto de los decretos de necesidad y urgencia. Toda vez que, existiendo antecedentes de declaración de nulidad de leyes, incluso, por parte del propio Parlamento, no se encuentra justificativo –racional– para dicha renuncia a “una obvia incumbencia de control de una competencia que por antonomasia es del Legislativo, pero que en circunstancias excepcionales se presta a ser usada por el Ejecutivo”.

Circunstancia que también viene a ser corregida en la ley mediante la incorporación del artículo 10 bis, otra de las modificaciones fundamentales, cuyo texto que se propone dice: “Será nulo de nulidad absoluta e insanable el decreto de necesidad y urgencia que regule materia penal, tributaria, electoral o de partidos políticos, o que se dicte no habiendo necesidad o urgencia, o en violación a los requisitos formales del artículo 99, inciso 3”. Recuperando así el Parlamento aquellas facultades a las que había abdicado el legislador en oportunidad de la sanción de la ley 26.122.

Declaración que obviamente conllevará otros efectos que el simple rechazo del decreto por cuestiones de oportunidad, mérito y conveniencia o respecto de la correlación en términos de razonabilidad y proporcionalidad.

En tal sentido, resulta oportuna la aclaración incorporada al inicio del nuevo texto del artículo 10, en cuanto a que la Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto, dictaminando su aprobación, su rechazo o su nulidad, según corresponda, y por cada una de las causales previstas en los siguientes incisos, a mi modo de entender, de manera ilustrativa.

#### 4. Los efectos de la declaración de nulidad de los decretos. Los alcances de la declaración realizada por una de las Cámaras

La “nulidad absoluta e insanable” refiere a una declaración que tiene por no sucedidos o inexisten-

tes hechos que se han producido en el plano fáctico, pero que desde su origen presentan vicios que alteran el orden constitucional. Por tal motivo es que nuestra declaración de nulidad prevista por la modificación a la ley 26.122 tiene efectos *ex tunc* (como si nunca hubiera existido).

Al respecto, Pablo Manili destaca las diferencias entre la nulidad y la mera declaración de inconstitucionalidad, al decir: “...las normas emanadas de los poderes Ejecutivo y Legislativo sólo pueden ser declaradas nulas cuando esa nulidad está expresamente establecida en la Constitución Nacional (nulidad propia), o cuando se apartaron procesal o materialmente de una pauta o prohibición expresa trazada por el constituyente (nulidad impropia)...” –tal como ocurre con el DNU 298/2010–. “Cuando ello no ocurre, los jueces deben declarar solamente la inconstitucionalidad de la norma, en caso que ésta se encuentre en colisión insalvable con la ley fundamental...”, y clarifica el asunto al explicar los efectos: la declaración de la nulidad tiene efectos retroactivos respecto de la norma anulada, mientras que la declaración de inconstitucionalidad de los jueces sólo implica “desaplicarla”. Concluye el autor, además, en que la declaración de nulidad puede tener efectos *erga omnes* mientras que la declaración de inconstitucionalidad se limita al caso concreto –aunque una parte importante de la doctrina se ha expedido a favor del efecto *erga omnes* de la sentencia que declara la inconstitucionalidad de una norma, cuando la misma es dictada por la CSJN– (“Las nulidades en el derecho constitucional”, *La Ley*, 2.005-C-1000).

Asimismo, entiendo que la declaración de nulidad por parte de una de las Cámaras resulta suficiente para surtir efectos jurídicos, en cuanto a que a partir de la misma el decreto debe ser formalmente considerado inexistente, con efecto retroactivo a la fecha de su dictado por el Poder Ejecutivo nacional. Es decir, sin posibilidad de producir ningún tipo de efectos, por cuanto resulta necesaria la declaración expresa de ambas Cámaras para su validez y, por lo tanto, habiéndose expedido en sentido contrario una de las Cámaras, ya no será posible reunir la voluntad necesaria para vestirlo de legalidad.

No podemos dejar de destacar lo que permanentemente señalamos en nuestros dictámenes, y es que la inmensa mayoría de los DNU dictados por este gobierno no cumple con ninguno de los requisitos que la Constitución Nacional le impone, es decir, que son inconstitucionales, y por ende, nulos.

Los tristemente célebres DNU 2.010/2009 y 298/2010 no satisfacen ninguno de los requisitos que la Constitución exige para exceptuar al Poder Ejecutivo de la prohibición constitucional de legislar que recae sobre él, y por tal sancionado por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución,



con la nulidad absoluta e insanable, antes de haber nacido.

Últimamente, la presidenta y muchos legisladores oficialistas se han cansado de repetir que los decretos de necesidad y urgencia están en la Constitución y son una facultad del presidente o presidenta de la Nación. Pero han omitido deliberadamente decir que la Constitución establece requisitos muy estrictos para habilitar el dictado de un decreto de necesidad y urgencia. Esta omisión no se debe a que desconozcan que ello es así, pero si lo reconocieran deberían admitir que casi la totalidad de los decretos que esta presidenta ha dictado son inconstitucionales.

La Constitución nos dice: “El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo”. Éste es el principio constitucional que garantiza la división de poderes, y quién mejor que este Parlamento para recuperar las potestades que le han sido arrebatadas, ejerciendo en plenitud sus facultades de contralor.

##### 5. Otras modificaciones de importancia

–Plazo para el tratamiento:

Ley actual sólo dice que debe darse inmediato y expreso tratamiento a los decretos sometidos a este procedimiento; de este modo, ni establece un plazo determinado a cumplir ni estipula una sanción conminatoria que evite el manejo que de ello ha venido haciendo el oficialismo.

El proyecto original de Cristina Fernández de Kirchner, que presentara en el año 2000, decía: “Dentro de los treinta días contados a partir de la fecha del dictamen a que hace referencia el artículo 22, el plenario de cada Cámara deberá tratar el mismo, pronunciándose por su aprobación o rechazo. Transcurrido dicho plazo sin que uno o ambos cuerpos se hayan expedido, el decreto de necesidad y urgencia carecerá de vigencia y sus disposiciones no tendrán efectos de ninguna naturaleza”.

Disposición similar a la propuesta en nuestros proyectos con el objeto de lograr realmente un inmediato tratamiento. La modificación propuesta en el dictamen en consideración establece que perderán su vigencia aquellos decretos que sean rechazados por una de las Cámaras o que no sean aprobados en forma expresa por ambas Cámaras dentro de los sesenta (60) días corridos contados desde la fecha de su dictado. Por lo que si bien fija un plazo sustancialmente mayor, la sanción es la adecuada: cae la vigencia de los mismos.

Y en este punto también son relevantes los distintos efectos entre el simple rechazo y la declaración de nulidad, por cuanto no podrá ser aprovechada la demora o la manipulación de los tiempos del Congreso con el fin de generar indebidamente, derechos adquiridos.

–Convocatoria en caso de receso:

Ley actual no establece nada al respecto, habiendo dado lugar a grandes discusiones y especulaciones.

El proyecto original Cristina Fernández de Kirchner, que presentara en el año 2000, decía: “La comisión sesionará aun durante el receso parlamentario. Cuando las Cámaras estén en receso, el Poder Ejecutivo, junto con el decreto de necesidad y urgencia, deberá convocar a sesiones extraordinarias o incluir su tratamiento en el respectivo temario”.

De modo similar, también, a nuestro proyecto que dice: “Los decretos mencionados en el artículo anterior deberán ser sometidos a la consideración de la Comisión Bicameral Permanente por el jefe de Gabinete de Ministros de la Nación dentro de los diez días de su dictado. A su vez, aquél deberá dar aviso de ello a los presidentes de ambas Cámaras del Congreso de la Nación, quienes convocarán a los miembros de cada una de ellas en forma inmediata en caso de que el Congreso estuviere en receso”.

Y para este caso, el dictamen en tratamiento dispone como segunda parte del artículo 18 de la ley: “Cuando el Congreso esté en receso, el dictado de un decreto de necesidad y urgencia importará la convocatoria automática a sesiones extraordinarias para su inmediato tratamiento por parte de ambas Cámaras del Congreso. A tal fin, las autoridades de cada una de ellas deberán convocarlas a los plenarios respectivos, incorporándolo al orden del día, dentro de las 48 horas de recibido el dictamen de la Comisión Bicameral Permanente, o de operado el vencimiento del plazo previsto en el artículo 19”. Con el mismo espíritu de lograr efectivamente, un inmediato tratamiento de DNU.

–El quórum de la comisión:

Resulta también acertada la incorporación como último párrafo del artículo 7º de la ley 26.122 la disposición que establece que luego de transcurrida media hora de la establecida en la convocatoria, la comisión podrá, con la asistencia de al menos la tercera parte de sus miembros, considerar y dictaminar los asuntos consignados en la convocatoria. Evitando con ello que se utilice la inasistencia de la mayoría parlamentaria o primera minoría para impedir el tratamiento y un eventual rechazo del decreto.

–Facultad del Congreso para abocarse al tratamiento:

No menos oportuna resulta la modificación realizada en el primer párrafo del artículo 18, mediante la que se establece el deber del jefe de Gabinete a someter los decretos de necesidad y urgencia y de promulgación parcial a la consideración de la Comisión Bicameral Permanente, concurriendo personalmente ante ella, dentro de los diez (10) días corridos desde la fecha de su dictado, ello bajo apercibimiento de abo-

carse de oficio a su tratamiento la Comisión Bicameral Permanente.

Del mismo modo, se establece un plazo de 10 días corridos para que dicha comisión se expida y eleve el dictamen al plenario de cada una de las Cámaras, bajo apercibimiento de abocarse las Cámaras a su tratamiento, convocando a los plenarios respectivos (artículos 19 y 20).

Todas ellas disposiciones que refuerzan los recaudos señalados precedentemente como esenciales, en el sentido de adecuar razonablemente una ley que ha sido sancionada para no ser aplicada y requiere su urgente modificación.

6

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR  
DIPUTADO DÍAZ BANCALARI

**Fundamentos del rechazo del señor diputado al dictamen de las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento en los proyectos de ley sobre régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes**

Es bueno comenzar por recordar que mediante la sanción de la ley 26.122, en el año 2006, se canceló una vieja cuenta que el Congreso de la Nación venía adeudando desde el año 1994, cuando el constituyente resolvió en el inciso 3 del artículo 99 de la Constitución Nacional que una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regularía el trámite y los alcances de la intervención del Congreso cuando el Poder Ejecutivo hiciera uso de la facultad de dictar decretos por razones de necesidad y urgencia.

Esos decretos, que luego de la reforma pasaron a tener expreso reconocimiento constitucional, son decididos en acuerdo general de ministros, los que deben refrendarlos juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros. Posteriormente, la Carta Magna dispone que el jefe de Gabinete de Ministros, dentro de los diez días, someta la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición debe respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Y, finalmente, esta comisión eleva su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

A estas alturas, entonces, no parece jurídicamente acertado ni constitucionalmente correcto que se pretenda cercenar una facultad inherente al Poder Ejecutivo, porque más allá de que nos gusten o no nos gusten los decretos de necesidad y urgencia, lo cierto es que surgen del texto constitucional, y lo que nosotros debemos hacer es limitarnos a resolver la regulación del trámite y los alcances de la intervención del

Congreso en la aprobación de los mismos, ni más ni menos que eso.

Lo que se hizo en su momento mediante el dictado de la ley 26.122 fue establecer un sistema para que, a través de la Comisión Bicameral Permanente, se empiece a controlar los DNU; esto sucedió durante la presidencia del doctor Néstor Kirchner, luego de doce años de mora, y habiendo pasado diferentes gobiernos e integraciones de este Honorable Congreso de la Nación.

En aquel momento, y siguiendo las reglas de la razonabilidad, se comprendió que la inacción del Congreso no podía obturar una facultad reconocida por el constituyente en otro poder, que es el Poder Ejecutivo.

La sanción del régimen legal de los DNU implicó un avance institucional fundamental, porque hoy si queremos derogar un decreto de necesidad y urgencia sólo necesitamos los votos de la mayoría simple de cada Cámara, cuando antes de la vigencia de la ley 26.122, para rechazar un decreto de necesidad y urgencia, se precisaba de la sanción de una ley, y obviamente, si el gobierno en ejercicio quería mantener vigente el DNU, esa ley sería vetada, es decir que para evitar el veto de una ley mediante la cual se pretendía rechazar un decreto de necesidad y urgencia se requería el voto de las dos terceras partes de cada una de las Cámaras.

En la situación actual no hay ninguna restricción para que el Congreso rechace un DNU o para que la Justicia lo declare nulo si considera que atenta contra la Constitución; por lo tanto, esta norma que hoy se pretende modificar, lejos de dificultar el tratamiento de los DNU en el Congreso, facilitó su análisis parlamentario y estableció claramente cuáles eran las condiciones necesarias para su aceptación o rechazo.

También hay que recordar que conforme al artículo 82 de la Constitución Nacional la voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente, no hay sanción ficta y tampoco hay rechazo ficto de un DNU. El silencio del Parlamento no tiene ningún efecto, y por lo tanto significa la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia emitidos por el Poder Ejecutivo. Hasta tanto el Congreso Nacional no emita las resoluciones denegatorias, rechazando los decretos de necesidad y urgencia, los mismos mantienen su vigencia.

Por lo tanto, es absolutamente mentira que el silencio del Parlamento se pueda interpretar como una aprobación ficta, porque con su silencio el Congreso no decide nada, ni la validez ni la invalidez de un DNU, ni su aprobación ni su rechazo; por lo tanto, si el Parlamento no se expresa no toma participación en la norma emanada del Poder Ejecutivo, la cual conserva todos los efectos que ese órgano ha dispuesto.

Indudablemente, el decreto de necesidad y urgencia es una institución que se ha instalado, no porque se nos haya ocurrido a nosotros sino porque se le planteó a los constituyentes de 1994 como una realidad.

No podemos ser ingenuos, ni rasgarnos las vestiduras desconociendo instituciones constitucionales, porque ello indudablemente sólo conducirá a la ineficacia, a la incapacidad y al desgobierno, sobre lo cual ya hemos tenido una experiencia lamentable hace no mucho tiempo.

Si no les gustan los DNU y quieren que desaparezcan, entonces tienen que convocar a una nueva convención constituyente para suprimirlos expresamente del texto constitucional, pero no puede este Congreso eliminar lo que la Constitución establece.

No somos nosotros los que creamos el instituto del DNU, sino que surge de la Constitución. En un discurso realmente tortuoso se le hace creer a la población que estamos delegando determinadas facultades que le corresponden al Congreso. No delegamos absolutamente nada, sino que cumplimos con una reglamentación constitucional y legítima.

Algo que es intolerable es que cada vez que nos encontramos debatiendo sobre estos temas, tenemos que escuchar que algunos equiparan la utilización de estos mecanismos constitucionales con el final de la República. El final de la República está en las voces de aquellos que acompañaron cuanto proceso de facto hubo, que hicieron toda la construcción ideológica para hablar de las mayorías silenciosas, y que ahora hablan en contra de la democracia, aunque, presuntamente a favor de la República, ¿de qué República hablan? La República tiene su sustento en la democracia. La democracia tiene su sustento en la soberanía popular, que se expresa libremente en la voluntad del pueblo, y el fundamento normativo de la democracia se encuentra en la Constitución Argentina. Entonces, respetemos la Constitución, y si la Constitución establece que el Poder Ejecutivo puede dictar decretos de necesidad y urgencia, no pretendamos desconocer olímpicamente la letra de la Carta Magna.

Decía César Enrique Romero hace treinta años –y ahora se repite– que el Poder Ejecutivo es, en la casi totalidad de los Estados, el gobierno. Los pueblos quieren gobiernos que gobiernen. Repito, los pueblos quieren gobiernos que gobiernen, es decir gobiernos que tengan y ejerzan todas las facultades que otorgan las normas constitucionales.

Seamos serios y responsables. Así como anteriormente dije que los pueblos quieren gobiernos que gobiernen y sostuve que el gobierno es el Poder Ejecutivo, afirmo que una vez que el pueblo le confiere la función de gobernar y administrar a un determinado Poder Ejecutivo, tal como lo establece la Constitución, es ese Poder Ejecutivo quien debe poder gobernar y administrar con todas las prerrogativas legales existentes, y nosotros, el Congreso, controlar.

Más allá de las declaraciones altisonantes de estos días, estamos convencidos de que la República Argentina va a seguir ganando en términos de calidad institucional en la medida en que sigamos siendo esclavos de la Constitución, dando todo el poder que

corresponda a cada uno de los poderes del Estado. En la Convención Constituyente se solía citar una vieja frase de Alberdi que insta a dar “al Poder Ejecutivo todo el poder posible, pero dentro de la Constitución”. Nosotros intentamos hacer eso, y siempre dentro del marco de nuestra Carta Magna.

Por todo lo expuesto, voto negativamente, rechazando la modificación propuesta por la oposición a la ley 26.122.

7

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR  
DIPUTADO GIL LAVEDRA

**Fundamentos del rechazo del señor diputado al dictamen de las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento en los proyectos de ley sobre régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes**

Es necesario explicar las previsiones del proyecto acerca de la mayoría necesaria para rechazar una promulgación parcial de una ley y los efectos del rechazo del decreto de promulgación parcial por el Congreso.

Como se verá, si bien se promueve al respecto una innovación legislativa, ella meramente traduce lo que la Constitución Nacional establece. Aun sin esta previsión legal que se incorpora, el criterio interpretativo que de ella emerge debería aplicarse igual. Se la ha querido incluir en la ley para despejar cualquier duda hermenéutica.

Los decretos de necesidad y urgencia, los decretos delegados y los decretos de promulgación parcial de leyes son tres instrumentos a través de los cuales el Poder Ejecutivo ejerce funciones legislativas. Aunque la Constitución no los preveía, en la práctica habían sido usados por diversos gobiernos, en particular por el partido que hoy es oficialista, durante la administración de Carlos Menem, con el aval de la Corte Suprema. De ahí que la reforma constitucional de 1994 los reconociera con el propósito de establecer que sólo podían ser empleados excepcionalmente y sujetos a un inmediato control parlamentario.

Los decretos de promulgación parcial de leyes no han merecido hasta ahora una atención equivalente a otras facultades legislativas del Poder Ejecutivo. De ahí las extrañas interpretaciones que algunos legisladores han formulado durante el debate que tuvo lugar el 18 de marzo de 2010, surgidas de la misma confusión de ideas –inspiradas en el afán de consolidar el hiperpresidencialismo– que los lleva a pregonar que los decretos de necesidad y urgencia son modos alternativos de legislar de acuerdo a la sola discreción del presidente, y no instrumentos de carácter excepcional, mediante los que el Poder Ejecutivo, en una situación

grave y urgente, se anticipa a la acción del Poder Legislativo, pero no la sustituye.

Aunque parezca una verdad de Perogrullo, es necesario recordar que en nuestro sistema constitucional –como en los de todas las repúblicas democráticas– es el Congreso el órgano encargado de sancionar las leyes. El presidente, por su parte, tiene la atribución, que debería ejercer sólo excepcionalmente, de vetar las leyes. Vetar es impedir que la ley tenga vigencia. Si lo hace, el Congreso tiene la posibilidad de insistir en la sanción de la ley, mediante una mayoría calificada de dos tercios de los votos de cada cámara. Cuando consigue esa mayoría, lo que es poco frecuente, el Poder Ejecutivo ya no puede impedir que la ley se aplique.

La Constitución Nacional sólo contemplaba la posibilidad de vetar, es decir observar total y parcialmente una ley, y sin promulgarla, devolverla al Congreso a fin de que éste pudiera insistir o no según las mayorías que tuviera. Pero, fuera de las previsiones expresas de la Constitución, algunos presidentes, desde hace décadas, adoptaron la práctica de vetar parcialmente la ley y promulgar parcialmente la parte no vetada. De ese modo, el Poder Ejecutivo dejaba de ser sólo un legislador negativo, que se limitaba a impedir la vigencia de una ley, para convertirse en un legislador positivo, que hacía la ley, al elegir, dentro del texto aprobado por el Congreso, algunas partes y desechar otras. Dicho de otro modo, se arrogó la facultad de crear una ley nueva, apartándose de la letra y el espíritu de la Constitución.

La Corte Suprema admitió la promulgación parcial siempre que el proyecto sancionado por el Congreso, como ocurre como regla general, no sea “un todo inescindible, de modo que las normas no promulgadas no [hayan] podido separarse del texto total sin detrimento de la unidad de éste. Como regla, las disposiciones que componen una ley están vinculadas entre sí”, por lo que no puede asegurarse que el Congreso “hubiera sancionado el proyecto en caso de excluirse alguna de sus normas capitales”; hacerlo sería “invadir atribuciones propias del Congreso Nacional y asumir, en la especie, la calidad de legislador” (“Colella c/S.A. Fevre y Basset”, *Fallos*, 268:352).

Ésa fue la doctrina que los constituyentes de 1994 incorporaron en el artículo 80 de la Constitución, que establece, como regla, que “los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante”, salvo que las partes no observadas tengan “autonomía normativa y su aprobación no alter(e) el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso”. Para explicarlo de manera sencilla, sólo puede promulgarse parcialmente una ley si ésta se halla compuesta de varias “leyes” independientes unas de otras. La historia parlamentaria argentina registra muchos casos de las llamadas “leyes ómnibus”, que reúnen bajo un mismo cuerpo formal disposiciones de naturaleza muy diversa.

Asimismo, el citado artículo estableció que en estos casos sería de aplicación el procedimiento previsto

para los decretos de necesidad y urgencia, que contempla un mecanismo de control parlamentario en el que interviene una Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo. Ese procedimiento fue regulado por la ley 26.122, sancionada a instancias del oficialismo en 2006, que no dispuso para el rechazo de la promulgación parcial –ni hubiera podido disponer– una mayoría calificada.

Es decir, que a partir de la reforma de 1994 hay que distinguir claramente entre veto y promulgación parcial. Por el primero, el presidente no pone en vigencia la ley sino que la devuelve al Congreso a fin de que éste insista o no. Por el segundo camino, el presidente promulga parcialmente, es decir, pone en vigencia una parte de la ley y somete al Congreso la validez de este decreto (que resultará admisible si no se altera la finalidad de la norma y no se altera su autonomía normativa).

Por su parte, si hay simultáneamente un veto parcial y una promulgación parcial el Congreso puede seguir alguno de los siguientes caminos:

1. Insistir con la sanción original con una mayoría de dos tercios de cada Cámara (supuesto generalmente muy difícil de lograr). En tal caso, rige la ley tal cual fue sancionada.

2. Rechazar la promulgación parcial con mayoría simple de ambas Cámaras. Como el Congreso entiende que el Ejecutivo ha fragmentado lo que era un “todo inescindible”, el efecto es el mismo que el de un veto total. Cae la ley.

3. Aceptar la promulgación parcial. Rigen las partes promulgadas por el presidente.

En el debate suscitado el 18 de marzo pasado, el oficialismo argumentó que para el rechazo de la promulgación parcial se requerían también los dos tercios. Es una postura que no resiste un análisis cuidadoso, que contradice la propia ley 26.122 que el kirchnerismo promovió y que no es avalada por los estudiosos de la Constitución Nacional. Si se impusiera esa errónea interpretación, la promulgación parcial pasaría a ser la regla, no la excepción, ya que los presidentes podrían emplearla a su gusto, sabiendo que la insistencia del Congreso mediante los dos tercios es casi imposible de conseguir.

Ese erróneo criterio surge de confundir el actual régimen con la práctica anterior a la reforma de 1994. Ahora, es preciso separar nítidamente los dos preceptos constitucionales, el del artículo 80 y el del artículo 83. Este último prevé la facultad de insistencia del Congreso, que se ejerce con una mayoría calificada de dos tercios de los presentes de cada Cámara, ante un veto total o parcial del Poder Ejecutivo, acá la ley no ha sido promulgada no ha entrado en vigencia. El primero contempla el caso de la promulgación parcial y no exige una mayoría agravada, por el contrario en esta hipótesis el Poder Ejecutivo ha puesto en vigencia una parte de la ley.



La ley 26.122 regula el trámite –en lo que concierne al tema que aquí abordamos– de la intervención del Congreso respecto de la promulgación parcial de leyes, no del veto parcial. Sobre esto no puede albergarse la menor duda, si se encara la cuestión de buena fe, ya que el propio título de la ley así lo señala. Y no podría haber previsto otra cosa, toda vez que el artículo 80, Constitución Nacional, remite las promulgaciones parciales al procedimiento de control de los decretos de necesidad y urgencia.

En cuanto al efecto del rechazo de un decreto de promulgación parcial, es claro también que habiendo quedado sin efecto la promulgación parcial, se vuelve a la situación anterior a la sanción de la ley. En otras palabras, la ley sancionada no tiene vigencia, por lo menos hasta que el Congreso vote la insistencia, esta vez sí con la mayoría calificada que la Constitución establece. Téngase en cuenta que lo que se rechaza es el decreto que promulgó y que el Congreso carece de facultades para promulgar. Si queda sin efecto el decreto de promulgación, no hay ley y nadie puede sustituir el ejercicio de potestades del Poder Ejecutivo respecto de la promulgación.

Si bien, como he indicado, la doctrina no abordó con frecuencia esta cuestión, puede verse en el sentido propuesto por el despacho en tratamiento el reciente artículo de Alfonso Santiago (h) y Enrique Veramendi, “El control legislativo y judicial de la promulgación parcial de leyes. A propósito del decreto 2.004/09” (*El Derecho*, 8/4/2010, p. 1).

Los autores citados expresan como conclusión lo que ha constituido el fundamento mismo de las previsiones incorporadas en el despacho en consideración:

“En definitiva, el acto de promulgación parcial no constituye, en sí mismo, un nuevo procedimiento constitucional de creación de normas jurídicas, sino el acto final de un proceso en el que la primera y última palabra corresponde al Congreso, que por su propia naturaleza y composición, es aquel al cual la Constitución encomienda de modo principal y preponderante la creación legislativa”.

En ese orden de ideas, sostienen también el carácter restrictivo de la promulgación parcial, en términos que reproduzco expresamente porque traducen en forma cabal el espíritu que inspiró el despacho de comisión:

“Esa pauta interpretativa encuentra apoyo, en primer lugar, en la prohibición general contenida, como principio, en el segundo párrafo del artículo 80.

”En segundo lugar, ese criterio es el que mejor se corresponde con los propósitos de atenuación del presidencialismo y fortalecimiento del rol del Congreso que informaron la reforma de 1994, según surge expresamente de la propia ley 24.309<sup>1</sup> y de la interpretación posterior de la Corte Suprema.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Artículo 2º, apartado A, ley 24.309.

<sup>2</sup> Fallos, 325:2394 (2002), considerando 4.

”Esta pauta hermenéutica fue expresamente sugerida en el seno de la convención por uno de los artífices de la actualización del texto constitucional, con particular referencia a los decretos de promulgación parcial de las leyes y a otros instrumentos que se encuadran dentro de las atribuciones ‘colegislativas’ que la Carta Magna atribuye al Poder Ejecutivo.

”En esa oportunidad, el ex presidente Raúl Alfonsín, por entonces titular de la Unión Cívica Radical y uno de los firmantes del Pacto de Olivos que dio lugar a la reforma de 1994, sostuvo: ‘En primer lugar, es nuestra intención principal atenuar el presidencialismo y desconcentrar las facultades del presidente. Por ello, cada vez que exista una duda acerca del alcance que haya que otorgarle a las cláusulas que estamos sancionando, la duda debe ser resuelta interpretando de la manera más restrictiva posible las facultades presidenciales. En especial, deben interpretarse de forma restringida, y con el más cuidadoso escrutinio, las facultades del Poder Ejecutivo de dictar decretos de necesidad y urgencia, el ejercicio de las facultades de legislación delegada y la facultad para promulgar parcialmente las leyes. Cuando exista alguna duda interpretativa entre las facultades del presidente y del Congreso, los jueces y demás intérpretes deberán darle prioridad a la solución que privilegia al Congreso. Ello puesto que la intención de estas reformas es fortalecer al Poder Legislativo, para establecer un nuevo equilibrio de poderes’”.<sup>3</sup>

Tales son, en consecuencia, los fundamentos de las previsiones que el proyecto incluye respecto de la promulgación parcial de leyes, los que deberán guiar en el futuro la interpretación que de ellas se formulen.

8

#### INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA PUIGGRÓS

##### **Fundamentos del rechazo de la señora diputada al dictamen de las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento en los proyectos de ley sobre régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes**

Lo que se discute con un proyecto de ley como el que estamos tratando es el corazón del régimen de gobierno establecido por la Constitución de la Nación Argentina. Pero se aborda esta discusión solamente para limitar las decisiones gubernamentales de esta presidenta elegida por el voto soberano del pueblo; es decir, se está cuestionando con liviandad el sistema de gobierno, su legitimidad para adminis-

<sup>3</sup> Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 21ª reunión, 3ª sesión ordinaria –continuación–, 1º de agosto de 1994, pp. 2633 y 2634, disponible en [www.infoleg.mecon.gov.ar](http://www.infoleg.mecon.gov.ar).

trar y gobernar con los instrumentos que la Constitución Nacional ha previsto y, sobre todo, estos mismos instrumentos.

Este debate respecto de las atribuciones del Poder Ejecutivo y el Congreso en los regímenes presidencialistas no puede y no debe ser tomado a la ligera con el objetivo de limitar las políticas de este gobierno.

El problema de la división de poderes preocupó seriamente a nuestros constitucionalistas en todas las ocasiones en que deliberaron para reformar la Carta Magna, como había preocupado a Alberdi. El conocimiento que tenía este último sobre las dificultades de integración de nuestras sociedades y la inminencia de lograr la unidad de las naciones latinoamericanas lo angustiaron respecto a las diferencias estructurales que existen entre el sistema presidencialista y el parlamentario.

—Las profundas reflexiones con que acompaña Alberdi su opción por un sistema presidencialista, así como las debilidades que la historia argentina ha mostrado respecto a la resolución de las articulaciones entre los poderes del Estado, entre el Estado y la sociedad civil y entre las partes que las componen (provincias, clases y sectores sociales, géneros, grupos étnicos y religiosos) deberían advertirnos sobre los peligros que acarrea moverse en los límites de la Constitución, cuando no, como en el caso del proyecto que hoy nos reúne, fuera de esos límites. Está fuera de esos límites establecer como requisito para la ratificación de un DNU la aprobación de las dos Cámaras, ya que actualmente alcanza con el aval de una Cámara.

—Que el Poder Ejecutivo convoque de manera obligatoria a sesiones extraordinarias si firma un decreto de necesidad y urgencia durante el receso legislativo.

—Cambiar la integración de la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo de 12 a 24 miembros.

Y, como muestra de la lógica que subyace a este proyecto, el intento, por suerte a tiempo retirado, de avanzar sobre las atribuciones que la Constitución Nacional le da al Poder Ejecutivo, ya que en el artículo 19 de este proyecto dice: que “esta ley no será vetada”. Con esta cláusula avasallaba lo establecido en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional respecto a las atribuciones del Poder Ejecutivo.

Entre los argumentos que se han esgrimido en esta sesión, predominó la afirmación que el parlamentarismo garantiza a priori la solución de los problemas del país, que en esencia se definen como producto de una arbitraria concentración del poder en manos presidenciales, cuando se lo dice con el debido respeto (hemos escuchado también ensombrecer este recinto las acusaciones y alusiones insultantes en sustitución de inexistentes argumentos y de escasa información sobre el tema).

La opción más adecuada entre las formas de gobierno requiere un conocimiento empírico, un conocimiento histórico más integral, una comprensión de todo el contexto específico vinculado con el fenómeno que estamos analizando. Las afirmaciones esencialistas y universalistas sirven para descomprometerse de las situaciones concretas —postura que puede tomar la oposición pero no el gobierno, que debe resolverlas hora tras hora— o bien para ocultar que lo que se propone no se sostiene cuando se lo confronta con la realidad, realidad que, en este caso, son las trascendentes medidas que toma el gobierno referidas a la defensa de la soberanía económica nacional, a la redistribución del ingreso a favor de los sectores más perjudicados de la población, a la mejora del sistema político, entre muchas otras.

La importancia de las anteriores consideraciones se evidencia en el examen de una tesis del pensamiento parlamentarista. Se trata de la tesis lanzada por Arturo Valenzuela de que la democracia en Chile habría sobrevivido si en esa época el país andino hubiera contado con un sistema parlamentario (véase Valenzuela, 1978; 1994).

¿Fue el presidencialismo el causante del derrumbe de la democracia chilena?

Siguiendo esta lógica hipotética, la historia de Chile nos conduce a pensar de inmediato en otros supuestos de tipo contrafactual, como por ejemplo: si hubiera existido el *ballotage*, Salvador Allende no habría sido elegido en 1970, y así la democracia chilena no habría llegado a su punto muerto (véase en este sentido, Taagepera/Shugart, 1989: 1).

La puesta en discusión de las atribuciones de los diferentes poderes debe hacerse teniendo en cuenta a la vez la mirada histórica y la etapa actual. Es evidente que intentarlo fuera de la regla que establece la Constitución, es decir desde uno de los poderes y no desde una convención constituyente instaurada por el voto popular, variar las atribuciones de uno u otro en base a los votos de una mayoría circunstancial, o bien oculta una unidad ideológica que no advirtieron los votantes de cada uno de los diversos partidos, o bien se trata de un intento de licuar el poder del gobierno a manos de una oposición fragmentada. Por eso les pregunto a quienes rechazan el avance del mercado sobre el Estado, si no comprenden que la pérdida de poder de este gobierno significa precisamente su dispersión en manos de las corporaciones que acechan preparadas para retroceder en las medidas democráticas que se han tomado. Es una postura profundamente liberal.

No sólo el viejo y sabio Aristóteles sino hasta el liberal Montesquieu trataban con enorme cuidado los límites de la autonomía de los poderes. El Legislativo no puede avanzar sobre sus propias atribuciones constitucionales, y si la ciudadanía considera que deben producirse cambios en esos límites, la propia Constitución establece las reglas para su reforma.

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA  
DIPUTADA RODRÍGUEZ

**Fundamentos del apoyo de la señora diputada al dictamen de las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento en los proyectos de ley sobre régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes**

A continuación, expondremos los que a nuestro juicio son los lineamientos que deben regir el dictado de decretos de necesidad y urgencia, de legislación delegada y de promulgación parcial de leyes. Luego expondremos las falencias y vicios de inconstitucionalidad de la actual ley 26.122, y, finalmente, nos dedicaremos a analizar las propuestas del dictamen de mayoría y nuestras discrepancias con éste.

*I. Introducción*

La democracia, como bien lo señalara Cornelius Castoriadis,<sup>1</sup> es la autoinstitución consciente de la sociedad. En términos más prosaicos, esto significa que la democracia es la forma, el “invento”, que nos hace, a mujeres y hombres, darnos a nosotros mismos instituciones y organización colectiva; es decir, tomar las decisiones colectivas más importantes, sin ninguna interferencia de autoridad trascendente alguna, sino nosotros mismos.

Como vengo sosteniendo desde hace años, tengo la firme convicción de que el Congreso es el órgano democrático por excelencia donde han de tomarse las decisiones políticas que rigen la vida de la comunidad. En el ideal deliberativo de la democracia, es la posibilidad de escuchar las voces de todas las personas afectadas lo que le otorga legitimidad a la toma de decisiones políticas.

En las “Propuestas legislativas” que presenté para las elecciones de junio de 2009<sup>2</sup> afirmamos que “es necesario entonces establecer mecanismos que aseguren una deliberación pública sincera y robusta” y que es el Congreso el órgano que por naturaleza puede asegurar y maximizar este proceso.

En particular, señalamos que “la democracia no sólo es valiosa en términos numéricos, sino principalmente por la importancia del debate y la deliberación pública, de la que se debería servir para arribar a decisiones más imparciales e inclusivas. Por ello, se debe desarticular la mecánica que impone constantemente reglas de mayorías y que únicamente toma en cuenta

el aspecto cuantitativo. En este sentido, se debe construir un proceso de toma de decisiones precedido por una discusión recta, inclusiva y robusta, en la que se pongan en juego razones públicas que justifiquen moralmente las decisiones.

”Es imperioso que el Congreso asuma un rol fundamental en la fijación de políticas públicas y en el ejercicio de sus funciones de contralor, a fin de que el trámite previo a las decisiones allí adoptadas no sea una mera formalidad. Existen diversas cuestiones que se deben analizar con el objetivo de jerarquizar la labor legislativa, mejorar las normas de funcionamiento del Parlamento y garantizar una mejor representación de los intereses de la sociedad. Entre ellas, se sugiere: *a)* el establecimiento de mecanismos institucionales adecuados de participación ciudadana; *b)* la implementación de instrumentos tendientes a transparentar el trabajo legislativo; *c)* el ejercicio de la facultad de controlar las normas de carácter legislativo que dicte el Poder Ejecutivo; *d)* la revalorización de las iniciativas de los/as legisladores/as.”

*II. Normas y principios que deben regir el dictado de decretos de necesidad y urgencia*

*II.1. Antecedentes*

En la reforma constitucional de 1994, se sabe, el radicalismo concedió al entonces presidente Menem la posibilidad de su inmediata reelección a cambio de un paquete de reformas institucionales destinadas explícitamente a atenuar los rasgos más presidencialistas de nuestro sistema.<sup>3</sup> Entre ellas se incluía, entre otras, la reducción del mandato del presidente, la creación del cargo de jefe de Gabinete de Ministros que vendría a aliviar la tarea presidencial y servir de contrapeso a la hegemonía del Ejecutivo, mecanismos de control de la administración pública, limitación de la discrecionalidad en la nominación de jueces, inclusión de la intervención federal como de competencia exclusiva del Congreso de la Nación, entre otras.

En la práctica, la Convención Constituyente fue objeto de una tensión entre quienes pretendían mantener mayores atribuciones para el Poder Ejecutivo nacional y quienes promovían su atenuación, en consonancia con la ley de declaración de la necesidad de la reforma constitucional. La Convención Constituyente pretendió dar un marco a una realidad de la práctica política argentina que había rebalsado su contención normativa. En efecto, los hoy célebres decretos de necesidad y urgencia no estaban previstos en la Constitución de 1853 sino que los diferentes gobiernos fueron aplicándolos según las circunstancias, sin atender a los requisitos del ordenamiento constitucional vigente.

<sup>1</sup> Castoriadis, Cornelius. *La institución imaginaria de la sociedad*, Tusquets, 2007.

<sup>2</sup> <http://www.coalicioncivica.org.ar/pdf/propuestas-legislativas-marcela-rodriguez-ari-cc-junio-2009.pdf>. Las propuestas son de mi autoría.

<sup>3</sup> En la ley 24.309, de declaración de la necesidad de reforma constitucional, existe un título “Atenuación del sistema presidencialista” dentro del llamado “Núcleo de coincidencias básicas”.

Nuestro diseño institucional había sido caracterizado como hiperpresidencialista por numerosos/as autores/as desde los trabajos del Consejo para la Consolidación de la Democracia, análisis del cual he participado y sobre el cual he venido sosteniendo mis críticas a este mecanismo, siempre que he tenido la oportunidad.<sup>4</sup> La hipertrofia de las facultades presidenciales implica como contraparte necesaria la atrofia de aquéllas del Congreso. Esto lleva naturalmente a la debilitación del diálogo y el debate público y al acallamiento de las voces que menos posibilidades tienen de hacerse oír. Esta situación es gravísima en términos de legitimidad democrática de las decisiones, generando, además, fallas en la construcción de ciudadanía en personas que sienten cada vez más cómo las estructuras de poder que toman las decisiones que rigen sus

vidas se vuelven entes inaccesibles y abstractos. Las decisiones tomadas discrecionalmente en la soledad de un despacho o en el secretismo de una mesa chica tienen infinitamente menor valor epistémico que las que se toman después de un proceso de deliberación pública, oyendo a todas las personas potencialmente afectadas y atendiendo a sus reclamos y sugerencias.<sup>5</sup>

La Convención Constituyente se preocupó justamente por regular esta facultad que en los hechos, y después del tristemente célebre fallo “Peralta”,<sup>6</sup> parecía ilimitada. Así, se llega a la sanción del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional que, contrariamente a lo que se ha venido sosteniendo desde el oficialismo en esta sesión, sienta como principio general la prohibición para el Poder Ejecutivo nacional de dictar normas de carácter legislativo: “el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo”, con la única posibilidad de hacerlo bajo “circunstancias excepcionales” que se detallan y regulando un estricto procedimiento de control por parte del órgano al que excepcionalmente se le usurpan las facultades legislativas: el Congreso Nacional.

Por eso, se equivocan los señores diputados del oficialismo cuando afirman que desde la oposición estamos intentando restringir “facultades propias” del Poder Ejecutivo. No podemos perder de vista que estamos hablando, primaria y fundamentalmente, de facultades del Poder Legislativo, que excepcionalmente se le permiten ejercer al Ejecutivo y con un estricto control posterior acerca de las “circunstancias extraordinarias de necesidad y urgencia” que habilitarían al presidente/a a este ejercicio, así como del cumplimiento de los requisitos plasmados por la propia Constitución Nacional para su dictado, sobre los que nos extenderemos posteriormente, al analizarlos en profundidad.

Esta función del artículo 99, inciso 3, como veremos, es entonces limitadora, y no expansiva, del poder presidencial, y éste es el criterio de interpretación que propugnan constitucionalistas y administrativistas más prestigiosos del país, a quienes posteriormente iremos aludiendo. Lo mismo ocurre con los otros institutos que tratamos hoy.

En efecto, tal como acabamos de señalar, en el diseño institucional plasmado por nuestra Constitución Nacional —que establece el principio de división de poderes— el Poder Ejecutivo no puede emitir disposiciones de carácter legislativo bajo pena de nulidad absoluta e insanable. Esta facultad recae, exclusivamente, en el Congreso de la Nación. Únicamente cuando éste no pueda cumplir su función, o cuando circunstancias excepcionales hicieren imposible el abordaje de situa-

<sup>4</sup> En las “Propuestas legislativas” citadas hay un análisis de las causas y efectos negativos del hiperpresidencialismo y propuestas institucionales para su superación. También lo he repetido numerosas veces en mis inserciones al tratar los presupuestos anuales y los decretos del Ejecutivo. Entre otras cuestiones, en las “Propuestas” se señala: “En la Argentina, como lo advierten numerosos autores/as, el sistema institucional ha sido estructuralmente incapaz de dar cuenta de la diversidad de voces que hay en la sociedad, de procesar adecuadamente la multiplicidad de demandas existentes y de integrar a todos los sectores sociales. Es por ello que gran parte de la vida política en nuestro país se encuentra fuera de las instituciones.

”La forma republicana representativa de gobierno arrastra una profunda crisis y sus mecanismos se encuentran seriamente debilitados. Existen en nuestra sociedad amplios sectores que no se sienten adecuadamente representados y otros que ni siquiera lo están. Usualmente, los actores políticos se mueven sobre la base del autointerés y no por la defensa de aquellos intereses del electorado y del bien común en general.

”El equilibrio de poderes está quebrado por diversas razones. El presidencialismo creciente y hegemónico que define nuestro sistema institucional ejerce de manera usual funciones legislativas a través de decretos de necesidad y urgencia y de facultades indebidamente delegadas por el Poder Legislativo; el Congreso sufre un continuo vaciamiento de sentido; el control de constitucionalidad es cuestionado por la falta de independencia judicial de los poderes políticos, económicos y de ciertas elites dominantes; la información sobre los actos de gobierno permanece inaccesible a la ciudadanía y los mecanismos ideados para hacer valer las responsabilidades políticas y las formas de democracia directa resultan impracticables; persisten las pretensiones de reformar las Constituciones provinciales con fines puramente electorales o partidarios, fundamentalmente para garantizar la perpetuación de la dirigencia en los cargos; los/as candidatos/as electos/as por el pueblo en ocasiones no asumen sus bancas, otros/as solicitan licencias y ocupan estamentos en diferentes poderes al mismo tiempo, y un largo etcétera.

”Reconocemos la gravedad de estos problemas en el régimen representativo, republicano y proponemos elevar los parámetros de la concepción de República democrática que hoy nos rige. Es necesario fortalecer el sistema, abandonando la pasividad de la representación y alentando la participación a través de la mejora de los canales ciudadanos y de la deliberación de los temas de interés público en nuestra sociedad. La República tiene por elementos constitutivos la búsqueda del interés común, a través de los cuales la comunidad afirma una idea de justicia respetuosa de las libertades y necesidades de cada persona”.

<sup>5</sup> Nino, Carlos Santiago, *La constitución de la democracia deliberativa*. Gedisa, Buenos Aires, 1999.

<sup>6</sup> CSJN; 27/12/1990; “Peralta, Luis A. y otro c/Estado nacional (Ministerio de Economía, Banco Central)”; *La Ley*, 1991-C, 158.



ciones de extrema gravedad a través de su actuación, el Poder Ejecutivo podría excepcionalmente, y sujeto a convalidación por el Congreso, emitir decretos de carácter legislativo.

Al respecto dice Agustín Gordillo que “la facultad del Poder Ejecutivo para dictar reglamentos debe entenderse siempre con reservas: no es una facultad que le pertenece como principio, jure propio, sino como excepción... La Constitución de 1994 ha intentado limitarlos aún más, al menos en dos de sus especies (reglamentos delegados y de necesidad y urgencia), aunque todavía no se advierte en la práctica la disminución de la existencia y vigencia de estas normas... El reglamento es una fuente perniciosa de ilegalidad e injusticia”.<sup>7</sup>

Con anterioridad a la reforma constitucional del año 1994, la Constitución Nacional vedaba esta posibilidad. El texto de nuestra Carta Magna expresaba que: “El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo”.

A pesar de esta expresa prohibición constitucional, el constante dictado de los decretos de necesidad y urgencia se convirtió en una práctica habitual en clara afrenta al principio de división de poderes. Así, luego de restaurada la democracia en 1983, tanto Alfonsín como Menem dictaron decretos de necesidad y urgencia, pero recién en la presidencia del segundo, ello se convirtió en una rutina constitucional. Antes se los había utilizado sólo para resolver profundas crisis económicas y sociales.<sup>8</sup>

Durante la presidencia de Menem, y antes de la reforma constitucional de 1994, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, copada por una mayoría adicta al gobierno, convalidó el dictado de decretos de necesidad y urgencia. Así, en el recordado caso “Peralta”,<sup>9</sup> la Corte estableció como requisitos para la validez de estos decretos:

- i) La existencia de una situación de grave riesgo social que pusiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado.
- ii) La razonabilidad y proporcionalidad de las medidas dispuestas a través del decreto.
- iii) La inexistencia de otros medios alternativos adecuados para lograr los fines buscados.
- iv) La convalidación del Congreso.

Como se puede observar, pese a las críticas que puede merecernos el fallo “Peralta”, éste asienta y confirma dos importantes cuestiones vinculadas entre sí: por

<sup>7</sup> Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, FDA, Buenos Aires, t. I, 2003, p. VII-15.

<sup>8</sup> Ver el caso, por ejemplo, del lanzamiento del Plan Austral durante la presidencia de Alfonsín.

<sup>9</sup> CSJN, 27/12/1990, “Peralta, Luis A. y otro c/Estado nacional (Ministerio de Economía, Banco Central)”, *La Ley*, 1991-C, 158.

un lado establece la validez de la práctica del dictado de los decretos de necesidad y urgencia; y por el otro, dispone que éste –su dictado– sólo tiene carácter excepcional y restringido a situaciones que importan una verdadera imposibilidad de resolver las emergencias a través del proceso legislativo ordinario.

Finalmente, como expusimos, la reforma constitucional incorporó al texto constitucional la facultad del Poder Ejecutivo de dictar estos decretos de tipo legislativo, regulando su alcance e incorporando claras limitaciones para acotar su uso. Así, el artículo 99, inciso 3, comienza afirmando que “el Poder Ejecutivo de la Nación no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo”. Pero en el siguiente párrafo señala que “solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate den normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”.

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

## II.2. *Requisitos sustantivos y formales para el dictado de los DNU. Una interpretación restrictiva*

Una primera aclaración en torno a lo regulado por el artículo 99, inciso 3, es la obligatoriedad de su interpretación restrictiva. En este sentido cabe aclarar que la regla general y pauta interpretativa respecto de la potestad legislativa del Poder Ejecutivo es su total prohibición, bajo pena de nulidad absoluta e insanable. Únicamente en casos excepcionales le está permitido al Ejecutivo emitir disposiciones de este tipo, bajo estricto cumplimiento de los requisitos fijados en la propia Constitución.

Ésta es la conclusión a la que se arriba de una lectura de las normas atinentes de nuestra Constitución, especialmente si tenemos en cuenta un criterio sistemático de interpretación, de acuerdo con el cual todas las normas del sistema que forman la Constitución Nacional puedan ser interpretadas armónicamente de manera tal que se concilien entre ellas. En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que la primera regla interpretativa es darle pleno efecto a la intención del legislador, computando la totalidad de sus preceptos de manera que armonicen con el ordenamiento jurídico restante, con los principios y garantías de la Constitución.<sup>10</sup>

Nuestra Carta Magna contiene varias disposiciones expresas en relación con la cuestión que nos ocupa.

<sup>10</sup> *Fallos*, 281:147 y otros.

Una de ellas está contenida en el artículo 99, inciso 3, que comentaremos en detalle más adelante. La otra disposición es la contenida en el artículo 76 de la Constitución Nacional, que prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en aquellas materias determinadas de administración o de emergencia pública con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca y sobre la que también abundaremos en su oportunidad. 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: “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”.

Del juego sistemático de estas normas surge la interpretación correcta de la Constitución Nacional en esta materia. Así, tanto el artículo 76 como el artículo 99, inciso 3, establecen un principio prohibitivo expreso en materia de uso de atribuciones legislativas por parte del Ejecutivo. No puede el Poder Ejecutivo asumir funciones legislativas ni puede el Congreso delegar estas funciones. De esta prohibición genérica se desprende claramente que la interpretación debe ser en un sentido estricto, es decir, que en la duda debe estarse claramente por la prohibición y no por la habilitación. La habilitación, las materias y los contenidos allí especificados constituyen una excepción al principio prohibitivo expresado en los primeros párrafos de ambos artículos, y que, además, se encuentra plenamente reforzado y sancionado penalmente por el artículo 29 de la Constitución Nacional.

En este mismo sentido se ha expedido la Corte Suprema de Justicia. Así, en el caso “Verrocchi”,<sup>11</sup> la Corte admitió un planteo de inconstitucionalidad formulado contra el decreto 770/96, que derogó la ley 18.017 y excluyó a quienes ganaban más de mil pesos del goce de los beneficios de las asignaciones familiares. Los magistrados Fayt, Belluscio y Bossert sostuvieron que “los constituyentes de 1994 no han eliminado el sistema de separación de las funciones del gobierno, que constituye uno de los contenidos esenciales de la forma republicana prevista en el artículo 1º de la Constitución nacional. Considérese que la reforma fue fruto de la voluntad tendiente a lograr, entre otros objetivos, la atenuación del sistema presidencialista”.<sup>12</sup> Y agregaron: “El texto nuevo es elocuente... la ad-

misión del ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo se hace bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a exigencias que constituyen una limitación y no una ampliación de la práctica seguida en el país, especialmente desde 1989”.<sup>13</sup>

En el caso “Guida”,<sup>14</sup> Petracchi<sup>15</sup> recordó la formulación de este principio general. Y eso mismo vuelve a suceder en la causa “Kupchik”,<sup>16</sup> en el voto de mayoría.<sup>17</sup>

Por último, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también sostuvo una postura similar respecto a las facultades legislativas en cabeza del Poder Ejecutivo. Así, expresó que dichos actos son válidos siempre que “estén autorizadas por la propia Constitución, que se ejerzan dentro de los límites impuestos por ella y por la ley delegante, y que el ejercicio de la potestad delegada esté sujeto a controles eficaces, de manera que no desvirtúe, ni pueda utilizarse para desvirtuar, el carácter fundamental de los derechos y libertades protegidos por la Convención”.<sup>18</sup>

Aclarada la cuestión referida a cuál es el principio rector en la materia, corresponde evaluar los diversos requisitos, sustantivos y formales, que existen como prerequisite para la validez de los decretos de necesidad y urgencia.

### II.3. Requisitos sustantivos

#### *Las circunstancias excepcionales*

El primer punto al que hace referencia nuestra Constitución es la situación fáctica que debe darse para la validez del dictado de los decretos de necesidad y urgencia. Estas “circunstancias excepcionales” deben proyectarse consecuentemente en la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes.

La Corte Suprema, respecto a este requisito fáctico, ha sostenido en el caso “Video Club Dreams”<sup>19</sup> que “debe existir una situación de grave riesgo social”.<sup>20</sup> Con mayor detalle, Boggiano, en su voto concurrente, agregó que “la mera conveniencia de que por un mecanismo más eficaz se consiga un objetivo de gobierno en modo alguno justifica la franca violación de la separación de poderes”. Además, en los autos “Della

<sup>13</sup> Considerando 8.

<sup>14</sup> CSJN, 2/6/2000, “Guida, Liliana c/Poder Ejecutivo” *La Ley*, 2000-C, 828.

<sup>15</sup> Considerando 8 de su disidencia.

<sup>16</sup> CSJN, 17/3/1998, “Spak de Kupchik, Luisa y otro c/Banco Central y otro”, *Fallos*, 321:366.

<sup>17</sup> Considerando 14.

<sup>18</sup> Corte IDH, Opinión Consultiva OC-6/86, de 9 de mayo de 1986, párrafo 36.

<sup>19</sup> CSJN, 6/6/1995, “Video Club Dreams c/Instituto Nacional de Cinematografía”, *La Ley*, 1995-D, 247.

<sup>20</sup> Considerando 15.

<sup>11</sup> CSJN, 19/8/1999, “Verrocchi, Ezio c/Administración Nacional de Aduanas”, *La Ley*, 2000-A, 88.

<sup>12</sup> Considerando 7.

Blanca”,<sup>21</sup> en los que el *a quo* había declarado inconstitucional el decreto 1.477/89, en lo relativo a la naturaleza no retributiva de los tickets canasta, la Corte, con mayoría integrada por Fayt, Belluscio, Petracchi, Boggiano y Bossert, confirmó la decisión. Allí recordó que el Poder Ejecutivo fue dotado de esta facultad “de modo excepcional, para conjurar situaciones límites o peligros de efectos catastróficos”, asegurando que “la única necesidad que justifica el ejercicio de tales poderes excepcionales es la de preservar la vida misma de la nación y el Estado”.<sup>22</sup>

Sobre este punto, Quiroga Lavié sostuvo que “la norma viene, con toda claridad, a establecer que frente a una imposibilidad funcional por parte del Congreso para desempeñarse como tal, es que se puede utilizar el instrumento de excepción, pero no en el caso de que se trate de una imposibilidad política, por parte del Ejecutivo, de conseguir los votos de los representantes del pueblo a favor de una iniciativa legislativa suya”.<sup>23</sup>

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

La mera circunstancia crítica, entonces, no amerita el dictado de los DNU, si este supuesto fáctico no imposibilita el trámite ordinario de sanción de las leyes nacionales. Bidart Campos expresó que “es muy claro y elocuente; a la mención de excepcionalidad agrega palabras que no soportan tergiversaciones oportunistas; así, cuando dice que las circunstancias excepcionales hacen ‘imposible’ el seguimiento del procedimiento legislativo, hemos de entender que esta imposibilidad no alcanza a alojar una mera inconveniencia ni habilita a elegir discrecionalmente, por un puro criterio coyuntural y oportunista, entre la sanción de una ley y la emanación más rápida de un decreto”.<sup>24</sup>

Esta misma exigencia, en cuanto a las consecuencias de las circunstancias excepcionales, también ha sido exigida por la Corte Suprema. Así, en el caso ya citado “Verrocchi”,<sup>25</sup> expresó que el estado de necesidad se presenta “únicamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites

ordinarios previstos por esta Constitución... Por lo tanto es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) Que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la capital, o 2) Que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes... Corresponde descartar criterios de mera conveniencia ajenos a circunstancias extremas de necesidad, puesto que la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto”.<sup>26</sup>

En el caso “Casime”<sup>27</sup> las disidencias de los doctores Fayt y Vázquez expresan que el decreto 1.285/99—que modificó el régimen pesquero y estableció que esta reforma tendría vigencia por cuatro años— “trasunta una intolerable despreocupación respecto de uno de los requisitos referidos por la Constitución—el relativo a la imposibilidad de seguir el trámite ordinario para la sanción de las leyes—, dado que implica una clara voluntad de asumir con vocación de permanencia funciones que la Constitución le confía al Congreso”.

En la causa “Risolia de Ocampo”,<sup>28</sup> el voto de Belluscio expresa que la “mera existencia de una crisis económica como la presentada no es suficiente para configurar las circunstancias excepcionales que determinan la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la formación y sanción de las leyes”.<sup>29</sup>

Por último, la Corte también ha sostenido que las circunstancias excepcionales deben ser reconocidas por el propio Congreso de la Nación.<sup>30</sup>

#### *Las materias prohibidas*

El segundo punto que establece el artículo en cuestión es una prohibición absoluta para el dictado por el Poder Ejecutivo de DNU: nunca se podrán dictar decretos de necesidad y urgencia que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos.

Tal como lo sostiene Carlos Balbín, “las materias vedadas constituyen una reserva legal, es decir una ac-

<sup>21</sup> CSJN, 24/11/1998, “Della Blanca, Luis E. y otro c/Industria Metalúrgica Pescarmona S.A.”, *La Ley*, 1999-B, 415.

<sup>22</sup> Considerando 4.

<sup>23</sup> Quiroga Lavié, H., *Constitución Argentina comentada*, p. 621.

<sup>24</sup> Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Ediar, Buenos Aires, 1995, t. VI, p. 433.

<sup>25</sup> Obra citada.

<sup>26</sup> Obra citada, considerando 9.

<sup>27</sup> CSJN, 20/2/2001, “Casime, Carlos A. c/Estado nacional”, *DT*, 2001-A, 775.

<sup>28</sup> CSJN, “Risolia de Ocampo, María J. c/Rojas, Julio C. y otros”, *Fallos*, 323:1934.

<sup>29</sup> Considerando 7.

<sup>30</sup> *Fallos*, 173:65.

tividad excluida”.<sup>31</sup> La prohibición de dictar decretos de urgencia de sustancia penal o tributaria tiene como objetivo reforzar el principio de legalidad, que en esos temas ya estaba asegurado en la Constitución (artículos 17 y 18 de la Constitución).

Respecto al principio de legalidad tributaria, la Corte Suprema de la Nación ha sostenido la invalidez de diversos decretos que han modificado normativa tributaria por encontrarlos violatorios al principio aquí comentado. Así, en el caso ya citado “Video Club Dreams”,<sup>32</sup> la Corte declaró la inconstitucionalidad de un tributo creado por el decreto de necesidad y urgencia 2.736/91, con las modificaciones del 949/92, porque creó un hecho imponible distinto del previsto por ley 17.741, obviando el principio de legalidad tributaria. Criterio que repetiría en el caso “Berkley Internacional ART”,<sup>33</sup> donde consideró inconstitucional el decreto 863/98, por cuanto creó una tasa que percibiría la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) sobre la recaudación que efectúa en favor de aquella.

Por otro lado, las últimas dos prohibiciones –que repetimos, resultan absolutas– encuentran su razón de ser en la preservación de las reglas del proceso democrático y la competencia electoral.<sup>34</sup>

La Corte IDH, en el caso antes citado, ha seguido esta línea al expresar que a través del procedimiento democrático de sanción de leyes “no sólo se inviste a tales actos del asentimiento de la representación popular, sino que se permite a las minorías expresar su inconformidad, proponer iniciativas distintas, participar en la formación de la voluntad política o influir sobre la opinión pública para evitar que la mayoría actúe arbitrariamente”.<sup>35</sup> Y que “la reserva de ley para todos los actos de intervención en la esfera de la libertad, dentro del constitucionalismo democrático, es un elemento esencial para que los derechos del hombre puedan estar jurídicamente protegidos y existir plenamente en la realidad. Para que los principios de legalidad y reserva de ley constituyan una garantía efectiva de los derechos y libertades de la persona humana, se requiere no sólo su proclamación formal, sino la existencia de un régimen que garantice eficazmente su

aplicación y un control adecuado del ejercicio de las competencias de los órganos”.<sup>36</sup>

#### *La motivación*

El tercer requisito sustantivo se deriva del principio republicano de gobierno plasmado en el artículo 1º de la Constitución Nacional<sup>37</sup> y es la exigencia de la motivación que todo decreto de necesidad y urgencia debe tener para su legitimidad y legalidad.

Como la doctrina lo sostiene, la motivación “es la explicitación de cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho que fundamentan la emanación del acto. Asimismo, esta motivación debe ser suficiente”,<sup>38</sup> es decir, que no debe ser vaga o genérica. En este mismo sentido, Gordillo sostiene que “la garantía de la fundamentación del acto no es una cuestión secundaria, instrumental, prescindible, subsanable. Así como una sentencia no es tal si no está fundada en los hechos y en el derecho, la decisión administrativa inmotivada es abuso de poder, es arbitrariedad, sistema autoritario de gobierno, si no tiene la simple y humilde explicación que la coloca por debajo del derecho y no por encima de los hombres. Con base en los hechos del caso y no con invocaciones abstractas y genéricas aplicables a una serie indeterminada de casos”.<sup>39</sup>

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

Por otro lado, el cumplimiento de este requisito permitirá que el Poder Judicial controle la causa del acto, es decir, si existió una auténtica urgencia, por qué fue imposible superar la situación por medio del trámite legislativo ordinario, y si hubo una genuina necesidad de dictar la medida en forma inmediata.<sup>40</sup> Así, “la motivación se transforma en un principalísimo elemento para que la justicia controle la legitimidad y se traduce

<sup>31</sup> Balbín, C., *Reglamentos delegados y de necesidad y urgencia*, La Ley, 2004, p. 119.

<sup>32</sup> Obra citada.

<sup>33</sup> CSJN, 21/11/2000, “Berkley Internacional ART c/Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos”, *Fallos*, 323: 3770.

<sup>34</sup> Para ver un análisis pormenorizado de los casos en los que la Corte Suprema se ha expedido sobre la validez de los decretos de necesidad y urgencia respecto a las materias que éstos trataban, ver Ventura, A., “Los decretos de necesidad y urgencia: un salto a la vida constitucional”, *Revista Latinoamericana de Derecho*, N° 1.

<sup>35</sup> Corte IDH, obra citada, párrafo 22.

<sup>36</sup> Obra citada, párrafo 24.

<sup>37</sup> “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución.”

<sup>38</sup> Buj Montero, M., “El acto administrativo: elementos” en *Manual de derecho administrativo*, Farrando, I (coordinador), Depalma, 2000, Buenos Aires, p. 197.

<sup>39</sup> Gordillo, A., *Tratado de derecho administrativo*, tomo III, 9ª edición, Buenos Aires, FDA, 2007, p. 13.

<sup>40</sup> Hutchinson, T., “Los procedimientos de urgencia en el derecho administrativo argentino”, nota que forma parte del libro *Estudios jurídicos en memoria de Alberto Ramón Real*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1996, p. 300.



en un medio de prueba de primer orden para conocer la realidad del obrar de la administración”.<sup>41</sup>

También respecto a este requisito, la Corte ha hecho expresas consideraciones interpretativas. Así, en “Video Club Dreams”<sup>42</sup> se sostuvo que los motivos que impulsaron el dictado del decreto 2.736/91 “no se exhiben como una respuesta a una situación de grave riesgo social que hiciera necesario el dictado de las medidas súbitas como las tratadas”. En “Sallago”,<sup>43</sup> Belluscio y Bossert sostuvieron que la “mera invocación que el decreto hace de la crisis de la Marina Mercante nacional, no basta para demostrar que ha sido imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes en materia laboral”. En la causa “Smith”,<sup>44</sup> el voto concurrente de Fayt deja establecido que “tal afectación a los mentados principios constitucionales –se refiere a los que protegen el derecho de propiedad–, dada la gravedad que reviste y la ausencia de razones decisivas que justifiquen la exigencia legal que la provoca, no puede entenderse como fruto de una reglamentación razonable”.<sup>45</sup>

#### *La razonabilidad*

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

Este control exige verificar, objetivamente, una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin buscado con la medida y razonabilidad respecto de las circunstancias que dan lugar a su dictado. Tal como Bidart Campos lo sostuvo, la razonabilidad “exige que el medio escogido para alcanzar un fin válido guarde proporción y aptitud suficiente con ese fin, o bien, que se verifique una razón valedera para fundar tal o cual acto de poder”.<sup>46</sup>

La Corte Suprema sostuvo esta idea en el caso “Sallago”,<sup>47</sup> donde la disidencia de Fayt señaló que el

test de razonabilidad entre la emergencia y la disposición concreta comprende: 1. Que exista una situación de emergencia que imponga al Estado el deber de amparar los intereses vitales de la comunidad; 2. Que tenga como finalidad legítima la de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos; 3. Que la moratoria sea razonable, acordando un alivio justificado por las circunstancias, y 4. Que su duración sea temporal y limitada al plazo indispensable para que desaparezcan las causas que hicieron necesaria la moratoria.<sup>48</sup>

#### *La temporariedad*

Por último, dado que el decreto sólo es válido ante la existencia de circunstancias excepcionales y dado que éstas tienen una perdurabilidad determinada (la emergencia es, por propia definición, temporaria), el acto del Poder Ejecutivo debe tener una vigencia acotada, es decir, sujeta a término.

Ya en 1959, la Corte sostuvo, respecto a las medidas en emergencia, que “la emergencia dura el tiempo que duran las causas que la han originado”.<sup>49</sup>

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

### III. Normas y principios que deben regir el dictado de decretos de delegación

#### III.1. La evolución e incorporación de la delegación de facultades en nuestra práctica jurídica

Es conveniente comenzar con un breve repaso histórico de la incorporación de las delegaciones legislativas en nuestra práctica jurídica. En este sentido, pueden identificarse tres grandes etapas. La primera está caracterizada por un fuerte rechazo doctrinario de los principales juristas de nuestro derecho constitucional, quienes consideraban totalmente prohibida toda posible delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo. Tal es así, que dos de los principales manuales de la materia ni siquiera analizaban la cuestión.<sup>50</sup>

En la misma línea, el propio Linares Quintana descalificaba este instituto de manera categórica al analizarlo bajo una dicotomía extrema: “en lugar de hacer la exposición de sus extensas argumentaciones para fundar su posición, debieran formular el verdadero

<sup>41</sup> Tawil, Guido Santiago y Monti, Laura Mercedes, *La motivación del acto administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1998, p. 83. Cabe recordar que el artículo 7º de la Ley de Procedimientos Administrativos incorporó la motivación como uno de los requisitos esenciales del acto, cuya ausencia deriva en la nulidad.

<sup>42</sup> Obra citada.

<sup>43</sup> Obra citada.

<sup>44</sup> CSJN, 1º/2/2002, “Banco de Galicia y Buenos Aires s/so-lícita intervención urgente en: Smith, Carlos c/PEN s/sumarísimo”, *LLP*, 2002, 112.

<sup>45</sup> Considerando 11.

<sup>46</sup> Bidart Campos, G., obra citada, p. 805.

<sup>47</sup> CSJN, 10/10/1996, “Sallago Alberto c/Astra CAPSA”, *La Ley*, 1998-C, 950.

<sup>48</sup> Considerando 4.

<sup>49</sup> CSJN, 15/5/1959, “Nadur, Amar c/Borelli, Francisco”.

<sup>50</sup> Ver González Calderón, J. A., *Curso de derecho constitucional*, 6ª edición, revisada por E. J. Miqueo Ferrero, Depalma, 1981, pp. 303-305. González, J. V., *Manual de la Constitución Argentina*, Ángel Estrada y Cia. Ed.

planteo del problema: o aceptan o rechazan la división de poderes”.<sup>51</sup>

En la segunda etapa, a través de varios *leading cases*, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha ido incorporando, no sin ciertas dudas, esta práctica en nuestro país, la que contribuyó a la configuración y el fortalecimiento de un hiperpresidencialismo atrofiado.<sup>52</sup> En primer lugar, debemos hacer referencia al caso “Delfino”<sup>53</sup>. En el mismo se discutía una multa impuesta por la Prefectura General de Puertos a los agentes del vapor alemán “Bayen”, por infracción al reglamento del puerto de la Capital. El apelante sostenía que las normas que determinaban esa pena eran inconstitucionales por constituir una delegación de facultades legislativas, y que el Poder Ejecutivo carecía de atribuciones para crear sanciones penales de un presunto poder de policía que la Constitución ha puesto exclusivamente en manos del Poder Legislativo.

Al rechazar ese planteo, la Corte dijo que “no existe propiamente delegación sino cuando una autoridad investida de un poder determinado hace pasar el ejercicio de ese poder a otra autoridad o persona descargándolo sobre ella”, subrayando la “distinción fundamental 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 y detalles necesarios para la ejecución de aquella”. En esta instancia, la Corte crea la distinción –que luego veremos en mayor detalle– entre delegación propia e impropia.

Además, interpretó que “cuando el Poder Ejecutivo es llamado a ejercitar sus poderes reglamentarios en presencia de una ley que ha menester de ellos, lo hace no en virtud de una delegación de atribuciones legislativas, sino a título de una facultad propia [...] cuya mayor o menor extensión queda determinada por el uso que de la misma facultad haya hecho el Poder Legislativo” de donde deduce “una especie de autorización legal implícita 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”.

El segundo caso relevante es “Mouviel”<sup>54</sup>, donde dos imputados, ante la condena a sufrir penas de arresto por infracción a los edictos policiales sobre “desórdenes” y “escándalo”, interpusieron recurso extraordinario, sosteniendo que el régimen de faltas vigente y las sentencias de 1ª y 2ª instancias son violatorias de

la Constitución Nacional, dado que la concentración de las facultades judicial, ejecutiva y legislativa en materia de faltas por parte del jefe de Policía violaría el principio de la división de los poderes establecido por la Constitución. La Corte hizo lugar al recurso, revocando la sentencia. Al hacerlo, expresó, sobre la base del principio de legalidad penal, que “existe la necesidad de que haya una ley que mande o prohíba una cosa, para que una persona pueda incurrir en falta por haber obrado u omitido obrar en determinado sentido. Y es necesario que haya, al mismo tiempo, una sanción legal que reprima la contravención para que esa persona deba ser condenada por tal hecho (artículo 18). Estos dos principios fundamentales y correlativos en el orden penal, imponen la necesidad de que sea el Poder Legislativo quien establezca las condiciones en que una falta se produce y la sanción que le corresponde, ya que el Poder Ejecutivo solamente puede reglamentar la ley, proveyendo a su ejecución, pero cuidando siempre de no alterar su sentido (artículo 86, inciso 2) (*Fallos*, t. 191, p. 245)”.

Aún más categóricamente expresó que “en el sistema representativo republicano de gobierno adoptado por la Constitución (artículo 1º) y que se apoya fundamentalmente en el principio de la división de los poderes, el legislador no puede simplemente delegar en el Poder Ejecutivo o en reparticiones administrativas la total configuración de los delitos ni la libre elección de las penas, pues ello importaría la delegación de facultades que son por esencia indelegables. Tampoco al Poder Ejecutivo le es lícito, so pretexto de las facultades reglamentarias que le concede el artículo 86, inciso 2, de la Constitución, sustituirse al legislador y por supuesta vía reglamentaria dictar, en rigor, la ley previa que requiere la garantía constitucional del artículo 18”.

En tercer lugar, y sólo tres años después de “Mouviel”, la Corte volvió a expresarse sobre la delegación de facultades en “Prattico”<sup>55</sup>. El caso gira en torno a un aumento de salarios que había decretado el presidente invocando una ley que, “con el objeto de reprimir la especulación, el agio y los precios abusivos”, facultaba al Ejecutivo a “fijar las remuneraciones”. La Corte adoptó una visión permisiva al asumir que “tratándose de materias que presentan contornos o aspectos tan peculiares, distintos y variables que al legislador no le sea posible prever anticipadamente la manifestación concreta que tendrán en los hechos, no puede juzgarse inválido, en principio, el reconocimiento legal de atribuciones que queden libradas al arbitrio razonable del órgano ejecutivo” y puso como requisito –verificado en el caso– el de que “la política legislativa haya sido claramente establecida”.

Finalmente, el fallo destacó que la norma examinada era transitoria y tenía carácter de emergencia, circunstancia a la que le asignó una importancia “decisiva” para habilitar lo que describió como “un ejercicio de los poderes del Estado diverso del ordinario”.

<sup>51</sup> Linares Quintana, S. V., *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, Alfa, Buenos Aires, 1963, t. VIII, pp. 183-184.

<sup>52</sup> Nino, C., *Fundamentos de derecho constitucional*, Astrea, 1992, pp. 569-656.

<sup>53</sup> CSJN, 20/6/1927, “A. M. Delfino y Cía”, *La Ley, Colección de Análisis Jurisprudencial*.

<sup>54</sup> CSJN, 17/5/1957, “Mouviel, Raúl O. y otros”, *La Ley, Colección de Análisis Jurisprudencial*.

<sup>55</sup> CSJN, 20/5/1960, “Prattico, Carmelo y otros c/Basso y Cía”, *La Ley, Colección de Análisis Jurisprudencial*.

Por último es de destacar el caso “Cocchia”,<sup>56</sup> donde se demandaba la inconstitucionalidad del decreto del Poder Ejecutivo nacional 817/92 que había derogado un convenio colectivo de trabajo.

Asimismo, Boggiano sostuvo que actualmente se requiere una estrecha colaboración en las ramas legislativa y ejecutiva, relación que “encontraría una injustificada e inconveniente limitación si sólo se permitiera al Congreso encomendar al Ejecutivo la reglamentación de detalles y pormenores”, y admite una flexibilización de “Prattico” al conceder que “el estándar debe estar dotado de la razonabilidad prácticamente exigible de acuerdo con las circunstancias en medio de las cuales se sancionó”.<sup>57</sup>

Las disidencias en este caso fueron contundentes. Fayt y Belluscio expresaron que “la pretensión del Estado nacional entraña una suerte de delegación legislativa de una indeterminación y vastedad como nunca lo ha admitido este tribunal”. Y realizan una distinción al sostener que “la tendencia se muestra más favorable a admitir la delegación cuando se trata de materias técnicas”, mientras que “cuando están involucrados derechos individuales, la garantía del debido proceso exige que la restricción tenga su origen en una ley en sentido formal y material”. Por último, estimaron que la cuestión y los precedentes del tribunal confluyen en propiciar una interpretación estricta, afirmando así que “toda duda conduce a la indelegabilidad”.<sup>58</sup> En síntesis, “Cocchia”, tal como afirma Sagüés, produjo el último intento de dar algún barniz de constitucionalidad formal a la prácticamente consumada delegación de atribuciones parlamentarias en el presidente y así la reforma de 1994 tuvo que rendirse ante la evidencia de los hechos resignándose a procurar un encuadre de ese fenómeno.<sup>59</sup>

Finalmente, la tercera etapa se caracteriza por el reconocimiento normativo-constitucional de la delegación de facultades en el artículo 76 de la Constitución Nacional a partir de la reforma llevada adelante en el año 1994. Reconocimiento que en los acápites siguientes veremos en mayor detalle.

### III.2. *La interpretación restrictiva del artículo 76 de la Constitución Nacional*

#### *Introducción*

Una primera aclaración en torno a lo regulado por el artículo 76 es la obligatoriedad de su interpretación restrictiva. Creemos que varios son los argumentos a favor de ello.

<sup>56</sup> CSJN, 2/12/1993, “Cocchia, Jorge D. c/Estado nacional y otro”, Sup. Emergencia Económica y Teoría del Derecho. *La Ley*, 1994-B, 643.

<sup>57</sup> Considerando 29.

<sup>58</sup> Considerando 14.

<sup>59</sup> Sagüés, N., *Elementos del derecho constitucional*, 3ª edición, t. I, Astrea. 2003, p. 603.

En este sentido, cabe reiterar 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.

Ésta es la conclusión a la que se arriba de una lectura de las normas atinentes de nuestra Constitución, especialmente si tenemos en cuenta un criterio sistemático de interpretación, de 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, insistimos, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que la primera regla interpretativa es darle pleno efecto a la intención del legislador, computando la totalidad de sus preceptos de manera que armonicen con el ordenamiento jurídico restante, con los principios y garantías de la Constitución.<sup>60</sup>

Como ya analizamos, la Constitución contiene varias disposiciones expresas en relación con la cuestión que nos ocupa y que fueron mencionadas al dedicarnos a los decretos de necesidad y urgencia. Una de ellas está en el artículo 99, inciso 3. La otra disposición es del artículo 76, 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”.

Insistimos con que del juego sistemático de estas normas debe surgir la interpretación correcta de la Constitución Nacional en esta materia. Así, tanto el artículo 76 como el artículo 99, inciso 3, establecen un principio prohibitivo expreso en materia de uso de atribuciones legislativas por parte del órgano Ejecutivo. 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 es-

<sup>60</sup> *Fallos*, 281:147 y otros.

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

En este orden de ideas se ha expedido la Corte Suprema de Justicia. Así, en el caso “Verrocchi”,<sup>61</sup> la Corte expresó que “los constituyentes de 1994 no han eliminado el sistema de separación de las funciones del gobierno, que constituye uno de los contenidos esenciales de la forma republicana prevista en el artículo 1º de la Constitución Nacional. Considérese que la reforma fue fruto de la voluntad tendiente a lograr, entre otros objetivos, la atenuación del sistema presidencialista”.<sup>62</sup> Y agregaron: “El texto nuevo es elocuente [...] la admisión del ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo se hace bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a exigencias que constituyen una limitación y no una ampliación de la práctica seguida en el país, especialmente desde 1989”.<sup>63</sup> En el caso “Guida”,<sup>64</sup> Petracchi<sup>65</sup> recordó la formulación de este principio general. Este principio es mantenido en la causa “Kupchik”,<sup>66</sup> en el voto de mayoría.<sup>67</sup>

Por último, como ya señalamos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también sostuvo una postura similar respecto a las facultades legislativas en cabeza del Poder Ejecutivo. Así, expresó que dichos actos son válidos siempre que “estén autorizadas por la propia Constitución, que se ejerzan dentro de los límites impuestos por ella y por la ley delegante, y que el ejercicio de la potestad delegada esté sujeto a controles eficaces, de manera que no desvirtúe, ni pueda utilizarse para desvirtuar, el carácter fundamental de los derechos y libertades protegidos por la Convención”.<sup>68</sup>

#### *Las intenciones de los constituyentes*

Otro argumento a favor de una interpretación restrictiva del artículo 76 es la intención original que motivó dicha disposición normativa. Ante las dudas en la interpretación de las diferentes cláusulas constitucionales, el abordaje originalista (aunque con ciertos

límites) resulta un método jurisprudencial y doctrinariamente aceptable.<sup>69</sup>

Como lo sostiene Gelli, “los excesos en la práctica de la delegación legislativa llevaron a los convencionales constituyentes de 1994 a establecer el principio de la prohibición”.<sup>70</sup> En el mismo orden de ideas, Bidart Campos expresó que “a) la delegación excepcionalmente autorizada por el artículo 76 corresponde a la ‘plena’ que antes de la reforma se hallaba implícitamente prohibida y, de haberse llevado a cabo, era inconstitucional; b) la delegación que se denominaba impropia no ha quedado prohibida, ni encuadrada en el artículo 76, y puede en el futuro tener cabida como antes dentro del perímetro que le trazó la jurisprudencia de la Corte Suprema; por ende, b’) la delegación impropia no precisa que el Congreso se restrinja a las materias ni al plazo que estipula el artículo 76”.<sup>71</sup>

En pocas palabras, la intención del constituyente fue doble: por un lado, reconocer de modo expreso al fenómeno de la delegación que se encontraba ausente hasta entonces en la letra de la Constitución para fijar su funcionamiento y darle cierto margen de seguridad jurídica. Por otro lado, quiso establecer ciertos límites a dicha delegación que, de acuerdo con la nueva norma, está sujeta a diversos condicionamientos que luego analizaremos en detalle. Así, la intención del constituyente de limitar la discrecionalidad del Poder Ejecutivo es otro de los principales argumentos para realizar una interpretación restrictiva del artículo 76 de la Constitución Nacional.

#### *El sistema de división de poderes*

Por último, la interpretación de este artículo no puede desdecirse del diseño institucional plasmado por nuestra Constitución Nacional. Es de recordar que la doctrina de la separación de los poderes es una garantía a las libertades individuales. Ha dicho Justo López que este principio “constituye una respuesta al problema relativo a si la conducta de los gobernantes... debe o no estar encuadrada y limitada por normas jurídicas de derecho positivo. Esa respuesta, y por tanto esa doctrina, se concreta en la afirmación de que —con la finalidad de asegurar la libertad de los seres humanos— la actividad estatal —es decir, la de aquellos que se imputa al Estado— no debe estar totalmente en las mismas y únicas manos, sino que debe estar repartida entre distintos órganos”.<sup>72</sup>

La Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 ya establecía en su artículo 16:

<sup>61</sup> CSJN, 19/8/1999, “Verrocchi, Ezio c/Administración Nacional de Aduanas”, *La Ley*, 2000-A, 88.

<sup>62</sup> Considerando 7.

<sup>63</sup> Considerando 8.

<sup>64</sup> CSJN, 2/6/2000, “Guida, Liliana c/Poder Ejecutivo”, *La Ley*, 2000-C, 828.

<sup>65</sup> Considerando 8 de su disidencia.

<sup>66</sup> CSJN, 17/3/1998, “Spak de Kupchik, Luisa y otro c/Banco Central y otro”, *Fallos*, 321:366.

<sup>67</sup> Considerando 14.

<sup>68</sup> Corte IDH, Opinión Consultiva OC-6/86, de 9 de mayo de 1986, párrafo 36.

<sup>69</sup> Gargarella, R., *La justicia frente al gobierno*, Astrea, 1996, capítulo II.

<sup>70</sup> Gelli, M. A., *Constitución Nacional. Comentada y concordada*, La Ley, 2002, p. 620.

<sup>71</sup> Germán J. Bidart Campos, *Manual de la Constitución Reformada*, Ediar, 2004, tomo III, p. 159.

<sup>72</sup> Mario Justo López, *Manual de derecho político*, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1994, 2ª edición, p. 391.



“La sociedad en donde no estén garantizados los derechos ni esté establecida la separación de poderes carece de Constitución”. Tal como Locke –precursor de la doctrina– la planteaba, la teoría de la división o separación de poderes ofrecía las siguientes características: *a)* es un sistema contra la “opresión” del poder tiránico; *b)* la separación entre los poderes legislativo y ejecutivo encuentra fundamento racional en la necesidad de la aplicación constante de las normas generales; *c)* debe existir la supremacía del legislativo.<sup>73</sup>

Montesquieu reformuló la doctrina de la división de poderes en la forma que hoy es reconocida, destacando siempre su carácter de garantía a la libertad de las personas. Fue él quien visualizó las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales. Tales funciones pueden o no ser ejercidas por el mismo órgano. “En el primer caso, no hay libertad; para que ésta exista ‘es necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda temer a otro’ y para ello deben atribuirse los distintos ‘poderes’ (con sus ‘funciones’ respectivas) a distintos ‘órganos’. Éste es el sistema adecuado para salvaguardar la libertad. La tendencia del poder es hacerse despótico. Sólo el poder es capaz de frenar al poder”.<sup>74</sup>

Más recientemente, Lowenstein ha destacado también que los destinatarios del poder salen beneficiados si las distintas funciones son realizadas por órganos diferentes: “La libertad es el *telos* ideológico de la teoría de la separación de poderes”.<sup>75</sup>

A tal punto es importante este principio que Bidart Campos considera a la forma republicana de gobierno como un contenido pétreo de la Constitución.<sup>76</sup>

El sistema republicano adoptado por nuestro país –que, entre otras cuestiones, incluye la división de poderes– se inscribe dentro de esta posición. Si la finalidad del principio de separación de poderes es controlar el poder, posibilitar la libertad y garantizar los derechos de las personas, la violación a este principio importa la violación a las garantías individuales. Así se ha manifestado la doctrina: “La finalidad perseguida no es otra que evitar el desborde del poder y *el peligro para las libertades personales que suscitara la centralización en la toma de decisiones públicas*. Por eso la concentración del poder es rechazada enérgicamente en el artículo 29 de la Constitución Argentina”.<sup>77</sup>

Como consecuencia de este principio, el artículo 29 de la Constitución Nacional prescribe: “El Congreso no puede conceder al 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 las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán a los que los formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la patria”.

Efectivamente, el artículo 29 fue concebido por los constituyentes como una declaración de defensa del sistema republicano consagrado en el artículo 1º de la Ley Suprema. Sostiene al respecto Gelli que “el artículo 29 de la Constitución Nacional protege, expresa y preferencialmente, los derechos a la vida, al honor y a la integridad del patrimonio, de las arbitrariedades de los gobernantes y *garantiza la división e independencia de los poderes como una seguridad de aquellos derechos*”.<sup>78</sup>

La Corte Suprema de Justicia de la Nación se pronunció sobre el alcance de las prohibiciones contenidas por el artículo 29 Constitución Nacional,<sup>79</sup> en tal sentido se afirmó que “la finalidad de la norma ha sido siempre impedir que, alegando motivos de urgencia o necesidad, el Poder Ejecutivo asuma facultades extraordinarias y la suma del poder público, *lo que inevitablemente trae aparejada la violación de los derechos fundamentales del hombre libre que la propia Constitución Nacional garantiza*”.<sup>80</sup>

Al constituir la división de poderes una garantía a las libertades individuales, su violación constituye, entonces, una violación actual a nuestras garantías constitucionales. Así, la doctrina ha destacado que “de las declaraciones y derechos subjetivos pueden inferirse garantías institucionales, tales como... la división de poderes...”.<sup>81</sup>

En efecto, una interpretación armónica con nuestro diseño institucional exige un criterio restrictivo al analizar las pautas de la delegación de atribuciones legislativas al Ejecutivo, a los fines de una protección integral de los derechos y las garantías fundamentales de los ciudadanos de una república constitucional.

### III.3. *Los requisitos del artículo 76 de la Constitución Nacional*

#### *¿Qué tipo de delegación se permite?*

Como lo vimos, la jurisprudencia sostuvo que la delegación legislativa puede ser “propia” o “impropia”. Por la primera de ellas se entiende la delegación de la

<sup>73</sup> Locke, J., *Tratado sobre el gobierno civil*, FCE, 2004, Buenos Aires.

<sup>74</sup> Mario Justo López, obra citada, p. 393.

<sup>75</sup> Loewenstein, K., *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, p. 153.

<sup>76</sup> Bidart Campos, G., *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, t. I, Ed. Ediar, Buenos Aires, 1995, p. 195.

<sup>77</sup> Gelli, M. A., obra citada, p. 19. El resaltado es propio.

<sup>78</sup> Obra citada, p. 261. El resaltado es propio.

<sup>79</sup> *Fallos*, 309:1689.

<sup>80</sup> Del considerando 6 del voto conjunto de los jueces Petracchi y Bacqué, en la denominada “Causa 13”; en igual sentido se pronunció el ministro Fayt en el caso “Basilio Arturo Lami Dozo”, *Fallos*, 306 (1): 911, considerando 7; el resaltado es propio.

<sup>81</sup> Gelli, M. A., obra citada, pp. 11 y 12.

atribución de “hacer la ley”, es decir, la transferencia de competencias de un poder a otro.

Tal como nos referimos en el acápite previo, debemos hacer una interpretación restrictiva, dado que la intención del Constituyente ha sido la de prohibir –como regla– toda clase de delegación legislativa.<sup>82</sup> Por ello, la delegación propia se encuentra prohibida por el artículo 76 de la Constitución Nacional, que únicamente autoriza la denominada delegación impropia, que consiste en la posibilidad de delegar la atribución de dictar ciertos detalles o pormenores de la ley, respetando las pautas establecidas por el propio legislador.

En efecto, explícitamente el citado artículo 76 de la Constitución Nacional únicamente admite este tipo de delegación en el Poder Ejecutivo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, en forma excepcional bajo estricto cumplimiento de las exigencias allí previstas.

#### *Materias determinadas de administración y emergencia pública*

El texto del artículo 76 sostiene que la delegación sólo es admitida en “materias determinadas de administración” o de “emergencia pública”. Ahora bien, ¿cuáles son las situaciones específicas comprendidas en la cláusula constitucional?

A pesar de la imprecisión y vaguedad conceptual de ambos conceptos,<sup>83</sup> se ha afirmado que “materias determinadas de administración” son las “cuestiones materialmente administrativas y que, por ello, corresponden en principio al ámbito de competencia del Poder Ejecutivo aunque por expresa disposición constitucional han sido atribuidas al Poder Legislativo”.<sup>84</sup>

Por otro lado, respecto al concepto de “emergencia pública”, la doctrina de manera mayoritaria ha coincidido en que ésta se caracteriza básicamente por una situación, una circunstancia o un hecho de gravedad tal que imponga la necesidad de que el Estado dé una solución inmediata a aquél. Este concepto constitucional indeterminado requiere “que se produzca una grave situación susceptible, según el criterio del Congreso, de afectar la subsistencia del Estado”.<sup>85</sup> Es decir, la “emergencia pública” es un presupuesto fáctico impreciso y, por ello, con dificultades en fijar sus límites.

<sup>82</sup> Balbín, C., “Reglamentos delegados y de necesidad y urgencia”, *La Ley*, 2004, p. 102.

<sup>83</sup> Para un análisis pormenorizado de las consecuencias disvaliosas de la mala utilización del lenguaje en el plano jurídico ver Carrió, G., *Notas sobre derecho y lenguaje*, Abeledo Perrot, 1973. Respecto a esta dificultad en la interpretación de los decretos delegados ver Colautti, C., “La delegación de facultades legislativas y la reforma constitucional”, *La Ley*, 1996-B, 856; Bidart Campos, G., *Tratado elemental de derecho constitucional*, t. VI., p. 342; Sabsay, D. y Onaíndia, J., *La Constitución de los argentinos*, p. 243, Errepar.

<sup>84</sup> Balbín, C., obra citada, p. 104.

<sup>85</sup> Pérez Hualde, A., *Decretos de necesidad y urgencia*, p. 63, Depalma, 1995.

Por ello, Salvador de Arzuaga expresó que “emergencia” es una “situación fáctica excepcional que altera negativamente a la sociedad o alguno de sus sectores, impidiendo la concreción del bien común al desestabilizarla institucional, económica o socialmente. De allí que la emergencia pública no es una materia, sino una circunstancia imprevisible o que siendo previsible es inevitable, de tal manera que ella podrá referirse a distintas materias”.<sup>86</sup>

Esta línea también ha sido desarrollada jurisprudencialmente por la CSJN en varias oportunidades. Aún en el criticado caso “Peralta”,<sup>87</sup> la Corte definió este concepto como “una 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 al que hay que ponerle fin”. Recordando, asimismo, que “el fundamento de las leyes de emergencias es la necesidad de poner fin o remediar situaciones de gravedad que obligan a intervenir en el orden patrimonial [...], a la vez que atenuar su gravitación negativa sobre el orden económico e institucional y la sociedad en su conjunto”.

En el caso “Provincia de San Luis”,<sup>88</sup> la Corte agregó que “las medidas tendientes a conjurar la crisis deben, pues, ser razonables, limitadas en el tiempo, un remedio y no una mutación de la sustancia o esencia de la relación jurídica”.

#### *Presupuestos habilitantes*

Según la Constitución, toda delegación de facultades legislativas en cabeza del Poder Ejecutivo tiene dos presupuestos para su validez:

1. Que se fije un plazo para el ejercicio de las facultades delegadas.
2. Que se ejerzan dentro de las bases de la delegación que el Congreso debe establecer.

Este requisito responde a la necesidad de superar la tensión existente entre la delegación legislativa y la división de poderes. Por ello, como ya se adelantó, el Congreso no puede delegar en el Poder Ejecutivo la función de legislar (artículos 29 y 76, y artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, que prohíbe al Poder Ejecutivo emitir disposiciones de carácter legis-

<sup>86</sup> Salvador de Arzuaga, C., “Formulaciones, proposiciones y anotaciones para interpretar la delegación legislativa”, *La Ley*, t. 1997-A, p. 977. Ver también en el mismo sentido, la definición aportada por Cassagne sobre emergencia: “ésta requiere que se produzca una gravísima situación de emergencia pública susceptible de afectar la subsistencia del Estado y que ella sea reconocida y declarada por el Congreso”, en Cassagne, J. C., “Potestad reglamentaria y reglamentos delegados de necesidad y urgencia”, en *RAP* N° 309, p. 47 y ss.

<sup>87</sup> CSJN, 27/12/1990, “Peralta, Luis A. y otro c/Estado nacional”, *La Ley*, 1991-C, 158.

<sup>88</sup> CSJN, 5/3/2003, “Provincia de San Luis c/Estado nacional”, *La Ley*, 2003-E, 472.

lativo), pero sí puede transferir, en ciertas ocasiones, ciertos poderes para llenar los detalles no contemplados en la ley. A tal fin, la norma delegante debe establecer un patrón inteligible o política legislativa que sirva de guía al órgano delegado y le impida apartarse de sus funciones.

Lo que no puede hacer el Congreso es una entrega sin lineamientos claros de la competencia que delega, sino que debe establecer con toda precisión los límites y condiciones bajo los cuales estas atribuciones serán ejercidas (éste es el criterio de la Corte Suprema sostenido en el *leading case* “Delfino”). Es decir, el Congreso debe indicar suficientemente el campo en el cual la administración ha de actuar, de manera tal que se sepa si aquélla se ha mantenido dentro de la voluntad de la ley.

Éste fue el criterio sostenido por diversos miembros de la Convención Constituyente de 1994. Sostuvo al respecto García Lema que “el Congreso debe definir la materia de la delegación y suministrar un patrón o criterio claro para guiar al organismo administrativo al cual se transfieren facultades”. Posteriormente, y ya en una obra doctrinaria, agregó este autor que “la idea que anima esta prohibición [de la delegación legislativa] es que el Congreso no está habilitado para delegar en bloque en el presidente todas sus facultades legislferantes, porque ello está impedido por el artículo 29 de la Constitución... 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, cuando preceptúa que el Congreso debe fijar ‘las bases de la delegación’”.<sup>89</sup>

Respecto al plazo exigido por el artículo 76 de la Constitución Nacional, éste debe ser previsto y estipulado en la norma delegante como *conditio sine qua non* de la delegación legislativa de emergencia.<sup>90</sup> Es decir, la ley delegante debe establecer un plazo máximo para no subvertir la limitación temporal que la Constitución exige expresamente cuando se ha optado por delegar.

#### *El sujeto pasivo de la delegación*

De la lectura de la Constitución Nacional, y sobre la base de un criterio restrictivo de interpretación, se puede deducir que el único sujeto habilitado para ser delegado es el/la presidente/a.

Como ya lo dijimos, con la reforma del año 1994, los/as constituyentes intentaron, a través del artículo 76 de la Constitución Nacional, poner un límite a

la costumbre del Congreso de efectuar delegaciones legislativas en órganos inferiores y entes de la administración. Así, diversos/as doctrinarios/as sostienen la postura de que sólo se pueden delegar facultades legislativas en el presidente de la Nación.

Bidart Campos, por ejemplo, expresa que la delegación no puede hacerse directamente a favor de organismos de la administración pública por la “sencilla razón de que si en el artículo 100, inciso 12, se prevé para el caso de la formalidad de un decreto, es obvio que éste tiene que emanar del Poder Ejecutivo, ya que los órganos administrativos no dictan sus resoluciones ni adoptan sus decisiones como forma de decreto”.<sup>91</sup>

En el mismo sentido, García Lema expresó que “no procede la subdelegación de la potestad presidencial de dictar decretos delegados ya sea en el jefe de Gabinete o en los ministros, ya fuere en otros organismos dependientes de su administración, descentralizados y autárquicos, excepto que dicha subdelegación resultare permitida expresamente del texto de la ley regulatoria”.<sup>92</sup> Por otro lado, continúa dicho autor sosteniendo que “si se admitiese una delegación legislativa en organismos descentralizados o autárquicos (es decir, no dirigida al Poder Ejecutivo) el uso de facultades delegadas por esos organismos se escaparía al control de la Comisión Bicameral Permanente”.<sup>93</sup>

En definitiva, si el decreto delegado excediese algunas de estas pautas constitucionales y legislativas, fuese dictado fuera del plazo legal o no respetase los límites materiales “resultará nulo de nulidad absoluta”.<sup>94</sup>

#### *IV. Normas y principios que deben regir los decretos de promulgación parcial de leyes*

##### *IV.1. Consideraciones generales*

La Nación Argentina ha adoptado para su gobierno la forma representativa, republicana y federal.<sup>95</sup> En este sentido, y respetando estos principios enunciados, se establece que la sanción de las leyes se llevará a cabo mediante un proceso complejo en donde participan dos poderes del Estado: el Legislativo y el Ejecutivo.

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

<sup>89</sup> García Lema, A., “La delegación legislativa”, en la obra colectiva *La reforma de la Constitución*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1994, pp. 400/402. El resaltado es propio.

<sup>90</sup> Arballo, G., “Reglamentos delegados de administración y reglamentos delegados de emergencia”, disponible en [www.sabderecho.blogspot.com](http://www.sabderecho.blogspot.com)

<sup>91</sup> Bidart Campos, G., obra citada, p. 345.

<sup>92</sup> García Lema, A., “La delegación legislativa y la cláusula transitoria octava”, *El Derecho*, t. 182, p. 1285.

<sup>93</sup> Obra citada, p. 1285.

<sup>94</sup> Balbín, C., obra citada, p. 113.

<sup>95</sup> Constitución Nacional, artículo 1º.

forma total o parcial las normas aprobadas por el Congreso de la Nación (artículo 83) y por último, también, puede promulgar parcialmente las leyes (artículo 80).

Previo a la reforma constitucional de 1994, la Corte Suprema estableció las condiciones para que la promulgación parcial sea válida: se debe resguardar la autonomía normativa y respetar el espíritu de la norma.<sup>96</sup>

La reforma constitucional de 1994 ratificó este criterio y en el artículo 80 plasmó los requisitos de validez de la promulgación parcial: que tenga ésta autonomía normativa y no altere el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. Asimismo, para estos casos dispuso que deba aplicarse el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.

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

Como hemos afirmado varias veces a lo largo de esta exposición, la Constitución contiene varias disposiciones expresas en relación con la cuestión que nos ocupa. El artículo 99, inciso 3, establece la prohibición absoluta de que el Ejecutivo emita “disposiciones de carácter legislativo”. El artículo 76 de la Constitución Nacional prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo rigurosas excepciones, y el artículo 29 establece la prohibición al Congreso de conceder al Poder Ejecutivo nacional la suma del poder público o supremacías, bajo pena de nulidad insanable.

Otra vez, como en los casos anteriores, la articulación sistemática de estas disposiciones es la que nos permite arribar a la interpretación correcta de la Constitución Nacional en materia de los límites y condiciones de las facultades presidenciales. De esta prohibición genérica que hemos mencionado a lo largo de esta exposición 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 de un acto del Poder Ejecutivo nacional.

<sup>96</sup> En el caso “Colella”, resuelto en 1967, se discutía la validez de la promulgación parcial por parte del Poder Ejecutivo de la ley 16.881. El máximo tribunal expresó que la misma era inválida dado que “...el proyecto sancionado por el Congreso Nacional constituía un todo inescindible, de modo que las normas no promulgadas no han podido separarse del texto total sin detrimento de la unidad de éste. Como regla, las disposiciones que componen una ley están vinculadas entre sí. No cabe asegurar, pues, que el Congreso hubiera sancionado el proyecto en caso de excluirse algunas de sus normas capitales. De ahí que el Poder Ejecutivo no pudiera, en su momento, proceder como procedió, sin invadir atribuciones propias del Congreso Nacional y sin asumir, en la especie, la calidad de legislador” (considerando 7). *Fallos* 281:147.

En la reforma constitucional de 1994 se consagró la voluntad política de respetar este principio constitucional y de atenuar el presidencialismo. Entre los ejemplos a los que nos remitimos se encuentran la introducción del Consejo de la Magistratura, las limitaciones para el dictado de decretos de necesidad y urgencia, las condiciones para la delegación legislativa, la creación de la figura del jefe de Gabinete, Auditoría General de la Nación, Sindicatura General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, etcétera.

Respecto de los límites para la validez de la promulgación parcial de normas por parte del Poder Ejecutivo, el nuevo artículo 80 prescribe que: “se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia”.

#### IV.2. *Condiciones para la validez de los decretos de promulgación parcial de leyes*

La condición sustantiva es el respeto a la autonomía normativa, al espíritu y a la unidad de la ley promulgada parcialmente. De acuerdo con esta condición, “cuando el proyecto constituye un todo inescindible, de modo que las normas no promulgadas no puedan separarse del texto legal sin detrimento de la unidad de éste, el Poder Ejecutivo no puede promulgar parcialmente el proyecto de ley sin invadir atribuciones propias del Congreso Nacional y sin asumir la calidad de legislador”.<sup>97</sup>

Así, Carlos Bidegain expresa que si la exclusión de la parte observada resulta inescindible, puesto que se desvirtúa el significado de la voluntad legislativa, la promulgación y aplicación del proyecto mutilado es inconstitucional; pero, si por el contrario, el veto afecta cláusulas inconexas o de significación secundaria, la aplicación de la ley parcialmente promulgada resulta constitucional.<sup>98</sup> En la misma línea, Gelli dice

<sup>97</sup> CSJN, “Colella” (considerando 11). Cfr “Famyl” (CSJN, 29/8/2000, “Famyl S.A. c/Estado nacional”). Éste era un caso en donde una empresa prestataria de servicios de medicina prepaga dedujo amparo contra el Estado nacional para que se declare la inconstitucionalidad de la ley 25.063, de impuestos a las ganancias, al valor agregado y bienes personales, vetada y promulgada parcialmente por el decreto 1.517/98, y que, en consecuencia, se mantenga la exención del impuesto al valor agregado de la que gozaba su actividad. Contra la decisión de la Cámara que hizo lugar a lo peticionado, interpuso el Estado recurso extraordinario federal. La Corte Suprema de Justicia de la Nación, por mayoría, confirmó la sentencia apelada. El dictamen de mayoría erróneamente menciona a este fallo como respaldando la validez de las promulgaciones parciales.

<sup>98</sup> Bidegain, Carlos M., *Cuadernos de derecho constitucional*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1990, t. IV, p. 91 y siguientes. Citado por CSJN, 29/8/2000, “Famyl S.A.”, obra citada.



que el artículo 80 de la Constitución Nacional califica el tipo de unidad del proyecto al que se refiere, y que una interpretación armónica de toda disposición y del objetivo declarado de la reforma constitucional en su totalidad –en punto de atenuar el poder presidencial– indica que aquella unidad que no está facultado a quebrar el presidente, mediante la promulgación parcial, no puede ser otra que la unidad política, esto es, el acuerdo general a que llegaron los legisladores aprobando unas disposiciones, porque al mismo tiempo se sancionaban otras, aunque éstas y aquéllas pudieran dividirse jurídicamente.<sup>99</sup>

El respeto al espíritu de la norma implica que no se desvirtúe la lógica interna de la norma, o que se vulneren los principios generales que la animan y el consenso logrado para poder sancionar la norma en cuestión.

El objetivo de la estricta regulación constitucional de la promulgación parcial es que “siendo la ley el producto de una decisión exclusiva del Poder Legislativo, le está vedado (al presidente) conferir obligatoriedad a una norma distinta de la sancionada, mediante el artificio de promulgar sólo los aspectos del proyecto que comparte y desechando aquellos que no merezcan su aprobación”.<sup>100</sup>

Por otra parte, dado que la sanción de una ley bajo los procedimientos constitucionales requiere de la aprobación de ambas Cámaras, el tratamiento de los decretos de promulgación parcial debe cumplir con los mismos recaudos para que éstos tengan validez. Es decir, sólo se tendrá como válido aquel decreto que haya sido aprobado por ambas Cámaras, bastando el rechazo de una sola de ellas para que pierda dicha validez.

#### V. La necesidad de la reforma de la ley 26.122 y sus vicios de inconstitucionalidad

Tal como lo sostiene el dictamen del consejo por la consolidación de la democracia, además del rol legislferante del Congreso, “no se deben dejar de lado otros que tienen mucha trascendencia, como por ejemplo el rol de control sobre el Poder Ejecutivo”. Esta función “resulta indispensable para el correcto desarrollo de las instituciones estatales democráticas y las defensas de las garantías individuales”. En este mismo sentido, De Vergotini sostiene que el Parlamento cumple en las democracias dos funciones: la función de orientación política y la función de control.<sup>101</sup> Con relación a esta segunda función, “el contralor del gobierno por parte del Parlamento comprende, por cierto, la constitucionalidad y legalidad de sus actos”.<sup>102</sup>

<sup>99</sup> Ver Gelli, “Relaciones de poderes en la reforma constitucional de 1994”, *La Ley*, 1994-D, 1086.

<sup>100</sup> Citado en Vitolo, Alfredo M., “El veto y la promulgación parcial de las leyes”, *La Ley*, 2000-D, 1097.

<sup>101</sup> De Vergotini, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, 1987. Citado en Niño, C., obra citada, p.531.

<sup>102</sup> Obra citada, p. 535.

Respecto a la función de control de los órganos de gobierno mencionada, el artículo 99, inciso 3, prevé que “el jefe de Gabinete de Ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso”.

El Congreso Nacional, desoyendo el mandato constitucional, demoró 12 años la sanción de la norma que reglamenta la Comisión Bicameral Permanente encargada de controlar la legalidad de las disposiciones emitidas por el Poder Ejecutivo. La ley 26.122 merece severas críticas, que ponen en tela de juicio su constitucionalidad. Debe rechazarse firmemente la idea de que la Constitución ha dejado amplios márgenes a la ley reglamentaria para fijar el alcance y el trámite de la intervención parlamentaria. La regulación prevista en la Carta Magna debía respetar límites muy precisos, determinados por la división de poderes, el carácter restrictivo y excepcional del reconocimiento de las facultades legislativas al Ejecutivo y la prohibición tajante de todo tipo de sanción ficta, entre otros principios y reglas constitucionales. Cayuso sostiene que “tal tipo de reglamentación no podría sortear la tacha de inconstitucionalidad”.<sup>103</sup>

Ley 26.122 adolece de severos problemas constitucionales:

#### *Pronunciamiento de ambas Cámaras*

La Constitución Nacional ha establecido que el Poder Legislativo estará conformado de manera bicameral: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Una representa al pueblo de la Nación –y con ello el principio democrático– y la otra a los estados locales resguardando, así, el sistema federal.<sup>104</sup> El bicameralismo permite una instancia de revisión más a las decisiones tomadas e implica un debate más amplio y representativo, con lo cual aquellas normas que surjan de esta mayor deliberación tendrán mayor legitimidad. Así, la Carta Magna establece en el artículo 78 que: “Aprobado un proyecto de ley por la Cámara de su origen, pasa para su discusión a la otra Cámara. Aprobado por ambas, pasa al Poder Ejecutivo de la

<sup>103</sup> Carlos Menem, por ejemplo, ha dictado desde el año 1989, 545 decretos de necesidad y urgencia. Fernando de la Rúa, a su vez, dictó entre los años 1999-2001, 73 decretos, y Néstor Kirchner, por último, 201 decretos entre los años 2003 y 2006. Para mayor detalle, ver Astarita, M., *El uso de decretos bajo el gobierno de Kirchner*.

<sup>104</sup> Susana Cayuso, “La delegación legislativa, los decretos de necesidad y urgencia y la promulgación parcial. Control político real o aparente”, *La Ley*, 2006-D, 1435.

Nación para su examen; y si también obtiene su aprobación, lo promulga como ley”, y en el artículo 82 que “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta”.

Una interpretación armónica de ambos artículos permite concluir que, por un lado, se requiere el pronunciamiento expreso y positivo y, por otro, que ambas Cámaras deben pronunciarse. Sobre este tema volveremos en el próximo punto. Pero la ley 26.122 determina que para que un decreto del Poder Ejecutivo –sometido al control del Congreso– sea rechazado se requiere la voluntad afirmativa tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores. Así, el artículo 22 expresa que “Las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones. El rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional. Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento de forma inmediata”. Y el artículo 24 expresa: “El rechazo por ambas Cámaras del Congreso del decreto de que se trate implica su derogación de acuerdo a lo que establece el artículo 2º del Código Civil, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia”. (*El resaltado nos pertenece.*) Cabe preguntarse qué sucedería si una de las dos Cámaras se pronuncia a favor de la validez del decreto y la otra en su contra. La solución que parece aportar la ley 26.122 sería que dicho decreto es válido, contraviniendo la letra de la Constitución.<sup>105</sup>

En síntesis, la sanción de una ley bajo los procedimientos constitucionales requiere de la aprobación de ambas Cámaras, por lo que los decretos emitidos por el Poder Ejecutivo que deben ser sometidos al control del Congreso de la Nación deben cumplir con el mismo trámite y los mismos recaudos para adquirir validez.

#### *El silencio del Congreso Nacional*

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

Volvamos a recordar el artículo 82 de la Constitución Nacional: “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta”. La Constitución Nacional es clara al respecto: el silencio no puede ser considerado como voluntad positiva. Sostiene Quiroga Lavié que “la exigencia constitucional de manifestación expresa de la voluntad de las Cámaras, así como la prohibición de la sanción ficta, se aplica a toda la actividad que realicen aquéllas dentro de su competencia. Por ello la norma no especifica que se trata de la sanción de las leyes, sino que lo sostiene para todos los casos. Las resoluciones de ambas Cámaras o de las comisiones bicamerales, cuando estén habilitadas

para ello, especialmente si ejercen la potestad de control de los actos del Ejecutivo, precisan también de manifestación expresa. [...] Frente a la clara prohibición constitucional de la sanción tácita de las leyes, no podrá inferirse un razonamiento lógico de ninguna naturaleza dirigido a convalidar una habilitación legal en sentido contrario”.<sup>106</sup>

Pero la ley 26.122 establece en sus artículos 22 y 24: “Las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones. El rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional” y que “el rechazo por ambas Cámaras del Congreso del decreto de que se trate implica su derogación de acuerdo a lo que establece el artículo 2º del Código Civil, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia”, respectivamente.

El oficialismo ha venido sosteniendo que la voluntad política de esta norma ha sido la de otorgarle al silencio un carácter convalidante, contrario a la norma constitucional.<sup>107</sup> Al respecto, Cayuso afirma que el principio que se desprende de la regla enunciada en el ordenamiento constitucional “es que no habiendo pronunciamiento expreso del órgano legislativo, sea ratificando o rechazando, los decretos pierden validez y son nulos de nulidad absoluta. La regla constitucional es la invalidez salvo que se den determinadas condiciones, por lo tanto la disposición infraconstitucional que invierta el principio general es inconstitucional”.<sup>108</sup> En esta misma línea, María Angélica Gelli sostiene que el “silencio” de las Cámaras o el rechazo de alguna de ellas “implicará la caducidad del decreto”, ya que “el silencio del Congreso no posee efecto convalidatorio”.<sup>109</sup>

A los fines de remitirnos a la voluntad de los constituyentes que fueron impulsores de incluir el artículo constitucional citado, y que despeja cualquier duda acerca de esta interpretación, cabe reproducir aquí un fragmento de la inserción solicitada por el convencional Raúl Alfonsín en el Diario de Sesiones de la Convención de 1994.<sup>110</sup> “Finalmente, se constituye una Comisión Bicameral Permanente a la que se somete el decreto ‘para su consideración’, la que deberá elevarlo al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento

<sup>106</sup> Obra citada.

<sup>107</sup> Millón Quintana, J. y Mococho, J. M., “El presidencialismo sin *happy ending*. A propósito de la ley 26.122 y los decretos de necesidad y urgencia”, *J.A.*, 2007-1-1328.

<sup>108</sup> Cayuso, “La delegación legislativa, los decretos de necesidad y urgencia y la promulgación parcial. Control político real o aparente”, *La Ley*, 2006-D, 1.435.

<sup>109</sup> Gelli, M. A., obra citada, p. 697.

<sup>110</sup> Inserción solicitada por el señor convencional Alfonsín. En “Análisis y sentido de las reformas propuestas en el núcleo de coincidencias básicas. IV.1 En la búsqueda de una nueva Constitución”. Convención Nacional Constituyente, 21ª reunión, 3ª sesión ordinaria (continuación), 1º de agosto de 1994. 2. Apéndice: II. Inserciones. Desde p. 2711.

<sup>105</sup> Gelli, M. A., *Constitución Nacional comentada y concordada*, La Ley, 2002, p. 439.

to. Esto significa que el Congreso debe aprobarlos expresamente, no existiendo sanción ficta de los mismos. En otras palabras, se invierte completamente lo sostenido por la Corte en el caso 'Peralta'. La prohibición de la sanción ficta de leyes por parte del Congreso está expresamente prohibida en el nuevo artículo 71 bis que exige, en todos los casos, que la voluntad de las Cámaras se manifieste en forma expresa. Éste es el exclusivo y único sentido en el que debe interpretarse el término 'expreso tratamiento'. El trámite y alcance de la intervención del Congreso será establecido por una ley, y dicha ley será inconstitucional si distorsiona el sentido de la cláusula constitucional que apunta a limitar la facultad de dictar decretos en materia legislativa y exigir una ratificación expresa del Congreso para que el decreto no pierda validez".<sup>111</sup>

Por su parte, el convencional Ortiz Pellegrini enfáticamente se expresó sobre esta cuestión: "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. Y, en este sentido, no dudo de que prestamos un enorme servicio a la Argentina y al funcionamiento democrático de mi país".<sup>112</sup>

Por último, es interesante resaltar que la interpretación sobre la validez del silencio como aprobación ficta o tácita es opuesta a la que rige en las Constituciones de España, Italia y la de la Ciudad de Buenos Aires, por citar sólo unos casos, en las que si los decretos de necesidad y urgencia no son ratificados en un plazo determinado (en general de 30 o 60 días) pierden vigencia. Este criterio es el único compatible con el principio republicano de la división de poderes establecido en el primer artículo de la Constitución Nacional.<sup>113</sup>

<sup>111</sup> Cabe aclarar que el artículo 71 bis al que se hace referencia en esta cita corresponde al actual artículo 82 de la Constitución Nacional.

<sup>112</sup> Debate del dictamen de la Comisión de Redacción en los despachos generales en mayoría y en minoría originados en la Comisión de Coincidencias Básicas (Orden del Día N° 6). Convención Nacional Constituyente, 19ª reunión, 3ª sesión ordinaria, 28 de julio de 1994, pp. 2343/2426 y 2427/2475.

<sup>113</sup> Pérez Sanmartino, Osvaldo A., "La reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia. Un remedio peor que la enfermedad", *La Ley*, Sup. Act 17/8/2006, 1.

#### *Las limitaciones impuestas al Congreso Nacional*

La ley 26.122, determina en su artículo 23 que "las Cámaras no pueden introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del Poder Ejecutivo, debiendo circunscribirse a la aceptación o rechazo de la norma mediante el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes".

Ante los supuestos tácticos que la Constitución habilita para el dictado de los decretos de necesidad y urgencia, resulta particularmente relevante la participación activa del Congreso Nacional, por ser el poder dotado de mayor legitimidad democrática y encontrarse en él representadas todas las perspectivas de la sociedad. Su intervención sin cortapisas es una barrera contra la discrecionalidad. Como afirma Balbín, "la función del Congreso no puede quedar circunscrita solamente a la aprobación o derogación de los DNU, ya que como titular de la potestad legislativa y responsable del control sobre el Poder Ejecutivo, puede introducir modificaciones en su texto".<sup>114</sup>

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

#### *VI. Declaración de nulidad por parte del Congreso*

Otro de los argumentos que se escuchó en este recinto para disentir con el dictamen que hoy se pone en consideración se basa en negar la posibilidad de declarar la nulidad de los decretos que violen la Constitución Nacional por parte de este Congreso. Los diputados y las diputadas que se han opuesto a esta posibilidad, afirman que sería contraria a la división de poderes, y que proceder de tal manera implicaría usurpar funciones del Poder Judicial.

Sin embargo, esta postura no se condice ni con las decisiones que ha venido tomando este mismo Congreso (incluyendo, a la sazón, a varios de los diputados y diputadas que ahora se escandalizan), ni con el texto constitucional.

Más precisamente aún, es el propio texto en su artículo 99, inciso 3, tantas veces citado en esta exposición, el que sanciona con nulidad absoluta e insanable aquellas disposiciones de carácter legislativo dictadas por el Poder Ejecutivo en contravención de aquellos recaudos que exige para su dictado.

Dice el juez Maqueda en su voto concurrente en el caso "Simón" que "esta Corte históricamente ha entendido que 'es una regla elemental de nuestro derecho público que cada uno de los tres altos poderes que

<sup>114</sup> Balbín, C., obra citada, p.123. En el mismo sentido, Pérez Hualde, *Decretos de necesidad y urgencia*, Ed. Depalma, 1995, p. 252.

forman el gobierno de la Nación, aplica e interpreta la Constitución por sí mismo, cuando ejercita las facultades que ella les confiere respectivamente”.<sup>115</sup> En el considerando 15, el juez cita a la diputada Carrió durante los debates de la ley 25.779 de nulidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final: “...La pregunta que queda pendiente es si los otros órganos del Estado controlan o no la constitucionalidad de las normas. Y claro que la controlan... Cuando nosotros estamos en una comisión del Congreso y vamos a sancionar una norma, hacemos análisis de constitucionalidad... Esto se llama control preventivo de constitucionalidad. También podemos derogar una norma tildada de inconstitucional... Lo que queda por saber es si el Poder Legislativo puede, cuando realiza el control de constitucionalidad de una norma, declarar su nulidad... En principio no lo puede hacer salvo que la norma con la cual se confronta sancione bajo pena de nulidad... Si la violación de las normas que está analizando el Congreso, en este caso las leyes de Punto Final y Obediencia Debida, se refiere al artículo 29 de la Constitución Nacional y es el propio artículo 29 el que sanciona con nulidad absoluta e insanable todos los actos que se opongan, y si además le agregamos a la violación a dicho artículo otras supuestas con sanción de nulidad absoluta e insanable, como son los delitos de lesa humanidad o la violación del derecho de gentes establecido en el artículo 118, la nulidad corresponde [...] cuando nosotros [...] declaramos la nulidad absoluta e insanable lo que hacemos es una declaración de invalidez por el órgano competente para dictar la norma, lo que es plenamente factible... Nadie puede desconocer como primer argumento central que este Congreso no tenga competencia”.<sup>116</sup>

Estos argumentos, que yo misma defendí en oportunidad de aquel mismo debate pueden, sin lugar a dudas, ser aplicados al caso que nos ocupa. En mi inserción al debate de la ley 25.779, en el año 2003, ya afirmaba que “de (la existencia del control judicial de constitucionalidad) no se sigue necesariamente que un órgano no pueda revisar sus propias normas o actos que haya dictado. Por el contrario, el control de constitucionalidad del Congreso sobre sus propios actos cuenta con recepción implícita en la Constitución, según el juego armónico de los artículos 30, 31 y 75 de la Ley Fundamental. Asimismo, también puede efectuar este contralor sobre actos emanados de otros órganos, y esto por disposición expresa. Así, tanto el artículo 76, como el 80 y el 99, inciso 3, de la Constitución remiten al Congreso el análisis de la validez —esto es, constitucionalidad— de los decretos de necesidad y urgencia y de los decretos delegados que emita

el Poder Ejecutivo, así como de la promulgación parcial de leyes”.<sup>117</sup>

Precisamente, dice el artículo 99, inciso 3, que “el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo”.

Este artículo, tras exponer las restringidas excepciones al principio prohibitivo general, da al Congreso la responsabilidad de considerar el decreto. Es entonces la propia Constitución la que sanciona con la nulidad los decretos que el Ejecutivo dicte fuera de las especiales circunstancias habilitantes, y es la misma Constitución la que da al Congreso la potestad de declarar dicha nulidad al darle el contralor sobre esos actos.

Como en la teoría general de las nulidades, el efecto de la declaración de nulidad por parte del Congreso es volver las cosas a su estado anterior, no pudiéndose invocar frente a ella derechos adquiridos: el acto en consideración no produce efecto jurídico alguno, como si “no hubiese existido”.<sup>118</sup>

#### VII. *Dictamen en consideración. Virtudes y falencias*

En un proceso deliberativo, en el que ninguna fuerza o posición resulta absolutamente dominante, todas las personas involucradas deben ceder en algo sus posiciones si es que quieren alcanzar una decisión. De esta forma, nadie queda plenamente satisfecho, pero a su vez, tampoco nadie se siente plenamente perjudicado.

Desde luego, las decisiones que de esta forma se toman se pueden ver menos perfectas y consistentes que una norma elaborada por una sola persona de gran versación y conocimiento. Sin embargo, tiene el valor inmensurable de las decisiones democráticas.

Durante los últimos años, en el Congreso existía una mayoría con tal número que no necesitaba del diálogo para poder tomar decisiones.

<sup>117</sup> Inserción de la diputada Marcela Rodríguez en el debate de la ley 25.779, p. 4.

<sup>118</sup> Dice J. J. Llambías sobre las nulidades en el derecho privado que éstas “importan el aniquilamiento de los efectos propios del acto jurídico” (Llambías, Jorge Joaquín. *Tratado de derecho civil*, parte general, tomo II. Lexis Nexis, Buenos Aires, 2007, p. 501). Agustín Gordillo, sobre las diferencias entre las nulidades del derecho público y privado, dice que “en el derecho civil la nulidad suele concebirse como una sanción por la ausencia o la alteración de un elemento constitutivo del acto; en cambio, en el derecho administrativo la nulidad deriva de la imposibilidad del acto de integrarse en un ordenamiento jurídico dado, de su violación objetiva de principios jurídicos, antes que de un elemento suyo viciado o faltante” (Gordillo, obra citada, tomo III, p. XI-3). De este modo, ni siquiera es necesario que una norma sancione explícitamente con la nulidad estos actos: “Si el orden jurídico exige expresa o implícitamente que los actos administrativos tengan determinadas condiciones, no hace falta que aparezca una segunda norma que disponga que el acto que no cumpla esos requisitos no se ajusta al ordenamiento jurídico” (obra citada, p. XI-31).

<sup>115</sup> “Simón, Julio Héctor y otros s/privación ilegítima de la libertad, etcétera”. Causa 17.768, del 14 de junio de 2005. Considerando 14 del voto del juez Maqueda.

<sup>116</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 12ª reunión, 4ª sesión ordinaria (especial), agosto 12 de 2003.



Este proyecto que estamos considerando justamente permite que ciertas decisiones dejen de adoptarse súbitamente en el ámbito de la opacidad, sin deliberación ni consideración de las diversas posiciones. La práctica de los decretos de necesidad y urgencia, dejando de lado cuestiones de dogmática constitucional, tiene el severo costo de negar, sustraer y tergiversar el debate público. Cuando se utiliza este mecanismo de modo perverso, se priva a la ciudadanía de su facultad y derecho de autoinstituirse, es decir, de discutir para sí misma la sustancia de las normas que le serán aplicables. Y es eso lo que en una democracia puede hacer mejor a una norma sobre otra.

El dictamen que hoy está en tratamiento subsana aceptablemente los problemas de inconstitucionalidad referidos previamente en esta exposición. Sé perfectamente que la ley que pretendemos sancionar no es técnicamente perfecta, pero la necesidad de atenuación de posiciones que nos impone el procedimiento democrático, y la propia exigencia constitucional que demanda un consenso agravado para la sanción de esta norma, hizo que firmáramos, en disidencia parcial, un dictamen menos perfecto, pero mucho más plural.

La principal virtud de este proyecto es la de quitar al silencio el efecto convalidatorio que la ley vigente, solapadamente, le otorga. El artículo 24 en consideración prescribe que “perderán su vigencia aquellos decretos (de necesidad y urgencia) que sean rechazados por una de las Cámaras o que no sean aprobados en forma expresa por ambas Cámaras dentro de los sesenta (60) días corridos contados desde la fecha de su dictado”. Con esto quedan subsanados dos de los problemas que señalaba anteriormente: ya no es necesario que ambas Cámaras se pronuncien para que el decreto quede derogado, y el silencio de una o ambas de ellas ya no redundan en la vigencia indefinida del decreto. Sin embargo, en relación con este mismo artículo, sostengo que el plazo para la expedición del Congreso debería ser de treinta y no de sesenta días: diez para la remisión a la comisión bicameral por parte del jefe de Gabinete de Ministros, diez para el dictamen de la comisión y otros diez para la resolución del plenario de las Cámaras. Este plazo, si bien no está expreso en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, es el que discutió en la Convención Constituyente. Decía al respecto el convencional Ortiz Pellegrini: “El plazo es claro. El ministro coordinador tiene diez días para hacer el envío a la comisión, y ésta otro tanto para emitir el despacho. Luego, el Congreso lo debe tratar inmediatamente. Salvo que alguien no entienda el castellano, si tenemos diez días por un lado y diez por otro, considerando el inmediato tratamiento por parte del Congreso, seguramente el trámite no podrá llevar más de 30 días”.<sup>119</sup> Estos treinta días podrían ser días hábiles según alguna interpretación, pero a esta luz es

claro que sesenta días es un plazo excesivo. Otros diputados, y yo misma, durante esta sesión nos hemos referido a este plazo y basta con lo hasta aquí dicho.

También quiero defender que el dictamen exija sólo mayoría simple para dejar sin efectos a las leyes parcialmente promulgadas. El diputado Yoma dijo en este debate que no entiende mediante qué construcción intelectual nos sentimos capaces de permitir la derogación con mayoría simple, y afirma que no hay ni un solo antecedente en el que se haya hecho esto. Desde que soy diputada, por el contrario, no recuerdo que se hayan exigido dos tercios para tratar una promulgación parcial, salvo en el recientemente controvertido caso de la promulgación parcial de la ley sobre la reforma política. De hecho, y a título ejemplificativo, en todas las sesiones que citamos en el anexo a esta inserción se pidió un quórum de más de la mitad y una mayoría de más de la mitad. No creo que el diputado Yoma pueda encontrar ni un solo ejemplo en que se haya requerido la mayoría calificada de dos tercios, con la excepción mencionada y para la cual, en la sesión en que fue considerada, nuestro bloque ha abundado en argumentos respecto de la constitucionalidad de nuestra posición, así como de la historia constitucional y jurisprudencia relativa a la promulgación parcial, y a la que, por razones de brevedad, nos remitimos.

Sin embargo, a pesar de haber subsanado los evidentes problemas de constitucionalidad que traía aparejada la expresión ficta del Congreso, este proyecto lamentablemente aún conserva regulaciones que no se adecuan a los imperativos constitucionales.

Esta oportunidad es un fuerte estímulo a reflexionar públicamente acerca de sus déficits: precisamente por el carácter autoinstituyente de la sociedad es que no existen las decisiones perennes. Todo es revisable, y una posición minoritaria hoy en este recinto puede ser mayoritaria en el futuro.

En primer lugar, existen consideraciones acerca de la declaración de nulidad. Como indicamos a lo largo de esta exposición, la validez de los decretos de necesidad y urgencia así como la de los decretos delegados está supeditada a que se den las particulares circunstancias habilitantes que prevé la Constitución, fuera de las cuales el acto es nulo de nulidad insanable. De este modo, en primer lugar, es conveniente a los fines de despejar futuras discusiones instaurar un régimen de nulidad para los decretos delegados, que no existe ni en la ley actual ni en el dictamen en consideración. En efecto, no se ve por qué un decreto dictado fuera de las bases de la delegación legislativa, fuera de su plazo, o en materias excluidas por la Constitución (sea fuera de las previstas en el artículo 76 o de las expresamente prohibidas, analógicamente, por el artículo 99, inciso 3) deba ser más válido que un decreto de necesidad y urgencia dictado en las mismas circuns-

<sup>119</sup> Debate del dictamen de la Comisión de Redacción en los despachos generales en mayoría y en minoría originados en la Comisión de Coincidencias Básicas (Orden del Día N° 6). Con-

vención Nacional Constituyente, 19ª reunión, 3ª sesión ordinaria, 28 de julio de 1994, pp. 2343/2426 y 2427/2475.

tancias de inconstitucionalidad. El principio general, según el artículo 99, inciso 3, sigue siendo la nulidad absoluta e insanable de las disposiciones de carácter legislativo emanadas del Ejecutivo fuera de las circunstancias habilitantes expresamente delimitadas por la misma Constitución, y no obsta a esto que el artículo 76 no explicita la nulidad como sanción, ya que ella surge armónicamente de las disposiciones referidas. Quienes son de la idea contraria afirman que el Congreso realiza un control previo, al momento de sancionar la ley delegante. Sin embargo, este argumento es por lo menos insuficiente. No sólo porque la mayoría de las leyes delegantes son previas a la reforma constitucional de 1994, y gran parte de las dictadas con posterioridad han violado los requisitos previstos por el artículo 76 de la Constitución Nacional, sino que, aun en leyes futuras que cumplan estos recaudos, el Ejecutivo podría apartarse de dichas bases de delegación y plazos previstos por la ley delegante. Por lo tanto, es evidente que la función que tuvo en vista el constituyente de contralor y por la cual aún con la ley vigente la Comisión Bicameral Permanente interviene en este control de validez de los decretos delegados, no adecuadamente regulada.

Por tal motivo, consideramos que el respeto a la Constitución Nacional demanda que los llamados decretos delegados puedan ser sometidos al mismo trámite de nulidad al igual que los de necesidad y urgencia. Por todo esto es que propuse la incorporación de un artículo como el siguiente: “la regulación por parte de un decreto delegado, de materia que no fuese de administración o emergencia, o de materia prohibida por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, o la regulación que excediera las bases de la delegación o estuviese fuera del plazo de la misma, o implicara subdelegación, será declarada nula por el Congreso”. Lamentablemente, mi posición no fue mayoritaria y el dictamen que hoy tratamos no lo incluye.

Sobre la declaración de nulidad de los decretos de necesidad y urgencia, otro problema grave es la concurrencia de ambas Cámaras. En realidad, la nulidad de estos actos (al igual que la de los decretos delegados) es un dato de la realidad. La propia Constitución nos dice que los decretos dictados sobre materias prohibidas, o fuera de la situación excepcional de necesidad y urgencia, son nulos, y no que pueden “ser anulados”. La diferencia no es terminológica sino esencial: si el acto es nulo, su nulidad es ontológicamente anterior al acto que la declara (si fuese sólo anulable, necesitaría de la declaración de anulación para que ésta sea efectiva). Así, poner a la constatación del hecho de la nulidad del decreto el obstáculo representado por la declaración expresa de ambas Cámaras es ir en contra del espíritu de la cláusula constitucional, que ataca al *factum* de la nulidad con independencia de su posterior trámite legislativo. Así es como propuse la inserción al artículo 10 bis de la ley 26.122 el siguiente párrafo, que no hace más que reeditar las propuestas de la entonces diputada Cristina Fernández que luego recoge-

ría el senador Terragno: “La declaración de nulidad de una sola de las Cámaras bastará para tener al decreto por nulo sin que produzca efecto jurídico alguno ni que sobre él se puedan invocar derechos adquiridos”. Tampoco esta propuesta fue acogida por la mayoría de la comisión, por lo que no figura en el dictamen, pero aún creo importante su incorporación.

El dictamen también exige la concurrencia de ambas Cámaras para la derogación de los decretos delegados. Por argumentos similares a los que usé anteriormente al referirme a los decretos de necesidad y urgencia, creo que esto también es inconstitucional. No puede someterse a los decretos delegados a un régimen de aprobación más flexible que el que se usa para los proyectos de ley ordinarios; esto significaría otorgar a la voluntad del Ejecutivo un peso mayor al que la Constitución está dispuesta a otorgarle. Propusimos también que se bastase con el rechazo expreso de una de las Cámaras para que el decreto pierda su validez, y aunque esta propuesta no tuvo recepción en la mayoría de la comisión, celebro que este artículo del dictamen haya sido modificado en este sentido.

Un último punto de dudosa constitucionalidad que ya había sido notado con relación a la ley 26.122 y que este dictamen no resuelve es el relativo a la posibilidad del Congreso de realizar modificaciones, o al menos supresiones, al articulado de los decretos provenientes del Ejecutivo, debiendo decidirse por su aceptación o rechazo total. Éste es el sentido del artículo 23 de la ley 26.122, que este dictamen deja incólume y cuya derogación promuevo, para dar al Congreso la necesaria facultad de modificar o suprimir los aspectos que crea inconvenientes (o, más aún, nulos) de los decretos presidenciales. Además de ser un recorte claramente inconstitucional de una facultad propia del Congreso, esta cláusula prohibitiva es un obstáculo a la gobernabilidad. Esta cláusula tendría, además, consecuencias prácticas inaceptables: si tomamos como ejemplo el caso de un decreto complejo que tiene ciertas cláusulas válidas y ciertas cláusulas nulas. En este caso, sin la válvula que representaría la derogación del artículo 23 citado, el Congreso se ve ante una disyuntiva trágica: o bien convalida una norma inconstitucional, o bien anula cláusulas que el Ejecutivo dictó correctamente amparado en sus facultades constitucionales. Esto hace que la posibilidad de al menos suprimir ciertas cláusulas sea indispensable para el Congreso.

Existen otras cuestiones relativas al funcionamiento de la comisión, que si bien ya no puede afirmarse que involucren cuestiones directamente reñidas con las cláusulas constitucionales que rigen la materia, sí entorpecen la función de control que necesariamente debe cumplir el Congreso. Una de ellas es la relativa a la convocatoria de la comisión. El texto del dictamen prevé que sea su presidente, quien pertenece necesariamente a un bloque opositor, quien la convoque para su funcionamiento, pero creemos que depositar esta función en una sola persona puede ser riesgoso a los efectos de garantizar la efectiva reunión de la comi-

sión. Pensemos un caso en el que el presidente desee la derogación del decreto y sabe que la decisión del dictamen será su anulación o bien su aprobación. Así, podría apostar a la derogación por transcurso del plazo legal y no convocar a la comisión, contrariando la que hubiese sido la voluntad de la bicameral. Por esto es que propusimos la inclusión de un párrafo como artículo 17 bis que dispusiese: “Toda vez que un decreto fuera sometido a la consideración de la Comisión Bicameral Permanente, ésta será convocada en forma inmediata por su presidente. En caso de que este no lo hiciera, podrán hacerlo las restantes autoridades o cualquiera de sus integrantes con, cuando menos, la firma de seis de ellos”. De todos modos esto podría ser resuelto mediante la aplicación supletoria del Reglamento de la Cámara del Congreso de la Nación que en tal momento se aplique o en la modificación al reglamento interno de la Comisión Bicameral Permanente.

Por último, considero adecuada la eliminación del artículo relativo a la imposibilidad de vetar la ley en caso de que este proyecto sea finalmente sancionado.

Finalmente, pese a estas críticas, no podemos dejar de remarcar que el proyecto que estamos considerando se ha gestado en el diálogo y la discusión entre fuerzas políticas diferentes, con intereses distintos, con distintas bases de representación, pero igualmente interesadas en participar en la elaboración de las normas como protagonistas, no como escribanos de decisiones adoptadas en otros ámbitos.

Como señalé en la introducción, creo que efectivamente los argentinos y argentinas queremos que la democracia funcione, queremos darnos nuestras propias normas y no que nos sean impuestas en un marco de opacidad en lugares que desconocemos, sin la representación de la pluralidad de voces que deben canalizar las distintas perspectivas que existen en nuestra sociedad. Queremos que las decisiones relativas a las cuestiones que afectan la vida de todos los y las ciudadanos y ciudadanas sean objeto de una deliberación robusta por parte de los y las representantes del pueblo. En definitiva, queremos más democracia, y eso es lo que, aun con las falencias indicadas, este proyecto intenta ofrecer.

#### ANEXO AL ACÁPITE VII

##### Dictamen en consideración. Virtudes y falencias

Del relevamiento de las versiones taquigráficas y actas de votación y, a modo de ejemplo,<sup>1</sup> correspondientes a los expedientes por los que se declaró la validez de los decretos por los cuales se promulgaron parcialmente leyes sancionadas por este Congreso, puede observarse:

<sup>1</sup> Las versiones taquigráficas, así como las actas de las votaciones nominales, pueden consultarse en [www.hcdn.gov.ar](http://www.hcdn.gov.ar). Ir a Sesiones. Versiones taquigráficas. Votación nominal por períodos.

#### PERÍODO 2009

##### Reunión 14ª, 8ª sesión ordinaria

28/10/09

<i>Expedientes promulgación parcial de leyes</i>	<i>Tipo de votación</i>	<i>Tipo mayoría</i>	<i>Tipo quórum</i>
Declaración de validez del decreto 1.128 del 24 de agosto de 2009 (8-JGM-09). Obsérvese y promúlgase la ley 26.511	Nominal	Más de la mitad	Más de la mitad
Declaración de validez del decreto 1.142 del 27 de agosto de 2009 (10-JGM-09). Obsérvense parcialmente las leyes 26.502, 26.512, 26.513, 26.514, 26.515, 26.2516, 26.517 y 26.518	Nominal	Más de la mitad	Más de la mitad
Declaración de validez del decreto 1.144 del 27 de agosto de 2009 (11-JGM-09). Obsérvese parcialmente la ley 26.509	Nominal*	Más de la mitad	Más de la mitad
Declaración de validez del decreto 565 de fecha 3 de abril de 2008 (1-JGM-08). Obsérvese el artículo 32 del proyecto de ley registrado bajo el número 26.361	A mano alzada**	Más de la mitad	Más de la mitad
Declaración de validez del decreto 1.395 de fecha 2 de septiembre de 2008 (5.434-D.-08). Obsérvense los artículos 5º, 11, 20 y 21 de la ley 26.396. Promulgación	A mano alzada	Más de la mitad	Más de la mitad
Declaración de validez del decreto 6 de fecha 7 de enero de 2009 (6.920-D-08). Obsérvese y promúlgase la ley 26.467	A mano alzada	Más de la mitad	Más de la mitad
Declaración de validez del decreto 248 de fecha 26 de marzo de 2009 (2-JGM-09). Obsérvese y promúlgase la ley 26.492	A mano alzada	Más de la mitad	Más de la mitad

\* **Sr. Presidente** (Fellner). – Señor diputado Obiglio: ¿cuál es el orden del día que usted quiere que se vote por separado en forma nominal?

**Sr. Obiglio**. – Es el Orden del Día N° 2.008, señor presidente.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Se va a votar nominalmente el Orden del Día N° 2.008.

–Se practica la votación nominal.

–Conforme al tablero electrónico, sobre 152 señores diputados presentes, 116 han votado por la afirmativa y 28 por la negativa, registrándose además 7 abstenciones.

**Sra. Secretaria** (Luchetta). – Se han registrado 116 votos por la afirmativa y 28 por la negativa.

**Sr. Presidente** (Fellner). –Queda sancionado el proyecto de resolución.

Se harán las comunicaciones correspondientes.

**\*\* Sr. Presidente** (Fellner). – Vamos a votar los órdenes del día que restan a mano alzada.

Se van a votar conjuntamente los órdenes del día 344, 1.002, 1.004, 1.662 y 1.710.

**Sra. Rodríguez**. – Pero yo solamente quiero votar a favor de algunas de ellas.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Esta votación la vamos a realizar a mano alzada, señora diputada.

**Sra. Rodríguez**. – Pero reitero, señor presidente, que yo quiero votar en forma afirmativa sólo algunas de ellas.

**Sr. Presidente** (Fellner). – Y bueno, señora diputada. Si levanta la mano, estará votando por la afirmativa. (*Risas.*)

Se van a votar los órdenes del día mencionados.

–Resulta afirmativa.

**Sr. Presidente** (Fellner). –Quedan sancionados los respectivos proyectos de resolución. (*Aplausos.*)

Se comunicará al Poder Ejecutivo.

#### PERÍODO 2008

##### Reunión 4ª, 1ª sesión ordinaria (Continuación) 9/4/08

<i>Expedientes promulgación parcial de leyes</i>	<i>Tipo de votación</i>	<i>Tipo mayoría</i>	<i>Tipo quórum</i>
Declaración de validez del decreto 1.853, de fecha 6 de diciembre de 2007 (16-JGM-07). Obsérvase la ley registrada bajo el número 26.313. Promulgación	A mano alzada*	Más de la mitad	Más de la mitad
Declaración de validez del decreto 152 de fecha 26 de diciembre de 2007 (20-JGM-07). Ley 26.337: su promulgación y observación	A mano alzada	Más de la mitad	Más de la mitad
Declaración de validez del decreto 153 de fecha 26 de diciembre de 2007 (19-JGM-07). Obsérvanse los artículos 4º, 5º y 6º del proyecto de ley registrado bajo el N° 26.335. Promulgación	A mano alzada	Más de la mitad	Más de la mitad

\* **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. 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.

Se harán las comunicaciones pertinentes.

#### PERÍODO 2007

##### Reunión 28ª, 16ª sesión ordinaria\* 28/11/07

<i>Expedientes promulgación parcial de leyes</i>	<i>Tipo de votación</i>	<i>Tipo mayoría</i>	<i>Tipo quórum</i>
Declaración de validez del decreto 983/07. Obsérvase la ley registrada bajo el número 26.270. Promulgación.	A mano alzada**	Más de la mitad	Más de la mitad

\* Reunión N° 28. 16ª sesión ordinaria celebrada el 28/11/2007. Punto 18. Declaración de validez de los decretos 444, 456, 509, 757, 861, 899, 872, 871 y 863/2007.

**Sra. Presidenta** (Vaca Narvaja). – La Presidencia recuerda a los señores diputados que estamos tratando dictámenes recaídos en proyectos de resolución, por lo que la votación se hará a mano alzada.

Se van a votar los dictámenes de mayoría recaídos en los proyectos de resolución sobre declaración de validez de los decretos del Poder Ejecutivo contenidos en los órdenes del día números 2.197, 2.391, 2.444, 2.590, 2.669, 2.670, 2.671, 2.672 y 2.676.



–Resultado afirmativa.

**Sra. Presidenta** (Vaca Narvaja). – Quedan sancionados los respectivos proyectos de resolución.

**\*\* Sra. Presidenta** (Vaca Narvaja). – En consideración.

Se va a votar.

–Resultado afirmativa.

**Sra. Presidenta** (Vaca Narvaja). – Queda sancionado el proyecto de resolución.

Se harán las comunicaciones pertinentes.

**Sra. Presidenta** (Vaca Narvaja). – La Presidencia requiere el asentimiento de la Honorable Cámara para autorizar las inserciones solicitadas por los señores diputados.

–Asentimiento.

**Sra. Presidenta** (Vaca Narvaja). – Se procederá en consecuencia.

No habiendo más asuntos que tratar, queda levantada la sesión.

#### Reunión 12ª, 9ª sesión ordinaria 6/6/07

<i>Expedientes promulgación parcial de leyes</i>	<i>Tipo de votación</i>	<i>Tipo mayoría</i>	<i>Tipo quórum</i>
Declarar la validez del decreto 13/2007. Obsérvase el inciso a) del artículo 1º del proyecto de ley registrado bajo el número 26.211	A mano alzada*	Más de la mitad	Más de la mitad

\* **Sra. Presidenta** (Vaca Narvaja). – Quedan sancionados los respectivos proyectos de resolución.

Se harán las comunicaciones pertinentes.

Se va a votar el proyecto de resolución contenido en el expediente 7.509-D.-2006 (Orden del Día N° 2004).

–Resultado afirmativa.

**Sra. Presidenta** (Vaca Narvaja). – Queda sancionado el proyecto de resolución.

Se harán las comunicaciones pertinentes.

La Presidencia solicita el asentimiento de la Honorable Cámara para autorizar las inserciones solicitadas por los señores diputados durante el transcurso de la sesión.

–Asentimiento.

**Sra. Presidenta** (Vaca Narvaja). – Quedan autorizadas las inserciones solicitadas.

No habiendo más asuntos que tratar, queda levantada la sesión.

#### Reunión 9ª, 8ª sesión ordinaria 9/5/07\*

<i>Expedientes promulgación parcial de leyes</i>	<i>Tipo de votación</i>	<i>Tipo mayoría</i>	<i>Tipo quórum</i>
Declaración de validez del decreto 1** de fecha 8 de enero de 2007 (7.508-D.-06). Obsérvase la ley registrada bajo el número 26.198. Promulgación	Nominal	Más de la mitad	Más de la mitad
Declaración de validez del decreto 7 de fecha 11 de enero de 2007 (7.510-D.-06). Obsérvase la ley registrada bajo el número 26.216. Promulgación	Nominal	Más de la mitad	Más de la mitad

\* El 1º de noviembre de 2006 comenzó a funcionar la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo. Ley 26.122.

\*\* **Sr. Presidente** (Balestrini). – La Presidencia sugiere al señor diputado que aclare a este cuerpo a qué iniciativas se está refiriendo.

**Sr. Tonelli (P. G.)**. – Me refiero a los dos órdenes del día que corresponden a vetos parciales y que nosotros vamos a votar favorablemente. Por lo tanto, insisto en que se voten separadamente de los otros tres órdenes del día.

**Sr. Presidente** (Balestrini). – Si hay asentimiento de la Honorable Cámara, se votarán en primer término los órdenes del día 2.003 y 2.005.

–Asentimiento.

**Sr. Aguad**. – Solicito que la votación sea nominal.

**Sr. Presidente** (Balestrini). – La Presidencia desea saber si el pedido de votación nominal se encuentra suficientemente apoyado.

–Resultado suficientemente apoyado.

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

–Conforme al tablero electrónico, sobre 163 señores diputados presentes, 157 han votado por la afirmativa, registrándose además 5 abstenciones.

**Sra. Secretaria** (Luchetta). – Se han registrado 157 votos afirmativos.

**Sr. Presidente** (Balestrini). – La Presidencia deja constancia de que los señores diputados Baladrón, Cittadini, Zottos, Bonacorsi, Jerez, Bertol, Baigorri, Álvarez y Figueroa han votado por la afirmativa.

Quedan sancionados los proyectos de resolución conjunta.

Se comunicará al Poder Ejecutivo.

10

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA  
DIPUTADA TORFE

**Fundamentos del rechazo de la señora diputada  
al dictamen de las comisiones de Asuntos  
Constitucionales y de Peticiones, Poderes  
y Reglamento en los proyectos de ley sobre  
régimen legal de los decretos de necesidad  
y urgencia, de delegación legislativa  
y de promulgación parcial de leyes**

Las modificaciones propuestas en torno a la ley 26.122 apuntan, aparentemente, a mejorar el control parlamentario de los decretos de necesidad y urgencia. Pues bien, ante varios cambios a distintos artículos, nos tenemos que preguntar si realmente se logra el objetivo. La respuesta es no. Sencillamente porque tres de ellos son contrarios a la Constitución Nacional. Estos cambios están en los artículos 8º, 9º y 19 del dictamen que está en debate.

En efecto, por el artículo 8º se ha incorporado la nulidad como una de las causales para que la comisión se expida. Este artículo se acompaña con el artículo 9º, por el cual se ha incluido la figura jurídica de nula de nulidad absoluta. En ambos casos, se trata de una facultad del Poder Judicial en virtud de la cual resuelve en casos concretos, de acuerdo a pruebas presentadas y analizadas, y con efectos limitados a cada uno de esos casos concretos.

¿Qué pasaría si ambos artículos fueran aprobados legislativamente? Por una parte, se afectaría la garantía constitucional de la seguridad jurídica. ¿Por qué? Porque, en caso de declararse nulo de nulidad absoluta un DNU, se retrotraerían los efectos a la situación anterior a la vigencia del mismo, por lo que se afectarían derechos adquiridos durante ese período, y tratándose de una norma con alcance social se produciría una situación de conflicto jurídico gravísimo en la sociedad.

Por otra parte, se violaría uno de los pilares de la Constitución Nacional que es la división de poderes. Esto es así porque en virtud del artículo 1º de la Constitución Nacional se adopta un sistema de gobierno de forma republicana, representativa y federal. Y con la forma republicana se apunta a una división, equilibrio y control de los tres poderes.

Estos dos artículos que estamos analizando recorren toda la estructura del dictamen, por lo que su manifiesta inconstitucionalidad afecta el dictamen en su conjunto.

En síntesis, se daría lo que en doctrina se llama inconstitucionalidad sobreviniente.

Finalmente, en el artículo 19 del dictamen se establece que la ley no puede ser vetada. Al respecto, también se trata de una modificación de manifiesta inconstitucionalidad porque sólo la Constitución Nacional puede fijar los casos en que corresponde una

observación (veto), total o parcial, a una ley como ejercicio de una facultad del Poder Ejecutivo.

Por todos estos fundamentos es que voto en contra del proyecto.

11

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR  
DIPUTADO LANDAU

**Fundamentos del rechazo del señor diputado  
al dictamen de las comisiones de Asuntos  
Constitucionales y de Peticiones, Poderes  
y Reglamento en los proyectos de ley  
sobre régimen legal de los decretos de necesidad  
y urgencia, de delegación legislativa  
y de promulgación parcial de leyes**

Señor presidente: trataré de ser breve para no repetir los conceptos vertidos por los legisladores que me precedieron en el uso de la palabra.

Voy a hacer referencia al tema que nos ocupa enumerando los puntos del dictamen que considero insalvables, cuyas consecuencias son realmente perjudiciales para el funcionamiento de un Estado moderno.

El Estado en su conjunto es un gran productor de normas jurídicas generales y particulares. Todos los poderes son el "Estado" y todos gozan de los atributos de ese Estado, entre los que se encuentra la potestad de crear normas. Ésta es la explicación táctica que da fundamento a la nueva distribución funcional de las actividades estatales; así funciona un Estado moderno.

Resulta fundamental remarcar el alto contenido político del artículo 99, inciso 3, de la Constitución, ya que impide la parálisis de la acción de gobierno —que en un sistema presidencialista es de extrema gravedad— por la inactividad del Poder Legislativo ante situaciones que ameritan una urgente solución.

Muchas decisiones importan tener que hacer frente a emergencias que, fundamentalmente en el terreno económico, requieren de la toma de medidas inmediatas. Por ello, los constituyentes de 1994 decidieron plasmar en el texto constitucional esta herramienta —me refiero a los decretos de necesidad y urgencia— para hacer frente a esas situaciones.

Además, debe recordarse que los decretos de necesidad y urgencia no son una creación de la Convención Reformadora de 1994, sino que existen en la vida institucional argentina desde hace más de 120 años. Así, la regulación constitucional recibe esa larga tradición que hoy estamos tratando de modificar. Cabe aclarar que es una tradición claramente jurisprudencial.

Si tenemos eso en claro no podemos pretender que esta herramienta constitucional de urgencia sea limitada por plazos o procedimientos irracionales que lo único que lograrían es desnaturalizarla.

Por eso, la doctrina la ha considerado un acto jurídico complejo, y lo ha hecho porque intervienen los dos poderes —el Ejecutivo y el Legislativo— y el acto se perfecciona cuando participan ambos.

La ley que reglamenta el trámite de los decretos de necesidad y urgencia debe basarse en la razonabilidad de congeniar la facultad creadora de normas por parte del Poder Ejecutivo con el control posterior del Poder Legislativo. Pero, en ningún caso, puede limitarse esa facultad, toda vez que resultarla letra muerta el artículo 99, inciso 3, de la Constitución y se traicionaría el espíritu constitucional.

Si el constituyente, basado en la realidad de un Estado moderno que se caracteriza por tomar medidas en tiempos muy breves, consideró que el Poder Ejecutivo podía dictar decretos, con naturaleza de ley, bajo ciertas circunstancias, entonces la ley que reglamente dicha norma constitucional no puede desconocerlo.

Resultaría una contradicción reconocer al Ejecutivo la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia y, luego, imponerle que ellos cumplan el trámite normal de las leyes. Justamente, la letra de la Constitución Nacional establece que son las circunstancias excepcionales que hacen imposible seguir el trámite parlamentario de sanción de normas las que determinan las razones de necesidad y urgencia. Por lo tanto, bajo ningún concepto podría reglamentarse la vigencia de los DNU a tal punto que éstos pierdan su vigencia poniendo en peligro los derechos adquiridos.

En primer lugar, la sanción establecida en el artículo 9º del dictamen de mayoría no corresponde en absoluto y provoca mi rechazo.

Quiero expresar mi desacuerdo con la sanción de nulidad que se pretende establecer. Así como lo reiteré recientemente en este mismo ámbito cuando tratamos el decreto 298, considero que la nulidad debe ser, en todo caso, aplicada al caso concreto por un tribunal judicial y no declarada genéricamente y en abstracto por el Poder Legislativo.

Si bien el primer párrafo del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional dice que “el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo”, ello no implica que la sanción sea aplicada por el Congreso.

Se trata de una reafirmación del principio republicano de la división de poderes y determina la regla básica para la actividad del Poder Ejecutivo. Y así como consagra la regla, a continuación regula la excepción: los decretos de necesidad y urgencia.

Por el contrario, la propia ley que reglamenta los decretos de necesidad y urgencia establece que las Cámaras deben aprobar o rechazar los mismos. Las consecuencias que conlleve no son declarables por el Legislativo en abstracto, ya que no tiene la facultad de declarar la inconstitucionalidad o, en todo caso, la nulidad absoluta de normas.

Por otra parte, el dictamen en su artículo 17 dice que se modifica el artículo 24 de la ley 26.122, el que quedará redactado de la siguiente manera: “Para mantener su vigencia, los decretos de necesidad y urgencia y los de promulgación parcial de leyes, deberán ser aproba-

dos expresamente por la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara del Congreso. Perderán su vigencia aquellos decretos que sean rechazados por una de las Cámaras o que no sean aprobados en forma expresa por ambas Cámaras dentro de los sesenta (60) días corridos contados desde la fecha de su dictado”.

De acuerdo con la modificación propuesta, se plantea la posibilidad de que los decretos pierdan su vigencia con el rechazo expreso de una sola de las Cámaras.

Consideramos que de adoptar el criterio de la aprobación de los decretos por la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara del Congreso, debe utilizarse ese mismo principio para su rechazo.

En la primera parte del artículo 82 de la Constitución Nacional se establece que la voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente.

Tal principio no sólo incluye la aplicación particular que efectúa a continuación en el segundo párrafo con referencia a la sanción, sino que debe también cumplirse en el caso del rechazo. La norma constitucional es de tal generalidad que debe entenderse para todos los casos y no corresponde que nosotros –los legisladores– desvirtuemos dicho principio.

Súmense a esto las consecuencias establecidas en la última parte del artículo propuesto en cuanto a la pérdida de vigencia de los DNU. Téngase presente que las Cámaras podrían no tratar en 60 días el DNU. Intencionalmente, como es tan común en la vida legislativa. En ese caso el DNU caería, poniendo en peligro los derechos adquiridos en el transcurso de ese plazo. Ello muy a pesar del mandato constitucional del artículo 99, inciso 3. Por lo tanto, no puede –entiendo– bajo ningún concepto caer el DNU debido a la inactividad de un Poder Legislativo que no se hubiere reunido para su tratamiento. Resultaría jurídicamente disparatado supeditar la seguridad jurídica de las relaciones establecidas a través de las decisiones soberanas del Poder Ejecutivo, supeditándolas a las contingencias del trámite parlamentario.

En cuanto al veto, el artículo es palmariamente inconstitucional. Me estoy refiriendo al artículo 19. Me sorprende que la oposición, que cuenta con prestigiosos constitucionalistas en sus filas, haya, finalmente, avalado con su firma tal propuesta en detrimento de las facultades propias del Poder Ejecutivo.

Voy a terminar haciendo –aclaro que en cuanto al resto de lo que pensaba expresar voy a solicitar su inserción en el Diario de Sesiones– esta última reflexión. Creo que cuando el voto popular nos llevó a integrar este Poder Legislativo nos comprometimos públicamente a ejercer nuestra actividad dentro del marco que nos fija la Constitución Nacional.

Por eso, no puedo acompañar con mi voto un despacho que vulnera reiteradamente la misma Constitución que juramos defender. Por eso, insto a los legisladores que suscriben el dictamen en consideración a que se abstengan de incurrir en una nueva violación de la Constitución Nacional.