



— REPUBLICA ARGENTINA —

# **DIARIO DE SESIONES**

**CAMARA DE SENADORES DE LA NACION**

---

**15ª REUNION – 13ª SESION ORDINARIA**  
**6 Y 7 DE JULIO DE 2006**

---

**Presidencia del señor vicepresidente de la Nación, don DANIEL O. SCIOLI, y del señor presidente provisional del Honorable Senado, doctor JOSE J. B. PAMPURO**

Secretarios:

**Señor JUAN H. ESTRADA y señor CARLOS A. MACHIAROLI**

Prosecretarios:

**Señor JUAN J. CANALS, señor NESTOR H. RIGHETTI y señor RICARDO N. GUTIERREZ**



## PRESENTES:

BAR, Graciela Y.  
 BORTOLOZZI de BOGADO, Adriana R.  
 CAPARRÓS, Mabel L.  
 CAPITANICH, Jorge M.  
 CAPOS, Liliana  
 CASTILLO, Oscar A.  
 CASTRO, María E.  
 CLOSS, Maurice F.  
 COLOMBO, María T.  
 CURRELLI, Miriam B.  
 DANIELE, Mario D.  
 ESCUDERO, Sonia M.  
 FALCÓ, Luis  
 FELLNER, Liliana B.  
 FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, Cristina E.  
 FERNÁNDEZ, Nicolás A.  
 GALLEGU, Silvia E.  
 GALLIA, Sergio A.  
 GIOJA, César A.  
 GIRI, Haide Delia  
 GIUSTI, Silvia Ester  
 GIUSTINIANI, Rubén H.  
 GÓMEZ DIEZ, Ricardo  
 GONZÁLEZ DE DUHALDE, Hilda  
 GUINLE, Marcelo A. H.  
 IBARRA, Vilma L.  
 ISIDORI, Amanda M.  
 JAQUE, Celso A.  
 JENEFES, Guillermo R.  
 KIRCHNER, Alicia M. A.  
 LATORRE, Roxana I.  
 LEGUIZAMÓN, María L.  
 LÓPEZ ARIAS, Marcelo E.  
 MARÍN, Rubén H.  
 MARINO, Juan C.  
 MARTÍNEZ, Alfredo A.  
 MARTINEZ PASS DE CRESTO, Laura

MASSONI, Norberto  
 MASTANDREA, Alicia E.  
 MAYANS, Miguel A.  
 MAZA, Ada M.  
 MENEM, Carlos S.  
 MERA, Mario R.  
 MIRANDA, Julio A.  
 MORALES, Gerardo R.  
 PAMPURO, José J. B.  
 PERCEVAL, María C.  
 PÉRSICO, Daniel Raúl  
 PETCOFF NAIDENOFF, Luis. C.  
 PICHETTO, Miguel Á.  
 PINCHETTI DE SIERRA MORALES, Delia N.  
 QUINTELA, Teresita N.  
 REUTEMANN, Carlos A.  
 RIOFRIO, Marina R.  
 RÍOS, Roberto F.  
 RODRÍGUEZ SAÁ, Adolfo  
 SALVATORI, Pedro  
 SANZ, Ernesto R.  
 TAFFAREL, Ricardo C.  
 TERRAGNO, Rodolfo  
 URQUÍA, Roberto D.  
 VIANA, Luis A.  
 VIGO, Elida M.  
 VIUDES, Isabel J.

## AUSENTES, CON AVISO:

BUSSI, Ricardo A.  
 NEGRE DE ALONSO, Liliana T.  
 ROSSI, Carlos A.  
 SAADI, Ramón E.  
 SÁNCHEZ, María D.  
 SAPAG, Luz M.  
 ZAVALÍA, José L.

## AUSENTES, CON LICENCIA:

BASUALDO, Ricardo G.

## SUMARIO

## 1. Izamiento de la bandera nacional. (Pág. 3.)

## 2. Tratamiento de órdenes del día en conjunto. (Pág. 3.)

O.D. 479: Adopción de medidas para el control en el cumplimiento de exhibición de precios y la no aplicación de precios diferentes, ni recargos por pagos con tarjetas de crédito, débito o compras.

O.D. 480: Expansión territorial de la muestra del índice de precios al consumidor.

O.D. 481: Incorporación al personal de rampa de aeropuertos dentro del alcance de la Ley del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

O.D. 482: Definición de los criterios que debe reunir un departamento para ser considerado departamento provincial cuya crisis laboral derive de la privatización o cierre de empresas públicas.

O.D. 483: Premio Senado de la Nación en el Campeonato Mundial Sub-20 de Hókey sobre Patines Tradicionales.

O.D. 485: Salud y deporte.

O.D. 486: Distintos proyectos de varios señores senadores referidos a temas de salud.

O.D. 487: Pago de la compensación por residencia a los trabajadores de LRA 3, Radio Nacional Santa Rosa.

O.D. 488: Demora en el otorgamiento de la personería gremial a la Central de Trabajadores Argentinos.

O.D. 489: Estadísticas sobre trabajo insalubre ilegal.

O.D. 490: Aplicación a las pensiones graciables del mismo criterio adoptado para incrementar las sumas que perciben los jubilados.

O.D. 491: Beneplácito por el descubrimiento sobre reproducción de células madres sanguíneas.

O.D. 492: Pronta liquidación y pago de los montos que adeuda el PAMI al Instituto Provincial de Salta.

O.D. 493: Información sobre el sistema de cobertura médico-asistencial que se implementará para jubilados y pensionados en el programa de Asistencia Médica Integral de Salta.

O.D. 495: Información sobre la atención de afiliados del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados en Tucumán.

O.D. 496: Asistencia en la confección de planes y/o programas de empleo en Tucumán.

O.D. 497: Funcionamiento de las asociaciones de consumidores o usuarios registradas en el registro nacional creado a tal fin.

O.D. 498: Declaración de interés de la filmación documental *Margarita Carmín, la masacre de Margarita Belén*.

O.D. 512: Preocupación por las condiciones de hacinamiento de los trabajadores migrantes temporarios.

O.D. 513: Denuncias públicas de los trabajadores del Nuevo Banco de Santa Fe S.A. Solicitud de informes.

O.D. 514: Designación de la ciudad de Posadas, Misiones, para la realización del Congreso Mundial Forestal.

O.D. 516: Remisión de un listado de inmuebles propiedad del Estado nacional en San Luis.

O.D. 517: V Programa de Formación de Administradores Gubernamentales.

S.-699/06, S.-927/06 y texto unificado: otorgamiento de subsidio a la Fundación Urunday.

3. **Pedido de licencia.** (Pág. 4.)

4. **Solicitud de retiro de proyecto.** (Pág. 5.)

5. O.D. 509: Régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes. (Pág. 5.)

6. **Apéndice.** (Pág. 93.)

I. Proyectos, órdenes del día y sanciones del Honorable Senado. (Pág. 93.)

II. Votaciones. (Pág. 172.)

III. Inserciones (Pág. 192.)

—En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a las 16 y 53 del jueves 6 de julio de 2006:

**Sr. Presidente.** — La sesión está abierta.

## 1

### IZAMIENTO DE LA BANDERA NACIONAL

**Sr. Presidente.** — Invito al señor senador por la provincia del Córdoba Roberto Daniel Urquía a izar la bandera nacional en el mástil del recinto y a todos los presentes a ponerse de pie.

—Puestos de pie los presentes, el señor senador Urquía procede a izar la bandera en el mástil del recinto. (*Aplausos.*)

## 2

### TRATAMIENTO DE ORDENES DEL DÍA EN CONJUNTO

**Sr. Presidente** — Por Secretaría vamos a aclarar el plan de labor, que luego vamos a someter a votación.

**Sr. Secretario** (Estrada). — No lo hemos distribuido todavía en razón de que se están incorporando algunos proyectos de declaración y comunicación que en este momento se están fotocopiando en la Dirección Secretaría. De todos modos, sí está incorporado lo que está en el anexo I y en el Orden del Día N° 509, referido al dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales sobre el proyecto de reglamentación del inciso 3 del artículo 99 de la Constitución Nacional.

La Presidencia va a proponer que la votación del plan de labor total se realice en el momento en que pueda distribuirse. Pero podríamos comenzar con la lectura del anexo I y luego entrar directamente en el tratamiento del Orden del Día N° 509.

**Sr. Presidente.** — Se va a dar lectura al anexo I.

*Nota:* Los proyectos, órdenes del día, actas de votaciones electrónicas, sanciones y demás documentación que acompaña la presente versión taquigráfica obran

**Sr. Presidente.** – En consideración el pedido de licencia.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

–Se practica la votación.

**Sr. Presidente.** – Resulta aprobado.<sup>1</sup>

#### 4

#### SOLICITUD DE RETIRO DE PROYECTO

**Sr. Secretario.** – El senador Falcó solicita el retiro del proyecto de ley sobre régimen promocional para la investigación, desarrollo, generación y uso de biocombustibles y derivados (S.-1/06).

**Sr. Presidente.** – En consideración la solicitud de retiro de este proyecto.

–Se practica la votación.

**Sr. Presidente.** – Resulta aprobado.

#### 5

#### O.D. N° 509: REGIMEN LEGAL DE LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA, DE DELEGACION LEGISLATIVA Y DE PROMULGACION PARCIAL DE LEYES

**Sr. Presidente.** – Corresponde considerar el dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales en distintos proyectos de ley de varios señores senadores sobre régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes. Se aconseja aprobar otro proyecto de ley. (Orden del Día N° 509 y anexo).

En consideración en general.

Tiene la palabra la señora senadora Fernández de Kirchner.

**Sra. Fernández de Kirchner.** – Señor presidente: después de doce años de la reforma constitucional de 1994, el Parlamento argentino va a abordar –creo que esta vez sí definitivamente y para su sanción– un dictamen que trata sobre la reglamentación de la comisión bicameral permanente creada por el artículo 99, inciso 3, que incorpora al sistema legal argentino a los decretos de necesidad y urgencia.

Voy a dividir mi exposición en cuatro partes. En la primera, voy a hacer un análisis del comportamiento de las instituciones, un análisis de

la situación político-institucional de la República Argentina desde la reforma constitucional hasta que hace pocos días, en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado, emitimos el despacho que hoy estamos tratando.

La segunda parte de la exposición versará sobre el abordaje estrictamente jurídico de la reglamentación que hoy acordamos y de los decretos de necesidad y urgencia, a la luz de dos elementos básicos como son el texto de la Constitución Nacional y los antecedentes legislativos que existen hoy en el Parlamento argentino.

En la tercera parte de la exposición haré un análisis cuantitativo y cualitativo de los decretos de necesidad y urgencia en nuestro país.

Por último, formularé un nuevo análisis de la situación institucional y política a partir de que en la Comisión de Asuntos Constitucionales se emitió el dictamen que estamos tratando.

No es caprichosa esta forma de abordar el tratamiento del informe. Tiene por objeto demostrar cómo durante años se disfrazó la verdadera situación en cuanto a la reglamentación de estos decretos bajo un debate pretendidamente académico del cual todos participamos y donde parecía que la gran diferencia que nos separaba a los unos de los otros era, como ayer lo explicaba el presidente de mi bloque, la sanción *ficta* del artículo 82 y si era aplicable o no en el caso de los decretos de necesidad y urgencia.

Sin embargo, cuando uno aborda documentación, se pone a estudiar los antecedentes legislativos, aborda el texto constitucional y analiza cómo se funcionó hasta ahora y cómo se va a funcionar a partir de la reglamentación de la comisión, comprueba fácilmente que, en realidad, ningún gobierno quería constituir esta comisión, lo que va a quedar demostrado muy acabadamente en el desarrollo de esta exposición.

¿Por qué? Porque la situación institucional de contralor siempre va a ser mejor para cualquier gobierno de turno si la comisión no está formada, como en los hechos sucedió hasta este momento.

O sea, que lo sucedido no ha sido casualidad, ni tampoco se debió a diferencias académicas más allá de que las hubo y de que todos discutimos arduamente sobre ellas.

<sup>1</sup> Ver el Apéndice.

Para ello, voy a analizar, a la luz de lo que se ha publicado y se ha dicho desde 1994 a hoy sobre esta cuestión.

Cuando hablo de instituciones me refiero al Parlamento, a los partidos políticos, al gobierno y a los medios de comunicación, que son los que instalan –o no– el debate en la sociedad.

Esa sanción tuvo lugar en 1994. Yo era miembro de la comisión redactora de la convención constituyente, al igual que otros políticos argentinos como el doctor Carlos “Chacho” Alvarez, la doctora Carrió, el doctor Barra, el doctor Corach, el doctor Zaffaroni, el doctor Maqueda y el gobernador de Salta, Juan Carlos Romero. A través de esa sanción se incorporan definitivamente los decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional, recibiendo jerarquía y rango constitucional.

Hasta ese momento, dichos decretos habían sido muy discutidos, porque parte de la doctrina sostenía que eran inconstitucionales, como Sagüés y Ekmekdjian, mientras que otros sostenían que eran válidos por cuanto emanaban de las facultades o poderes implícitos de la Constitución Nacional.

De cualquier manera, más allá de las discusiones que se generaban al respecto en los foros académicos y en las universidades, lo cierto es que quienes habían gobernado habían utilizado ya estos decretos, como por ejemplo para instrumentar el Plan Austral, para disponer el congelamiento de los juicios previsionales y para crear monedas. Hasta el Plan Conintes, que fue ideado para perseguir al peronismo y en virtud del cual se encarceló gente y se cercenaron derechos y garantías individuales emanados de la Constitución, fue implementado a través de un decreto de necesidad y urgencia.

Como parece que algunos creen que la seguridad jurídica comenzó a peligrar a partir de 1983, con el advenimiento de la democracia, quiero a ellos darles tal vez la mala noticia de que hubo algunas otras épocas un tanto más inseguras en materia jurídica para la República Argentina, anteriores a ese entonces. Luego voy a referirme a este tema.

Efectué una recopilación de noticias surgidas de los distintos diarios. Por supuesto, encontré que, como siempre, el que más había abordado el tema era –como dice mi colega por Mendoza– la tribuna de doctrina: el diario “La

Nación”. Esto no lo digo con sentido peyorativo. Realmente, esto es importante porque refleja el estado de la cuestión.

El primer editorial data, más o menos, de julio de 1996. Téngase en cuenta que la Constitución reformada se juró en agosto de 1994, si mal no recuerdo. Desde entonces hasta 2001, aproximadamente, observé alrededor de 12 a 15 editoriales, notas principalísimas referidas a la mora permanente de este Parlamento. En ellas se ha afirmado que el Congreso no legisla sobre este tema, que los decretos leyes son un vicio arraigado, que los legisladores están en deuda, que la Corte fijó límites a los decretos leyes, que el Congreso tiene deudas políticas, que los senadores justicialistas se preparan para ser oposición, que se pide el control sobre los decretos, que el Senado pide controles, que existe una inaceptable mora del Congreso, que se proponen informes del jefe de Gabinete por vetos y decretos de DNU, etcétera. Podría seguir con esta enumeración, pero el eje central es la mora del Congreso, que no hacía esto y no controlaba.

También quiero rescatar, en vistas a lo expuesto, un artículo que titula “Menem no abandona la idea de obviar al Congreso”.

Se hablaba en ese momento del tema de la flexibilización laboral, del tema de la “fujimorización” del gobierno. ¿Se acuerdan? Porque han pasado tantas cosas en la Argentina que, a veces, cuando uno las recuerda es como si viera una película en blanco y negro, esas películas viejas, tipo *Sucesos Argentinos*, cuando aparecía en el noticiero con el caballo. Pero siempre es bueno dar una leída a lo que nos pasó –ojo: documentada; nadie puede pensar que estoy leyendo algo que es afín al gobierno–.

Por eso, no es casual tampoco que haya elegido, precisamente, este tipo de documentación, insospechada de estar a favor de las argumentaciones del gobierno o de quien habla.

Allí era presidente de la Unión Cívica Radical el doctor Rodolfo Terragno, quien aseguraba que Menem no puede sancionar decretos de necesidad y urgencia, hasta tanto el Congreso no constituya la comisión bicameral permanente. De hacerlo –anticipó–, su partido –o sea, la Unión Cívica Radical– iniciará una ofensiva judicial. Esto me hizo acordar a lo de ayer también, de la ofensiva judicial.



Dice además que, en cambio, el presidente del radicalismo, Rodolfo Terragno, salió al cruce de la amenaza presidencial de legislar por decreto. La Constitución no lo habilita a legislar por decreto. Por el contrario, dice que el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.

Puntualizó entonces que, hasta tanto el Congreso no constituya la comisión bicameral permanente que prevé la Constitución, no se pueden dictar decretos de necesidad y urgencia.

Advirtió que la UCR iniciará una ofensiva judicial para evitar que en la Argentina se viole la Constitución desde el poder.

Esto es del domingo 15 de septiembre de 1996.

Se publica otro editorial, donde la UCR y el Frepaso –dice– darán quórum para tratar el ajuste... El problema era que no había quórum por parte de la oposición. Y entonces, ante el peligro de la “fujimorización” y de que se haga por decreto de necesidad y urgencia, iba a dar quórum.

Y hay un interesante artículo firmado por Adrián Ventura también, sobre estos temas. No es casual. Adrián Ventura es, como todos ustedes saben, un periodista que escribe en el diario “La Nación”, pero, además, es abogado y profesor de derecho. O sea, le enseña a nuestros jóvenes en la Facultad de Derecho de la Universidad de Belgrano. Es también un conocido *lobbista* judicial.

Menciono este tema porque, una vez, en una clase pública en la Facultad de Derecho de la Universidad de Belgrano, haciendo referencia al golpe del 24 de marzo de 1976, dijo que el gran error del golpe había sido no permitir que siguiera gobernando el peronismo, porque si hubieran permitido seguir gobernando al peronismo, éste hubiera desaparecido.

Es bueno saber estas cosas. No porque no tenga derecho a opinar lo que formuló, sino porque me pone un poco nerviosa que gente así enseñe derecho en la facultad a nuestros jóvenes. Y que, además, escriba en nombre de la Constitución, las libertades republicanas y demás.

Pero vamos a ver qué decía el profesor de derecho Adrián Ventura. Digo esto porque

las instituciones no somos solamente los que estamos sentados acá. Las instituciones son las facultades, los cuerpos académicos; en fin, todo lo que conforma el cuerpo y la esencia de una Nación.

En “La comisión ausente”, él habla de los límites y dice que el segundo límite es que, cuando se cree esa comisión, para que el decreto de necesidad y urgencia dictado por el Poder Ejecutivo sea válido, debe ser expresamente aprobado por el Congreso.

Curiosamente, uno de los temas en discordia de Diputados es que mientras la oposición política pretende que el Congreso debe dar expresa aprobación o rechazo a esa norma, el justicialismo se inclina por la aprobación *ficta*. Es decir, es preciso que el Congreso siempre intervenga en el trámite del decreto en cuestión, para aprobarlo o para rechazarlo. Lo que nunca puede hacer es pretender que ese silencio equivalga a la aprobación de la norma.

El problema –dice– está en los límites. Antes de la reforma, cuando los decretos de necesidad y urgencia estaban prohibidos, el gobierno hizo reiterado uso de ese mecanismo.

Ahora la situación se plantea distinta. Existe la exigencia de un control, pero también es cierto que al haberlos incluido en la Carta Magna, se les ha dado la legalidad que antes no tenían. Esto lo digo porque luego habrá otras opiniones, cuando los decretos de necesidad y urgencia son dictados, por ejemplo, en la administración Kirchner, por decirlo de alguna manera.

Correcto. Sigamos adelante. Comienza la historia de los dictámenes. Dice: piden el control sobre los decretos. Senado: el justicialismo hará firmar un dictamen que regula esta facultad parlamentaria. Oposición de la Alianza. Estamos ya en martes 29 de junio de 1999. La Alianza se apresta a ser gobierno y ya no se está tan de acuerdo en que se regule la existencia de una comisión.

Continúo la lectura. El oficialismo, dentro de la Comisión de Asuntos Constitucionales, encabezada por el menemista Jorge Yoma, La Rioja, hará circular un dictamen en el que crea la comisión bicameral encargada de aceptar o rechazar los decretos de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo. Paradójicamente, la Alianza es la que se resiste a aprobar este demorado

proyecto, porque encuentra segundas intenciones por parte del PJ. El oficialismo gobernó por decreto, y ahora que nosotros podemos ser gobierno, nos quieren limitar, razonó un senador de la UCR. No da el nombre, si no yo lo daría. Bien, lo concreto es que se sigue sin comisión.

En agosto de 1999, cuando faltan pocos días para las elecciones, que serían en octubre si no me equivoco, se decía que algunos proponían el enfrentamiento y otros un acuerdo. En fin, uno se acuerda de aquel Senado y lo mejor sería no entrar en detalles.

Leo: sí a los decretos. La Alianza intentará postergar en el Senado el debate del proyecto de ley que regula el control del Congreso sobre los decretos de necesidad y urgencia firmados por el Poder Ejecutivo. Los senadores de la coalición UCR-Frepaso quieren evitar que esta norma condicione a un posible gobierno de Fernando de la Rúa en la utilización de una herramienta por cierto eficaz para realizar actos administrativos sin control de otros poderes del Estado.

Fíjense cómo cambia la adjetivación del diario. Ya no es para hacer cosas oscuras, horribles y espantosas que hacen, ¿quiénes? Nosotros, los peronistas, feos, sucios y malos para algunos medios. Ya venía De la Rúa, la gran esperanza blanca.

Una cosa es De la Rúa firmando decretos y otra cosa somos nosotros los peronistas. Mire cómo cambia el lenguaje. Ya se hace la calificación de “eficaz para realizar actos administrativos”. Eficacia administrativa. Ayer estuvimos hablando algo de eso aquí, ¿no es cierto? Me pareció.

Seguimos adelante. Llegamos al sábado 13 de noviembre de 1999. La Alianza ya había ganado las elecciones.

Fernando de la Rúa era presidente; Carlos Alvarez, vicepresidente. Estaba sentado allí donde usted está, señor presidente.

Parece ser, tal cual se informa, que se pusieron de acuerdo para realizar la comisión permanente y la información, y por favor presten atención a la redacción de las noticias y a su tratamiento según quién esté en el gobierno. Ya se estaban a punto de ir el 10 de diciembre los horribles y llegaban ellos. “Si el presidente electo Fernando de la Rúa no tiene objeciones, el Senado nacional dará media...”.

**Sr. Menem.** – ¿Quiénes eran los horribles, senadora?

**Sra. Fernández de Kirchner.** – No, no voy a dar interrupciones. Después tienen todo el tiempo para hablar.

Si el presidente electo, Fernando de la Rúa, no tiene objeciones, el Senado nacional... Fíjese –repito–: si el presidente electo, Fernando de la Rúa, no tiene objeciones... Imagínense cuando dicen que tal presidente habló con tal bloque para que hicieran tal cosa, porque no hay división de poderes. Acá, no les parece mal el tema de que sea De la Rúa el que no tenga objeciones para que el Parlamento trabaje.

Si el presidente electo, Fernando de la Rúa, no tiene objeciones, el Senado Nacional dará media sanción a un proyecto de ley que reglamentará la atribución presidencial de dictar decretos de necesidad y urgencia. El jueves último, el senador nacional José Genoud conversó sobre este tema con el hermano del futuro mandatario, Jorge De la Rúa, cuya opinión tiene un peso importante en estos asuntos.

Cambio de posiciones. En la negociación de este texto, la Alianza se acercó a la postura original del peronismo, quizá por sentirse más cerca del poder. Así fue como los radicales aceptaron la cláusula que permite la continuidad de los decretos si el Congreso no se pronuncia sobre ellos, lo que favorece el poder presidencial.

Se transcribe parte del proyecto respecto del que, según la información que da cuenta, había habido un acuerdo en este Senado para que, finalmente, existiera la comisión que reglamenta esta cuestión de los decretos de necesidad y urgencia.

Los lineamientos principales del proyecto son los siguientes. Obliga al jefe de Gabinete a informar al Congreso sobre los decretos de necesidad y urgencia que dicte el presidente y la omisión de hacerlo le genera responsabilidad política; moción de censura –no hace falta que lo ponga acá, porque la moción de censura la pueden hacer si tienen las mayorías suficientes–; crea la comisión de trámite legislativo integrada por doce diputados y doce senadores. Los decretos de necesidad y urgencia mantendrán su validez aun en caso de silencio del Congreso o de que sólo una de las dos Cámaras proponga su derogación. Es decir, el decreto sólo podrá

ser rechazado por el concurso de la voluntad de las dos Cámaras. El mismo trámite deberá aplicarse a la delegación legislativa y a los vetos parciales y demás.

Acá, “La Nación” sí publica completo el artículo 99, en este caso.

Había habido acuerdo. Hubo conferencia de prensa, señor presidente, sobre este tema. Hubo conferencia de prensa, donde Augusto Alasino y Jorge Yoma, por el justicialismo, y Pedro del Piero y José Genoud, coteráneo de... Siempre tenemos a los mendocinos de presidentes de bloque del Senado.

**Sr. Sanz.** – Gracias...

**Sra. Fernández de Kirchner.** – Bueno, es coteráneo. Entonces, José Genoud y Pedro del Piero participan en la conferencia de prensa en donde presentan este proyecto. ¿Se acuerdan, más o menos, del contenido del proyecto?

Bien. Sin embargo, cambiaron. El 21 de junio de 2000, claro, habían pasado algunas cosas. La conferencia se había dado exactamente –acá tengo también la fecha de “La Prensa”– en octubre de 1999; por ahí dieron el acuerdo al que habían llegado.

El problema es que, en junio de 2000, ya se habían dictado decretos de necesidad y urgencia, que descontaban el salario de los estatales –el 430–; se había dictado el 446, que desregulaba las obras sociales –decían que era un decreto de necesidad y urgencia, pero se dictaba en junio para comenzar a regir el 1° de enero del siguiente año, y también se había hecho lugar a los descuentos previsionales.

Cambia la postura del peronismo, aquí, en la Cámara, porque aparece un interesantísimo artículo que firma Gustavo Ibarra, que actualmente se desempeña como cronista parlamentario de “La Nación”. Es el que cubre todos los eventos de aquí, de la Cámara.

Ya no hablo ni del radicalismo ni de nada: no, no, no. Acá es “La Nación” que consulta juristas. “La Nación” consulta juristas. Veamos quiénes son y qué dicen los juristas que consulta “La Nación”: la mayoría de los constitucionalistas consultados por “La Nación” rechazó de plano la teoría del presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado, Jorge Yoma, para quien la sanción de la Cámara alta, contraria a los decretos del Ejecutivo, es suficiente para derogar las medidas de ajuste.

Aquí, producto de las medidas por decreto de necesidad y urgencia que había tomado el gobierno de De la Rúa descontando salarios, haberes previsionales y desregulando obras sociales, había presentado muchos proyectos; pero como la comisión no estaba constituida y, por lo tanto, no había trámite previsto, lo hacían bajo la forma de proyectos de ley que –como ya lo dijimos cuando discutimos la conformación de AySA– es la forma en que hoy, sin comisión constituida, tiene el Parlamento a efectos de derogar un decreto de necesidad y urgencia. Se puede hacer, pero requiere la forma de una ley: una ley que sea aprobada –obviamente– aquí y allá, en la Cámara de Diputados, y que por lo tanto puede ser vetada, como también se dijo aquí. Por lo tanto, para ser insistida necesita, ¿qué, señor presidente? Dos tercios de las Cámaras, porque es allí donde palmariamente, cuando la Alianza descuenta salarios, haberes y desregula obras sociales por decretos de necesidad y urgencia, se advierte claramente que para derogar un decreto de necesidad y urgencia se requerían dos tercios. ¿Por qué? Porque hay que sancionar la ley y luego insistir ante un eventual veto del Poder Ejecutivo. Debo decir que no fue necesario. Si bien el Senado, que contaba con mayoría justicialista, sancionó la derogación de los decretos, cuando fueron a la Cámara de Diputados –que es la otra sanción que la ley requería– la suerte fue otra.

Ya se sabe: los académicos no están en esas peleas que tenemos los políticos de recortar salarios o no, de administrar. Los académicos están en otra esfera. Ellos piensan el país, piensan las normas, piensan la Constitución, mientras nosotros –peronistas, radicales, socialistas– nos dedicamos a la pelea y a esta cosa de la gestión administrativa, cada uno con su idea y con su concepción.

La lectura continúa diciendo que lejos de eso estaban las opiniones de Daniel Sabsay, Alberto García Lema y Félix Loñ. Félix Loñ creo que es un señor que todavía se desempeña como asesor, aunque no sé de qué senador. Yo lo suelo ver: es un señor mayor, de pelo blanco. Creo que va a todas las reuniones de Comisión de Asuntos Constitucionales. Decía que Sabsay, García Lema y Félix Loñ coincidieron en señalar que los decretos de necesidad y urgencia tienen fuerza de ley y que, por lo tanto, sólo



pueden ser derogados mediante la sanción de otra ley. Loñ dijo que a pesar de que el mecanismo de ratificación de los decretos aún no fue reglamentado, las pautas constitucionales existentes son lo suficientemente claras como para señalar que se requiere el rechazo de las dos Cámaras. En este sentido, Loñ destacó que el artículo 99 de la Constitución Nacional establece que deberán ser sometidos ante las dos Cámaras. Coincidencia: en la misma línea se expresó Sabsay, quien dijo que los decretos de necesidad y urgencia necesitan de un pronunciamiento de ambas Cámaras porque tienen fuerza de ley, y para dejar sin efecto una ley –para dejar sin efecto una ley, reitero– es necesaria la sanción de otra ley que la derogue.

Más claro aún fue el peronista Alberto García Lema, quien desautorizó la opinión de Yoma recordándole que el artículo 82 de la Constitución Nacional señala que no se puede atribuir una voluntad tácita al Congreso. Esto último es algo que comparto totalmente.

Quiero aclarar que García Lema es un académico de origen justicialista, que fue convencional constituyente y que también integró la comisión redactora de la constituyente de 1994.

Este artículo lo firma Gustavo Ibarra.

Pero estábamos en la historia de lo que pasaba en la Argentina: jornada decisiva en Diputados. ¿En qué era decisiva? En que esta sanción del Senado por la que se derogaban decretos de necesidad y urgencia había pasado a la Cámara de Diputados para su tratamiento.

Bien, como dije: jornada decisiva en Diputados –crucial–, los legisladores procurarán imponer su mayoría en el recinto para dejar sin efecto el proyecto del Senado. En el medio de la disputa de hoy se mezclará sin duda la teoría jurídica sustentada por los senadores del PJ, que sostienen que con el rechazo de un sola de las Cámaras...; ya no es la Constitución sino la teoría de los peronistas que dicen que no es así. Y después viene “Maniobra peronista”; ya se sabe, cuando los peronistas hacemos cosas hacemos “maniobras”, pero cuando las hacen los demás se trata de “cosas eficaces para la gestión administrativa...”, etcétera.

Veamos qué pasaba en la Cámara de Diputados. Era titular de la Comisión de Asuntos

Constitucionales –la misma que yo presido actualmente en el Senado– la diputada Elisa Carrió, que era la que debía habilitar el tratamiento de la derogación de los DNU que descontaban salarios –reitero–, haberes previsionales e impulsaban la desregulación de obras sociales.

Y se dice: sin embargo, cuando el diputado Carlos Soria intentó trasladar el argumento de que había que tratar el decreto y que al fin ya estaba derogado por el Senado, Elisa Carrió intuyó –ella intuye mucho, ustedes estarán acostumbrados, intuye todo, ahí también intuyó, no lo digo yo sino “La Nación”– rápidamente la jugada del justicialismo y dispuso suspender la reunión de la comisión. La Alianza es incoherente con sus principios y no quiere debatir el tema porque pretende gobernar con decretos, asestó Soria. “Asestó”, de golpe, de malo, pegó, feo, malo.

¿Qué dijo –no ya bajo intuición sino como respuesta a lo del diputado– la doctora Carrió? Y reitero que presidía la Comisión de Asuntos Constitucionales de Diputados desde el 10 de diciembre de 1999, ¿se acuerda senador Pichetto, ambos éramos diputados? “No queremos debatir un tema tan importante como el de la reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia en el marco de la irracionalidad y la chicana política”, respondió la diputada Carrió.

La disputa sigue, hervía el país, debo recordar que teníamos las gradas llenas de empleados de la Legislatura que gritaban porque les habían descontado los sueldos, la gente en la calle. Ya se había comenzado a sesionar con virtuales franqueos policiales, porque la gente se había puesto nerviosa; claro, les descontaban los sueldos, habían venido a cambiar la historia y miren cómo la cambiaban que empezaban con eso, así nomás, de entrada: desregulación de obras sociales, esa cosa que tienen con el tema de los gremios y los sindicatos; siempre para ellos ése es un tema fuerte.

Y llegamos al 25 de junio de 2000: el PJ, mayoría en el Senado, pretende imponer en la futura ley el criterio de que si una de las Cámaras del Congreso se pronuncia en contra los decretos pierden validez.

Bueno, acá tenemos nuevamente a la titular de la Comisión de Asuntos Constitucionales –Elisa Carrió, UCR Chaco–: se reunió el jueves

último con el secretario general de la Presidencia Jorge de la Rúa para unificar posiciones.

Resulta increíble; increíble no porque alguien se reúna con un miembro del Poder Ejecutivo a acercar posiciones, sino porque se debería ser más cuidadoso cuando se habla, cuando uno se dirige a los demás y se han tenido determinadas conductas.

Continúa diciendo: la titular de Asuntos Constitucionales se reunió el jueves último con el secretario general de la Presidencia Jorge de la Rúa para unificar posiciones. Sin embargo, hoy por hoy, la mayor preocupación de los diputados de la Alianza es agilizar esta semana el rechazo al proyecto de derogación del ajuste proveniente del Senado. Quieren acallar cuanto antes el debate que puso en duda la validez de los decretos oficiales. Sin embargo, a pesar de ser mayoría, el camino no se les presenta tan allanado.

Ahí ya no hay problema en ser mayoría; es decir, las mayorías se utilizan en la defensa de las instituciones y demás. Pero cuando la mayoría es de origen peronista se traduce en autoritarismo, hegemonía, acumulación de poder, seguidismo parlamentario, el Senado que se cierra, el Parlamento que no funciona y demás. En el otro caso, ya no. Y sigue: el grupo de doce diputados oficialistas disidentes, entre ellos la misma Carrió, anticipó su abstención cuando en el recinto se vote el proyecto proveniente del Senado. Concretamente, señor presidente, no solamente la cuestión no es tratada en comisión, no solamente no se consideraba la sanción del Senado que intentaba, en cierta forma, dejar sin efecto medidas restrictivas de los derechos y garantías de los ciudadanos, sino que, además, se abstienen. Bien.

Continúa: una luz de alarma se prendió en el oficialismo. Sin aquellos votos, la votación frente al PJ podía presentarse más reñida de lo esperado. Debo decir que en realidad no fue nada reñida; creo que, además, hubo colaboración de gente de mi propio partido que permitió que esos decretos siguieran vigentes. Hay que decirlo con todas las letras, porque ésa es la historia.

¿Cuál fue la estrategia de la Alianza? El PJ sentó la teoría jurídica de que el rechazo de un decreto por parte de ambas Cámaras invalidaba su esencia, mientras que para el gobierno el re-

chazo de una de las Cámaras no invalidaba un decreto de necesidad y urgencia. Para saldar este asunto, el oficialismo quiere resolver la cuestión de fondo, que es establecer una ley que fije los mecanismos parlamentarios para avalar o impugnar un decreto. Esta es la famosa comisión de la cual hoy estamos hablando.

“Las autoridades del bloque de diputados de la Alianza –Darío Alessandro, Horacio Perna-setti, Mario Negri y Elisa Carrió– junto con el titular de la Cámara baja, Rafael Pascual, acordaron anoche que en el plenario de comisiones que se realizará mañana para definir el rechazo a la maniobra (nuevamente ‘la maniobra’) de los senadores del PJ, también se avance en un proyecto de ley para reglamentar el mecanismo de aval parlamentario...” Nótese que dice “de aval” parlamentario; allí se les escapó, fue un acto fallido. No es comisión de aval, es comisión de contralor; lo que pasa es que cuando se trata de alguien blanco, alto y rubio es para avalarlo; cuando se trata de nosotros, nos tienen que controlar. Se trata de lenguaje, pero es importante, señor presidente, porque son los responsables de la información y de la conformación de la opinión pública. Bueno, se tratará de un acto fallido. Cuántos fallidos que hay.

Nos encontramos entonces con que la historia sigue. Terragno, desde el primer día, era jefe de Gabinete. Fue uno de los que firmó los decretos, dado que los DNU deben ser firmados por el jefe de Gabinete.

El sábado 1º de julio de 2000 nos informan que Terragno inició diálogo con los senadores, y aparece una foto del doctor Terragno con Augusto Alasino y otros senadores, en donde aparecen charlando.

“Los senadores justicialistas advirtieron ayer al jefe de Gabinete, Rodolfo Terragno, sobre la inconveniencia de que el Poder Ejecutivo vuelva a apelar a decretos de necesidad y urgencia para aprobar decisivas medidas de gobierno.” Calculo que estarían acordando emergencia económica, leyes de fomento pero, de la comisión no se dice absolutamente nada.

Hay una propuesta de Natale y otra cosa también muy interesante relativa a un acuerdo entre los senadores, que es de lo que hablábamos hoy.

“El gobierno y los senadores del Partido Justicialista –PJ– llegaron a un principio de acuerdo

respecto del proyecto de reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia que tantos tironeos generó entre el oficialismo y la oposición. El borrador que ayer se manejaba en la Cámara alta establece que los decretos de necesidad y urgencia sólo podrán ser rechazados por las dos Cámaras del Congreso. Esto favorece al gobierno, ya que no lo deja atrapado de las mayorías políticas...”.

Y quiero leer esto, porque es la quintaesencia del problema que nosotros tenemos en la República Argentina: la refracción de algunos sectores que se resisten a aceptar la decisión de las mayorías; sobre todo cuando las mayorías no les son favorables a ellos.

Fíjese: “El borrador que ayer se manejaba en la Cámara alta establece que los decretos de necesidad y urgencia sólo podrán ser rechazados por las dos Cámaras del Congreso. Esto favorece al gobierno, ya que no lo deja atrapado de las mayorías políticas circunstanciales (como es el peronismo en el Senado).”

Muy bien. Llegó un momento –y esto yo lo había olvidado, porque en el farrago y cúmulo de cosas uno se olvida– en que en éste, nuestro querido país, se pensó en que era bueno constituir esta comisión y sancionar la ley, porque dada la oposición o la mayoría peronista en este Senado, le iba a ser imposible gobernar.

Mire: hay una reunión que la describe... Ya había pasado el escándalo de los sobornos y, entonces, había quedado el cuerpo parlamentario, en el que hoy estamos sentados, con un grave deterioro de calidad institucional. Yo sinceramente no recuerdo algo que haya afectado más la calidad de las instituciones que aquel episodio. Pero bueno...

Decía que hay una reunión entre Duhalde, Cafiero y otros legisladores y políticos, y se llegó a pensar en este país que renunciaran todos los senadores. Se llegó a pensar esta frase –la voy a leer textual, porque me impresionó; uno olvida–: “Hacer cumplir la Constitución apunta la pretensión de este sector de que si la crisis en este Senado se profundiza por la investigación judicial, De la Rúa cuente con la Comisión Bicameral para poder gobernar con decretos de necesidad y urgencia, avalado por un pacto político y en una especie de transición hasta las elecciones legislativas”.

Era de tal magnitud el deterioro, que se llegó a pensar en crear la comisión para poder gobernar mediante decretos de necesidad y urgencia. ¡Esto pasó en la República Argentina!

Después hay un artículo, “El decreto de la Corte”, de Adrián Ventura, en donde también se hace una defensa de esta cuestión de la que hablábamos antes.

Y llegamos al martes 2 de enero de 2001. Fíjese de dónde arrancamos. ¿Se acuerda? 1996, a dos años de la sanción de la Constituyente. Ya llegamos –reitero– al 2 de enero de 2001. Lo mejor estaba por venir; todavía no había pasado todo lo que uno pensaba que podía pasar en este país; faltaba lo mejor.

“La UCR dilata la ley sobre decretos. Los senadores no quieren limitaciones. El proyecto que reglamenta esa facultad presidencial no fue aprobado por el Senado, por las resistencias políticas del oficialismo de De la Rúa, que ya firmó 38, el PJ, reclama controles..., etcétera, etcétera. Los senadores de la UCR se resistieron a tratar durante el último año en el recinto el proyecto de ley que justamente reglamenta el uso de esta herramienta excepcional e impone controles parlamentarios al poder presidencial.”

Habla de que “En la época del menemismo estos mismos legisladores cuestionaron con vehemencia los excesos que el presidente Carlos Menem había cometido en este campo y señalaban la voluntad... etcétera, etcétera”.

“En julio último, los legisladores de la UCR y el PJ, que integran la Comisión de Asuntos Constitucionales llegaron a un consenso. La discusión se centró en si hacía falta el rechazo de las dos Cámaras para dejar sin efecto un decreto o bastaba el pronunciamiento de uno de los cuerpos.

El gobierno propiciaba la primera de las posturas, para evitar que la mayoría peronista en el Senado manejara la suerte de los decretos. El PJ, en cambio, impulsaba un segundo criterio... Moraleja: hoy, todavía, la comisión creada por el artículo 99, inciso 3, no funciona y nunca fue reglamentada.

Así llegamos, señor presidente, al año 2004. Este relato no es mío, en todo caso es una relatoría lo que yo hice –se le dice así cuando uno lee algo que uno está contando o inventando–, en definitiva, hice de relatora. En realidad el tema

ya ni siquiera pasaba por si una Cámara, por si las dos, si sanción ficta o no... El tema pasaba porque la comisión no existiera, no funcionara, porque de esta manera, tal cual surge de toda la lectura... bueno, es diferente.

En ese marco, en el año 2004 se conformaron dos subcomisiones en la Comisión de Asuntos Constitucionales, que fue la que iba a estudiar el juicio de jurados, una vieja institución de la Constitución, y esta reglamentación tan adeudada a las instituciones. Así se conformó la comisión.

Voy a pasar ahora a la segunda parte de mi exposición, que tiene que ver fundamentalmente con el texto constitucional, con el proyecto del que estamos hablando y con todos sus antecedentes legislativos, que los hay y muchos.

Primera pregunta y primera afirmación. Tal cual lo afirmé en la Comisión de Asuntos Constitucionales cuando dije que es imprescindible dejar en claro la legalidad y la jerarquía constitucional que tienen los decretos de necesidad y urgencia. Yo cité muy someramente –al principio de mi intervención– que hasta la reforma del año 1994 había en la doctrina un debate acerca de la constitucionalidad e inconstitucionalidad de estos instrumentos. Algunos como Sagüés y Ekmekdjian sostenían que eran inconstitucionales, y otros como Villegas Basavilbaso y otros académicos sostenían la legalidad sobre la base de lo que se denomina poderes implícitos de la Constitución. Y permítanme un digresión porque ayer alguien puso como ejemplo a Bush, que pidió autorización al Congreso. Estados Unidos tiene las *executives orders*; algo adelantó el jefe de Gabinete pero no dijo todo. Es decir, son órdenes ejecutivas, una facultad propia por la ley segunda fundamental de la Constitución de los Estados Unidos –la nuestra es una réplica exacta de aquella– que establece la capacidad del presidente para legislar sobre facultades e instituciones sobre la propia Constitución. ¿Cómo fue utilizada? Roosevelt la utilizó por el tema de la discriminación de las minorías. Kennedy utilizó estas facultades para eliminar las discriminaciones que había en materia de otorgamiento por cuestiones raciales de los programas habitacionales. Bush utilizó esto en la restricción de derechos y garantías fundamentales después que se produjo en Estados Unidos el atentado del 11 de septiembre, acta patriótica, etcétera.

Como verá, como pasa en todos lados, el bisturí puede operar a alguien y salvarlo y también puede ser utilizado para degollarlo y matarlo; pero eliminar el bisturí y decir que es una porquería, realmente no me parece algo sensato. Esto es para analizar el sistema americano que aquí ayer fue puesto casi antitético con lo nuestro.

Por medio de las *executive orders* en Estados Unidos se pueden restringir seguridades, derechos y garantías de la parte dogmática de la Constitución, algo impensado en nuestro ordenamiento; algo impensado –repito– por donde se lo mire. Entonces, no es que me moleste que se ponga un ejemplo de los Estados Unidos, pero es mejor que se aclare cómo funcionan los sistemas, porque tengo mucho respeto por todos pero que nos coloquen como antidemocráticos y a Bush como un ejemplo de los demócratas, realmente no me parece serio, desde el punto de vista político, institucional y mucho menos desde lo jurídico.

Volviendo al tema de la inclusión, hasta el momento de la reforma, pese a que existía una gran discusión doctrinaria en materia de decretos de necesidad y urgencia y sobre su validez constitucional, esta situación no se reflejaba en la práctica concreta en cuanto a la gestión de gobierno. Como señalé, a través de decretos de necesidad y urgencia se instalaron el Plan Austral y diversas monedas, se congelaron juicios e, incluso, se dispuso el desagio. ¿Se acuerdan del desagio? También se instrumentó por decreto de necesidad y urgencia el plan Conintes. O sea que, en realidad, los primeros decretos de necesidad y urgencia datan de 1800 y pico, lo cual es bueno resaltarlo, por cuanto creo que todos tenemos una deuda con la verdad histórica y sería injusto, también, decir que estos decretos comenzaron a dictarse con el advenimiento de la democracia, durante la presidencia del doctor Alfonsín, lo cual no es cierto.

Entonces, estos decretos fueron incorporados con jerarquía constitucional en 1994, y la primera pregunta acerca de si son constitucionales tiene respuesta afirmativa. Ahora bien, para ello se exigen determinados requisitos sustanciales y formales. Los sustanciales, en orden a la materia, no pueden versar sobre materias impositiva, penal, electoral y de partidos políticos, y deben ser dictados por razones de urgencia que



impidan ser tratados por las Cámaras como un proyecto de ley. Además, existen requisitos de carácter formal, como ser firmados en acuerdo general de ministros; suscritos también por el señor jefe de Gabinete; remitidos a la Cámara.

Es decir, después de la reforma de 1994 no hay discusión acerca de la jerarquía constitucional y, por ende, de la legalidad de los decretos de necesidad y urgencia.

Ahora bien, ¿qué es lo que hace el constituyente cuando crea los decretos de necesidad y urgencia? En 1994 se hizo una reforma profunda en lo que respecta al tratamiento y sanción de las leyes en la Constitución Nacional. El artículo 77 original de la vieja Constitución –que tenía otro número, dado que se produjo un corrimiento por efecto de dicha reforma– se refería, fundamentalmente, a la formación y sanción de las leyes, hoy capítulo quinto, artículo 77. Quiero leerlo textualmente: “Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso, por proyectos presentados por sus miembros o por el Poder Ejecutivo, salvo las excepciones que establece esta Constitución”. O sea que la reforma de 1994 modifica el viejo sistema de iniciación de las leyes y de capacidad legisferante, que en la vieja Constitución de 1853, con la reforma de 1860, solamente estaba en cabeza del Poder Ejecutivo, el cual puede iniciar proyectos, al igual que cualquiera de los miembros de las Cámaras.

Sin embargo, con esta reforma se amplía la capacidad legisferante, no solamente a través de los DNU, sino a través de la iniciativa popular prevista por el artículo 39, por medio de la cual los ciudadanos, con determinados requisitos que establece la ley, están también en condiciones de tener esa capacidad, en cuanto a la presentación de iniciativas. Y el DNU, ¿es una ley? No, es un DNU, pero tiene jerarquía de la ley, porque aborda temas que solamente por Constitución están reservados a la ley. Y lo crean como una puesta en tiempo, tal vez, de las capacidades, y recuerdo aquí lo del bisturí, que va a tener que ver después con la tercera parte, que es el análisis cuantitativo y cualitativo de los decretos de necesidad y urgencia.

Como vimos, el artículo 77 terminaba diciendo: “...salvo las excepciones que establece esta Constitución”. Las excepciones son, entre otras, iniciativa popular, decretos de necesidad

y urgencia, que tiene nueva capacidad legisferante. Primera cuestión, señor presidente: ¿qué dice respecto de la comisión? Porque está claro que nosotros no estamos regulando la capacidad de dictar decretos de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo; ésta ya la tiene, porque se la dio el poder constituyente, ¿qué es lo que el poder constituyente no resolvió porque no hubo consenso para hacerlo en la Comisión Redactora y, por lo tanto, en el plenario? Paso al artículo 99, que fija las atribuciones del Poder Ejecutivo, donde se introduce en el inciso 3. Ustedes saben que el inciso 1 habla de decretos comunes, de capacidad, lo relacionado con la reserva de administración de la gestión. El inciso 2 establece la capacidad de reglamentación que tiene el Poder Ejecutivo; o sea, de reglamentar las leyes que nosotros sancionamos. Y en el inciso 3, como capacidad, como competencia, no como poderes ni como la suma del poder público... Empecemos a hablar, por favor, técnicamente, de competencias. Tiene competencia para dictar, por el inciso 1, decretos de los que se denominan autónomos y propios de la zona de administración; por el 2, los reglamentarios, y por el 3 los decretos de necesidad y urgencia. Esta es la Constitución. Podrá gustar o no gustar, la habré votado o no la habré votado, pero lo cierto es que una vez que la ley o la Constitución fue votada, rige para todos.

¿Qué es lo que estableció –y quiero leer textualmente– la comisión y qué tenemos que hacer nosotros aquí en el Parlamento? Hablo de las limitaciones en orden a la materia a la que ya hice referencia, de las condiciones fácticas que deben darse, de las condiciones formales. Esto es, acuerdo de ministros... “El jefe de Gabinete de Ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente...”. Por eso, por una cuestión de técnica legislativa, había varios proyectos que decían: “Créase la Comisión Bicameral...”. Erróse. Nosotros no creamos nada, lo creó la Constitución; nosotros reglamentamos. “Créase la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara”. Esto es textual. A diferencia de lo que sucede, por ejemplo, en el Consejo de la Magistratura, donde esta representación política está sometida a la condición de ser posible. Yo los invito a leer el artículo 114, cuando



habla de representación y dice “en la medida de lo posible”. O sea, que la representación política está sometida a una condición: que sea posible. Acá no, acá es imperativo. Acá establece que la representación debe ser proporcional, y así lo re-cepta el proyecto del cual estamos hablando.

Decía, entonces: “...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 la Cámara, para su expreso tratamiento”. Esta frase, y las características en sí de todo el diseño constitucional, del propio desarrollo del artículo, establece la necesidad de que tengan expreso tratamiento, tal cual surge del proyecto que hemos sometido a consideración. Además reafirma: “que de inmediato considerarán las Cámaras”.

Y aquí viene lo que estamos haciendo hoy. Dice: “Una ley especial, sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, regulará (que es lo que tiene que hacer la ley: mandato constitucional) el trámite y los alcances de la intervención del Congreso”. Fíjese, los alcances. ¿Por qué esta redacción? Muy simple. Porque no había acuerdo en la Convención Constituyente sobre cómo debía ser esa intervención del Congreso. Por eso, el poder constituyente delega –esto es una auténtica delegación constituyente– en el Parlamento los alcances que tendrá esa intervención, y le fija una cláusula especial. Indica que debe ser la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros. La misma mayoría calificada que exigió para el Consejo de la Magistratura, asignaciones específicas y coparticipación, cláusula tercera, inciso 75, de “Atribuciones del Congreso”. Esto es lo que marca el contenido.

Frente a esto, surge la otra discusión que se ha planteado. ¿Cuáles son los alcances de esa intervención? ¿Ratificación?, ¿tratamiento?, si no hay ratificación, ¿qué pasa?

Creo que la Constitución debe ser interpretada *in totum* y con la totalidad del texto. Se dio una discusión que luego vamos a reseñar en todos los antecedentes legislativos que tengo en mi poder y que fueron tomados en consideración para la elaboración del presente proyecto. Pero voy a terminar con mi razonamiento sobre lo que se ha discutido y sobre las crónicas a las que hice referencia. Es decir, si se trata de un

acto complejo o no, porque, en definitiva, y tal cual se conversó en la comisión, si exigiera ratificación por parte de la Cámara estaríamos ante un acto complejo.

Se estableció que el alcance fuera fijado por la mayoría calificada en ambas cámaras. Ahora bien, hay cuestiones donde no hay esfera de libertad para esta cuestión del alcance que se da a la intervención. Esa fue una gran discusión que se tuvo y que aún se tiene con el presidente del bloque al que pertenezco, que plantea la sanción ficta. ¿Por qué sostengo que lo dicho sobre la sanción ficta del artículo 82 es aplicable? Es decir, ¿por qué jamás por el transcurso del tiempo o del silencio podríamos nosotros determinar que algo se aprueba? Por una cuestión muy simple. Cuando hablamos de la modificación que sufre el capítulo de “Formación y sanción de las leyes”, el artículo 82, que no estaba incluido, se incluye expresamente. Fíjese lo que dice: “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente...”. Vuelvo a leer el artículo 99, inciso 3: “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”. Dice el artículo 82: “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye en todos los casos la sanción tácita o ficta”. El senador Pichetto sostenía, en virtud del derecho público provincial, que podía darse la sanción ficta. Yo sostengo que no porque el derecho público constitucional provincial lo fijan la letra y el texto de las Constituciones de las provincias, y es cierto que en la Constitución de su provincia, Río Negro, hay un plazo y, si no es tratado, queda sancionado. Lo mismo sucede en Salta y San Juan. En todo caso, será reprochable éticamente que alguien sostenga en su provincia que puede haber sanción ficta y acá que no la puede haber. Pero, legal y constitucionalmente, la letra de la Constitución Nacional es la que tenemos, que no es la letra de Salta, Río Negro ni San Juan.

Entonces, señor presidente, este proyecto establece muy claramente la no aprobación ficta por el transcurso del tiempo. ¿Por qué? Porque, en realidad, el DNU tiene, en vistas del ordenamiento jurídico y el alcance que le estamos dando, plena validez desde el momento de su dictado. ¿Por qué digo esto? Cuando la Constitución ha querido darle consecuencia

a los silencios, o ha querido una actitud posterior de la Cámara, en un acto complejo, lo ha hecho expresamente, en la propia reforma constitucional.

En cuanto al tema del silencio, el propio artículo 80 dice que se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. También estamos en la sanción. Es lo que se conoce como promulgación automática y podríamos hablar, también, de promulgación ficta.

Hablamos del tema de si se trata de un acto complejo. Aclaro para quien no es abogado o para el que no le interesan estos temas, que se denomina acto complejo jurídico aquel que requiere de dos voluntades, o de dos pasos administrativos, o de dos pasos jurisdiccionales para tener plena validez. Por ejemplo: las leyes, para ser tales, deben ser sancionadas por ambas Cámaras, al mismo tiempo deben ser promulgadas. Hay actos determinados que sí son complejos y respecto de los cuales la Constitución fija claramente que necesita una ratificación posterior por parte del Senado porque si no, cae. Típicas, inclusive, son las propias atribuciones del artículo 75 del Poder Legislativo. Incisos 19, 22 y 24 del artículo 75. Ustedes saben que las relaciones exteriores, por imperio de la Constitución, corresponden al Poder Ejecutivo, pero los tratados que firma el Poder Ejecutivo, en el marco de lo que prescriben los incisos 22 y 24 del artículo 75, exigen la ratificación de este Parlamento para tener operatividad; si no los ratificamos nosotros, no sirven.

Pasa lo mismo –y es un caso bastante parecido al del DNU– con el Estado de sitio. El Estado de sitio es facultad propia del Poder Legislativo, salvo cuando están en receso las Cámaras, entonces él puede tomar la atribución, pero inmediatamente que deja de haber receso debe ser tratado por la Cámara porque si no, teóricamente caería. No sucedió así, por ejemplo, con varias intervenciones que no fueron tratadas, pero eso es harina de otro costal. Entonces, se exige la intervención; si no, cae.

El caso de los funcionarios, lo prescribe –si mal no recuerdo– el inciso 16, en las atribuciones del Poder Ejecutivo. Se trata de la designación de aquellos funcionarios que requieren acuerdo del Senado. Hay una serie de funcionarios, entre ellos los miembros de la Corte, que requieren

acuerdo del Senado. El Poder Ejecutivo puede hacerlo cuando el Congreso está en receso, pero fija plazo de caducidad para el caso en que, cuando renueve la próxima Legislatura, no se le otorgue el acuerdo.

Lo mismo pasa con las cláusulas transitorias sexta, octava, décima y décimo tercera. La cláusula transitoria sexta estableció un plazo para dictar la coparticipación: finalización de 1996. La cláusula octava estableció la legislación delegada –que seguramente vamos a tratar la semana que viene–, que caducó. Es decir, caducará a los cinco años de la vigencia de esta disposición, excepto aquella que el Congreso ratifique expresamente. Por eso, señor presidente, venimos ratificando cada tres años porque la Constitución había fijado plazo de caducidad. No solamente allí: también en la décima, a raíz de la renuncia anticipada de Alfonsín y de la asunción, cuatro o cinco meses antes, del posterior presidente, se debió hacer una cláusula transitoria para acomodar los plazos constitucionales, porque no daban por ese lapso en que se había gobernado.

También puedo mencionar la décimo tercera: “A partir de los trescientos sesenta días de la vigencia de esta reforma, los magistrados inferiores solamente podrán ser designados...”. Es el caso del Consejo de la Magistratura.

¿Por qué doy estos ejemplos? Porque cada vez que el legislador constituyente ha querido fijar plazos, los ha fijado expresamente. Porque cada vez que ha querido dar validez al silencio, lo ha hecho expresamente, como es en el 80. También –me olvidaba–, como es en el artículo 115, sobre jurado de enjuiciamiento. Establece claramente que si se le inicia juicio a un magistrado de la Nación en el marco del procedimiento que prescribe la Constitución y transcurren 180 días sin que ese magistrado sea juzgado cae la acusación y debe ser repuesto en el cargo.

Mire: yo le puedo decir algo. Conozco a los que redactaron este texto de la Constitución. Yo fui miembro en la Convención Constituyente, aunque miembro medio opositor. Sobre los que redactaron esta Constitución, uno puede tener una valoración política, personal o la que usted quiera. Pero en cuanto a saber redactar cláusulas de la Constitución, en cuanto a saber lo que se quiere decir y lo que no se quiere decir... Creo que

estaba también Marcelo Guinle como miembro de la Constituyente y de la Redactora. Ahí lo estoy mirando; me había olvidado. El senador Guinle también fue miembro de la Comisión Redactora. La comisión la presidía el doctor Corach y, en realidad, la manejaba el doctor Corach: así, con todas las letras. Lo cierto es que ésta es la redacción de nuestra Constitución. Esta es la voluntad de nuestra Constitución.

Año 2004, señor presidente: se conforma la subcomisión –yo le decía recién– de jurados, que tuvo dictamen favorable. Creo que cayó porque hubo recambio parlamentario y, por lo tanto, no pudo tratarse.

Finalmente, la comisión emitió dos dictámenes en el tema de reglamentación: por un lado, el firmado por el senador Sanz y, por el otro, el suscrito por el senador Pichetto. Al senador Pichetto le objeté personalmente dos cuestiones que –a mi criterio–, eran insalvables. El repetía la fórmula de “en lo posible” en la composición de la comisión, cosa que no permite la Constitución. Por otro lado, está el tema de la sanción ficta, en cuyos argumentos no voy a extenderme demasiado porque los acabo de formular.

Hubo muchos antecedentes legislativos sobre proyectos de necesidad y urgencia, señor presidente, de muchísimos miembros de esta Cámara, incluida también esta presidenta. Mire: debo decir que el senador Sanz reconoció la tarea que había hecho la Comisión de Asuntos Constitucionales. No sé si habrá modificado su parecer desde ese día hasta ahora, pero tuvo una actitud elogiosa para con la comisión. Tuvo una actitud muy elogiosa: reconoció que habíamos hecho un buen trabajo y que habíamos receptado muchísimos antecedentes e iniciativas de distintos señores senadores.

En realidad, con respecto a este dictamen de comisión que estamos considerando, yo voy a comenzar por los antecedentes en Diputados, que son los que tengo.

En 2004, en la Cámara de Diputados hubo un dictamen de mayoría y uno de minoría, donde –letras más o letras menos– se establece esta cuestión. El trámite es el tratamiento expreso inmediato por parte de las Cámaras, respetando los plazos que establece la Constitución –10 días para ser remitidos, 10 días para ser tratados–, si la comisión no tiene despacho. Esto no es ninguna concesión: es letra de la Constitución

y establece la plena validez de los DNU en el marco de lo que estuve diciendo, hasta tanto no sean rechazados por ambas Cámaras.

Y acá viene a cuento la primera parte de la exposición: a partir de la sanción de esta ley –si tenemos suerte en Diputados; porque últimamente con esto de la calidad institucional, sancionamos leyes secretas que lo siguen siendo porque la Cámara baja todavía no las trató y el Senado sí, como, por ejemplo, el Estatuto Penal de Roma, respecto del cual se nos cayó el proyecto; podemos hablar unas cuantas horas de calidad institucional, pero lo cierto es que todavía no nos trataron leyes secretas que tuvieron sanción en el Senado. Al respecto, un juez dictó la constitucionalidad de la mencionada norma hace pocos días, pero nosotros, el año pasado tratamos esto en el Senado y le dimos sanción–, no va a ser necesario, como pasó durante la gestión de la Alianza, sancionar una ley –en realidad, no se pudo sancionar nunca, porque la Cámara de Diputados nunca consideró el proyecto girado en revisión por el Senado–, ya que la mayoría simple de cada cámara bastará para que los decretos de necesidad y urgencia puedan ser derogados y no ratificados; dándoseles validez hasta el momento en que esto suceda por una cuestión del principio de seguridad jurídica, respecto del cual no hay ninguna diferencia con otro proyecto.

Pero lo cierto es que hasta hoy, en la República Argentina, para derogar un decreto de necesidad y urgencia –cualquiera fuera su contenido– se requerían los dos tercios de cada Cámara; es decir, la misma mayoría que para reformar la Constitución. Ya les leí todo lo que se dijo y lo que establece la propia Carta Magna. Por lo tanto, hasta que no los tengamos reglamentados, estos decretos podrán ser tratados bajo la forma de ley. Es por ello que siempre le queda al Poder Ejecutivo la espada de Damocles del derecho de veto; y entonces, únicamente se insiste con los dos tercios.

O sea que hasta hoy se necesitan los dos tercios de cada cámara. Pero a partir de hoy –y si en Diputados también se aprueba el proyecto– se requerirá mayoría simple y a través de una resolución de cada Cámara porque, obviamente, no se adopta la forma de ley.

Por lo tanto, el Poder Ejecutivo, en cualquier momento de los últimos doce años de la historia

de la Argentina, pudo haber derogado decretos de necesidad y urgencia. Eso sí, había que juntar la mayoría en cada Cámara, tener la ley y que después no se la vetara. Pero ni siquiera pasó eso.

En cuanto a los antecedentes –Orden del Día N° 1.505 de la Cámara de Diputados–, haré una digresión, porque hubo algunas críticas al proyecto que emitimos, las que fueron publicadas en letra de molde –como siempre–, lo cual llama la atención. En ese sentido, tengo aquí un artículo de Adrián Ventura que es fantástico, después se los leeré. Hay otro de Gustavo Ibarra y el de Martín Di Natale, cuyo título es “No todo lo que brilla es transparencia”, es interesante. ¿Saben por qué? Porque él manifiesta que si sacamos esto, porque tenemos mayoría en el Senado, nunca lo vamos a tratar.

¿Saben cuál es el lugar donde más se consideran las iniciativas que manda el Ejecutivo? En la Cámara donde más legisladores tiene, es decir aquí, en el Senado. Aquí se trataron casi todas las renegociaciones de los veinte contratos, y somos cuarenta y dos senadores sobre setenta y dos.

Miren lo que dice Martín Di Natale del proyecto en “La Nación”, por supuesto: ante la falta absoluta de normas, la propuesta del kirchnerismo para regular los decretos presidenciales de necesidad y urgencia es un paso importante hacia el control legislativo, pero con un oficialismo que maneje con la mayoría el escenario parlamentario de esta herramienta –¿se acuerdan lo que decían cuando la mayoría era peronista, no?, que no se podía gobernar– puede convertirse en una verdadera trampa o, en el mejor de los casos, será la justificación institucional para avalar en el tiempo un esquema discrecional de ejercer el poder. Con el proyecto aprobado ayer en comisión por el Senado, ¿qué garantías tendrá la oposición de que los decretos presidenciales serán tratados por el Congreso?

Acá, en este Senado, todas las garantías, porque hemos tratado todos los contratos de renegociación que ha enviado el Poder Ejecutivo. Ayer, discutimos también la modificación de la ley 24.156. No le tenemos miedo al debate. ¿Sabe por qué? Porque tomamos medidas que creemos que pueden ser defendidas y que van en consonancia con las convicciones que hemos

tenido toda la vida. No nos pesa ser mayoría porque, además, personalmente nunca me interesó ser mayoría para hacer cosas con las que nunca estuve de acuerdo políticamente, y no ya legal o legítimamente, como se ha dicho.

Quería encontrar las críticas, porque había una muy interesante. Aquí la tengo; el título es tremendo: “Fuerte rechazo en el Senado al proyecto que regula los decretos”. Y expresa: La oposición cuestiona la iniciativa de Cristina Kirchner que se debatirá en diez días. Quiénes son los que cuestionan. Bueno, por supuesto, según Terragno esta trampa tiene que ver con la cuestión de que no se fijen plazos para que el Congreso discuta cada DNU. ¿Recuerdan lo que había pasado?

Macalusse, del ARI, dice: Nosotros vamos por el proyecto original de Cristina, porque si no el paso del tiempo va en favor de la vigencia del DNU. Se refiere a un proyecto que yo había firmado en 2001 en ese Senado y del cual ahora voy a hablar.

El diputado constitucionalista Jorge Vanossi, de Compromiso para el Cambio, dice que esto es un acto de gatopardismo. Se trata de Jorge Vanossi, el que era radical, que después estuvo en el gobierno de Duhalde. Este no es Borocotó; Borocotó se es cuando se viene al peronismo; cuando se van del peronismo se trata de gente que se ha dado cuenta de que estaba equivocada. Vanossi habla de gatopardismo.

Y el senador Ricardo Gómez Díez también aseguró que el dictamen es contrario al artículo 81 de la Constitución Nacional y demás.

Voy a leer, señor presidente, en este Orden del Día N° 1.505 de 2004, el proyecto de Vanossi. Es un tema interesante el de Vanossi, porque no solamente se cambió de partido –lo cual no me molesta y, además, sería anecdótico–, sino que es presentado en todos los medios como un importante académico, con lo cual existe una doble valoración: no solamente es político sino que, además, es académico. Quiero leerles el proyecto que Vanossi había presentado en la Cámara de Diputados para la reglamentación de decretos de necesidad y urgencia.

¿Qué establecía ese proyecto? Falta de aprobación por las Cámaras. Transcurridos sesenta días desde la recepción por las Cámaras de un decreto a que se refiere la presente ley sin que



ambas Cámaras lo hubieran aprobado, el decreto se considerará no ratificado. Bueno. A continuación dice: Lo expresado en el párrafo anterior no se aplicará cuando el decreto trate sobre algunas de las materias a que se refiere el artículo 75, incisos 18 y 19, de la Constitución Nacional. En estos últimos casos, si ninguna de las Cámaras lo rechaza, el decreto continuará vigente hasta que ambas Cámaras se pronuncien.

Quiero leerles ahora el artículo 75 de la Constitución a fin de advertir lo que –según Vanossi– se podía dictar sin problemas. Los incisos 18 y 19 del artículo 75 –sobre todo el 19– constituyen la denominada “cláusula del progreso”, como también se la ha llamado en la Convención Constituyente, en la cual fue reformada y ampliada. Les voy a leer, entonces, todo lo que se puede hacer.

“Inciso 18. Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables [ni imagino lo que se podía hacer con la construcción de ferrocarriles y canales navegables si uno decidiera dictar un decreto de necesidad y urgencia, por ejemplo], la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo”.

El inciso 19 dice: “Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento.

”Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas [eso sí], el Senado será Cámara de origen.

”Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional

respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

”Dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras del autor; el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales.”

Me quedé casi sin voz. O sea –había un personaje que decía “o sea”–, en base a esto, en realidad, casi estuve a punto de modificar el dictamen de la subcomisión y tomar de modelo el dictamen de Vanossi. La verdad es que si me ponía a elegir entre el dictamen que sanciono y el de Vanossi, me quedaba con el de Vanossi. Pero bueno, había que ser serios... Hay que ser serios, señor presidente. Y trabajamos sobre el proyecto que ambos presentaron.

Hay también un proyecto que tomé de Stolbizer, porque era muy interesante. Esta diputada tiene dos iniciativas, aunque en realidad se trata del mismo texto. Ella lo presenta sola en 2004. Pero el mismo proyecto lo firman Stolbizer y el entonces diputados Rubén Giustiniani, hoy senador. En ese entonces, Giustiniani estaba en la Alianza. Vamos a ver qué pasaba en la República Argentina en aquellos momentos.

Y me encuentro con el Orden del Día N° 1.949 de la Cámara de Diputados, que contiene un proyecto de ley firmado por los diputados Margarita Stolbizer, María Barbagelata, Mario Bonacina, Roberto de Barriazarra, Juan Carlos Farizano, Gustavo Carlos Galland, Rubén Giustiniani, Carlos Iparraguirre, María Ocaña, Ricardo Patterson, Alejandro Peyrou, Eduardo Santín, María Sodá, Atilio Tazzioli y Ricardo Vázquez. Reitero que firma también el hoy senador Giustiniani.

Fui al proyecto, porque quería saber. Este orden del día tiene fecha del 15 de mayo de 2001. Ya habían pasado los decretos de necesidad y urgencia de 2000. No había venido todavía el “corralito” y todo lo demás. Creo que estaba Cavallo en el gobierno en mayo de 2001. ¿No?

**Varios señores senadores. – Sí.**



**Sra. Fernández de Kirchner.** – Ya estaba Cavallo en el gobierno. Todavía no había llegado el “corralito”, pero ya habían estado los decretos de necesidad y urgencia sobre reducción de salarios, etcétera.

Fui a ver. Es el mismo proyecto que el presentado por la diputada Stolbizer en 2004. Es el mismo que firma Giustiniani y la iniciativa es sumamente parecida a la que hoy estamos considerando.

Voy a leer la parte pertinente: El despacho debe ser de resolución por la ratificación o derogación total del decreto. No fija ningún plazo. Continúo leyendo: “Rechazo del decreto de necesidad y urgencia. Si se derogare expresamente el decreto, la resolución podrá decidir si tendrá efectos retroactivos si se entendiere que no estaban dadas las circunstancias excepcionales previstas en el artículo 99, inciso 3...”. Es, prácticamente, en los ejes centrales, exactamente igual a éste. Le da plena validez a los DNU, a menos que sean rechazados por ambas Cámaras mediante una resolución.

Esto pasaba también en la Argentina en 2001. Habían pasado cosas y –reitero– no venía lo peor. Habían pasado cosas espantosas y también uno veía por ahí –después, lo voy a ver en la calidad de los decretos de necesidad y urgencia– cuál era la actitud, cuando esos instrumentos llegaban a la Cámara, de los que hoy dicen que no se respeta al Congreso y utilizan las palabras “autoritarios”, “hegemónicos” y demás. Esto tiene una tercera parte, que es la calidad y cantidad de los decretos de necesidad y urgencia.

También hay dos proyectos de Gómez Diez, que era el otro que criticaba este dictamen. Hay dos: uno de cuando era diputado y otro de ahora, que es senador. En el mismo orden del día en el cual se publica lo de Margarita Stolbizer y Rubén Giustiniani, el senador Gómez Diez habla de “omisión de las Cámaras”. Y dice: “Si las Cámaras no se reunieran dentro del plazo de los siete días corridos para tratar el o los despachos de la Comisión Bicameral, o se produjera el caso del artículo 14, el tema se considerará como primer punto del orden del día de la primera sesión que se celebre. Si en esta última ocasión tampoco se pronunciaron las Cámaras, el decreto de necesidad y urgencia adquirirá plena validez como si hubiere sido ratificado

por el Congreso”. O sea –reitero–, ratificación ficta, mero transcurso del tiempo, sancionado porque esa es una limitación insalvable de la Constitución en cuanto a la sanción *ficta*. Respecto de la validez, afirmaba: Los decretos de necesidad y urgencia en su redacción originaria tendrán plena validez legal hasta el momento de su aprobación, rechazo total o modificación introducida por el Congreso. A partir de este momento, el aludido decreto regirá de acuerdo con la sanción conformada por el Congreso. Sanción ficta, en manifiesta violación de lo dispuesto por el artículo 82, y leo en letras de molde respecto de este proyecto, que estamos violando la Constitución.

Ahora vamos al Senado. También está el senador Gómez Diez, con un proyecto –que ahora voy a ver si lo consigo– en el Orden del Día N° 20. En ese proyecto, también nosotros firmábamos y establecíamos plazo de caducidad en el marco de lo que estaba sucediendo en el país. Surgen muy claramente de las versiones taquigráficas las razones por las cuales poníamos plazo de validez por las cosas que se estaban haciendo y porque se impedía además el tratamiento en las Cámaras.

La historia y las argumentaciones hay que leerlas completas y contarlas completas. Se nos iba el país de las manos, el que venía era peor que el que había estado. No le bastó la reducción de salarios, no le bastó la regulación de las obras sociales. Después, vinieron con el corralito, con la apropiación de los recursos y de los ahorros de los argentinos, con lo que se les ocurriera, con el blindaje... No sé, no quiero hacer un inventario de las cosas feas que nos pasaron a todos los argentinos porque, en definitiva, nos pasaron a todos. Lo que pasa es que algunos sufrieron más que otros y, generalmente, la clase política en general sufre bastante menos que los ciudadanos que están sometidos a su gestión.

En este marco y en este país, sostuvimos el tema de la necesidad de la ratificación y ¿qué pasó después? ¿Qué decíamos? Que en nombre de estas cuestiones se estaban conculcando derechos y garantías de los argentinos. ¿Saben qué se hacía en lugar de presentar proyectos de derogación del decreto? Se presentaban proyectos diciéndose “veríase con agrado”. Miren: yo tengo acá un proyecto que es antológico. Recuerdo que se habían afectado los derechos

de los trabajadores. ¿Qué es lo que hicimos muchos legisladores? Presentar un proyecto para derogar dicha afectación. Era lo que había que hacer. Sin embargo, se presentaron proyectos de declaración en los que se expresaba que se vería con agrado que el Poder Ejecutivo derogara esa norma. Repito: el proyecto decía: “Vería con agrado”. Lo firmaban diputados del ARI y del Partido Socialista como María América González, mi querido amigo Alfredo Bravo, Jorge Giles, Irma Parentela, Héctor Polino, Elsa Quiroz y Alfredo Villalba. Su texto señalaba: “Vería con agrado que se deroguen los decretos que cercenan los derechos de los argentinos”.

Y hoy aquí, a nosotros, a este gobierno se lo trata de autoritario, de hegemónico y de concentrador de poder. Ya habrán visto los señores senadores cómo trataba la prensa estas cosas cuando las hacían otros que no eran peronistas; por lo menos el diario “La Nación”, como he leído, aunque es injusto generalizar porque, seguramente, hubo otros medios que habrán cuestionado fuertemente esto; como me consta.

La historia es que el Orden del Día N° 20 nunca pudo ser tratado. Luego, siendo yo diputada y no senadora, se produjo el Orden del Día N° 1.152. También el senador Gómez Diez, junto con la senadora Luz Sapag y los senadores Pablo Walter y Salvatori, reproduce prácticamente el mismo, de sanción ficta y validez plena por el mero transcurso del tiempo.

A su vez, existió también un proyecto firmado por la señora senadora Negre de Alonso, muy parecido al que hoy propiciamos sancionar, y un dictamen de comisión firmado el 22 de julio de 1995. Recuerdo que se obtuvo sanción en el Senado y que fue la única que se produjo en el Parlamento argentino, dado que la Cámara de Diputados jamás efectuó sanción alguna, porque ocurrió unos meses antes de la renovación parlamentaria de 1995. Lo recuerdo muy bien porque ingresé como senadora el 10 diciembre de dicho año.

En ese marco, el proyecto que hoy estamos abordando obliga en forma expresa al tratamiento por parte de las Cámaras. La historia demuestra que en este Parlamento las mayorías tratamos y debatimos los temas.

¿Sabe por qué digo esto, señor presidente? Porque ahora viene la tercera parte de mi ex-

posición, que tiene que ver con la cantidad y la calidad, con los análisis cualitativos y cuantitativos que hacemos nosotros.

Antes de ello, quiero que quede documentado en la versión taquigráfica que el Orden del Día N° 20 del año 2000 contenía un proyecto que fijaba que si las Cámaras no se reuniesen dentro del plazo de los 7 días corridos para tratar el o los despachos —o sea, tres días menos de los que marca la Constitución—, el tema se consideraría como primer punto del orden del día de la primera sesión que se celebrara. Si en esta ocasión tampoco se expidieran las Cámaras, el decreto automáticamente regiría según el texto elaborado por el Poder Ejecutivo. Ricardo Gómez Diez, Pablo Walter, Pedro Salvatori, Luz M. Sapag.

Ahora vamos a hablar de otra cuestión, señor presidente, que tiene que ver con esto que yo estaba afirmando recién. Porque ustedes habrán observado durante muchísimo tiempo que hay una suerte de *ránking*, una suerte de estudio para ver quién sacó más decretos de necesidad y urgencia, como si esta fuera una cuestión de números. O sea, el que tiene más decretos de necesidad y urgencia es el más hegemónico, el más autoritario, el más malo.

Y quiero hacer mención, específicamente, de dos cuestiones que aparecieron en “La Nación” el lunes 3 de julio de 2006, primera portada: “Kirchner firmó más decretos que leyes. Así lo revela un estudio privado”. Firma la nota Laura Capriata.

Se trata de un estudio privado. Quiero leer algunas partes, porque merecen leerse. Los datos de los que habla diciendo que Kirchner hace esto, según se afirma se desprenden de una investigación del Centro de Estudios de Políticas Públicas Aplicadas —CEPPA— y muestran una tendencia que se acentúa desde que Kirchner llegó al poder.

Incluye una investigación del CEPPA realizada por Delia Ferreira Rubio y Mateo Goretti, que estudian el tema desde 1989 y ya expusieron al respecto en las universidades de Oxford, Chicago y Cambridge. Hablan de la cantidad de decretos.

Pero yo quiero ver la opinión de Ferreira Rubio. Dice: pero para Ferreira Rubio el tema de los DNU no debe verse como un fenómeno

no aislado sino como parte de una estrategia —esto entre comillas— general del gobierno que tiende a concentrar poder en el Ejecutivo y a relegar al Congreso a un papel secundario, según explicó a “La Nación”.

La nota dice que: para la experta en partidos políticos, en esta misma política de devaluación del Congreso se inscribe el proyecto del Ejecutivo de otorgar superpoderes permanentes al jefe de Gabinete en materia presupuestaria, y a la iniciativa oficialista de regulación de los decretos de necesidad y urgencia que el Senado tratará esta semana. La misma estrategia en la oposición donde permanecen movilizados. Ambos desnudan el propósito del gobierno de cerrar el Congreso...

Y esta ONG privada —que debe ser de lustre, porque hablaron en Oxford, en Chicago y en Cambridge— da una serie de grafiquitos que hace. Y da números. No importa lo que los decretos tienen adentro. Números: cuántos decretos, como si fuera susceptible de que fueran panes, que pueden ser más ricos, menos ricos, pero que son panes, manzanas. No, no: decretos.

Claro, el desprevenido lector o lectora de “La Nación” dirá: “Qué bien este diario. Me encanta. Por eso lo leo hace tantos años. Fijate vos: una ONG, gente que sabe —Oxford, Chicago—”. Debieron haber dicho que la doctora Delia Ferreira Rubio, además ha sido asesora toda la vida del radicalismo y es un miembro del Partido Radical.

Mire: yo la conocí en esta Cámara a la doctora Delia Ferreira Rubio. Era asesora del doctor Molinari Romero, que era entonces senador. Y además, registró en la Cámara de Diputados con la categoría A-03 —empleada—, desde el 25 de enero del 90 hasta el 29 de diciembre de 1991, bajo las órdenes del diputado Juan Pablo Baylac, ¿se acuerdan?, que fue vocero de De la Rúa o secretario de Difusión, no recuerdo. Después estuvo, del 92 al 93, en la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento, también por la Unión Cívica Radical. En el bloque de la Unión Cívica Radical, desde el 94 al 95; en la Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados, del 95 al 97, por el radicalismo y, luego, durante todo el mandato del diputado Molinari Romero fue su asesora. No está mal. No está mal que sea asesora de Molinari Romero

ni que sea radical ni que escriba o investigue sobre decretos de necesidad y urgencia.

Ayer hablábamos de honestidad intelectual. Que le digan que los que escriben esto son militantes de un partido político; no es una prestigiosa académica de una ONG independiente que analiza el procedimiento de un gobierno. Esto también forma parte de la calidad de las instituciones. Esto también es calidad institucional. ¿Qué hubiera pasado si hubiese sido exactamente al revés? Desde ya que tiene todo el derecho a hacerlo, pero me parece que se debe informar correctamente. Hablábamos ayer de la transparencia y de la información pública. Bueno, se trata de una asesora del bloque radical durante toda su vida, lo cual no le quita ni le agrega ningún mérito. Pero debió haberse aclarado porque estas cosas en los Estados Unidos —ya que se ven tantas cosas buenas en ese país— obligatoriamente se transparentan; o sea, hay obligación de manifestar cuando se toma partido. Eso se puede hacer, lo que no está permitido es que, bajo la pátina de una ONG independiente o gente prestigiosa del ámbito privado que da conferencias en academias, se informe que alguien, que en realidad es militante, impugna a un gobierno. Eso también es ética republicana.

Voy a hablar de otras cosas porque la doctora Delia Ferreira Rubio también tiene otras declaraciones, aunque siempre como independiente, porque nadie informa que se trata de una militante radical.

Reitero que no está mal; amo la militancia y me gusta mucho el compromiso político-partidario pero, por favor, ya que tanto se reclama sobre la ética republicana, que todos la practiquen un poco más, tanto los que escriben como los que dicen cosas en los diarios y no dan a conocer toda la verdad.

Hubo también un estudio presentado —en “La Nación”, si no me equivoco— por el diputado Giustiniani...

**Sr. Giustiniani.** — Senador, senadora.

**Sra. Fernández de Kirchner.** — ... del socialismo, aunque fue publicado como propio del ámbito del Senado, donde se alude a lo errático que es el Poder Ejecutivo... Y quisiera encontrarlo entre mis papeles porque se trata de un senador de la Nación, que está sentado aquí,

que opina sobre los DNU y que se supone que debe saber de qué habla.

“Alfonsín, los superpoderes son la muerte de la República”..., a ver si lo encuentro, pero no lo veo. En todo caso, si el senador lo tiene, ya que lo alcanzó a los medios, me lo podría dar para evitar que lo busque y pierda el tiempo...

**Sr. Giustiniani.** – Siga hablando que se lo alcanzo.

–Se le acerca documentación a la señora senadora Fernández de Kirchner.

**Sra. Fernández de Kirchner.** – Alcáncemelo, querido. Venga, no tenga miedo... No soy mala. (*Risas.*) Es que para seguir hablando debo verlo, porque es un estudio del Partido Socialista donde alude a lo errático que somos sobre el manejo de los DNU y cuestiona una serie de proyectos... Aquí me ha llegado, por suerte. Gracias.

Voy a buscar la parte pertinente porque ya saben, claro, en la prensa hay limitaciones de espacio.

Se alude a los casos más significativos y a lo errático que es el Poder Ejecutivo y, por ejemplo, informa sobre los DNU en materia de ratificación de convenios laborales y que no se entiende el accionar del Poder Ejecutivo. Unos convenios colectivos los ratifica por DNU y otros no. También dice algo que realmente me dolió, sobre todo, porque me pareció de una gran injusticia.

En el caso de algunos DNU específicos, seguramente se ignora que cuando las convenciones colectivas se hacen en forma retroactiva, por imperio del artículo 1° de la ley 11.672, permanente, del Presupuesto de la Nación, se establece que ningún subsidio del presupuesto será pagado... Le pido un minuto, por favor, porque es el tema de los contratos... Acá está. Por el artículo 62 de la ley 11.672 –bien digo, de presupuesto; era de otra ley este artículo–, todos los aumentos retroactivos deben ser dictados por una ley.

No se trata de que tengamos una política errática, senador Giustiniani. Usted debería saber, como votante del presupuesto, que cuando los aumentos son retroactivos hay que hacerlos por ley y, si no, se pueden hacer por decreto común. Por eso, algunos convenios están ratificados por DNU, porque concedían

a la negociación aumentos retroactivos. Y los que no lo concedían son ratificados por decreto normal, decretos en virtud del inciso 1°, del artículo 99, reserva de administración. O sea, no es errático, es que el sistema normativo dice eso, senador Giustiniani.

Una de las cosas que usted planteaba por allí hablaba del tema de los fideicomisos y también del artículo del decreto de necesidad y urgencia 140, por el cual se le conceden obras públicas a Santa Cruz. Otra vez. El lector desprevenido que lee esto piensa: “¡Claro! Kirchner...”. Me refiero a los que leen “La Nación” normalmente porque, en realidad, en base al resultado de las últimas elecciones, la gente no cree estas cosas, afortunadamente. El artículo citado habla de obras para la provincia de Santa Cruz. Entonces la gente que lo lee piensa: “¡Mirá, vos! Utiliza los DNU para darle obras a la provincia en la cual él nació, a la provincia de Santa Cruz”.

Si se me permite, señor presidente, el decreto 140 no es el único que dictó en esta materia el Poder Ejecutivo. Acompaña a otros decretos. Es un conjunto de decretos. Usted eligió uno sólo, señor senador. Usted eligió el que se refería a Santa Cruz, pero había otros decretos: el 1.006/03, el 140/04 –al que hace referencia el senador Giustiniani–, el 508/04, el 1.064/04 y el 1.069/05. ¿Sabe qué son todos esos DNU? Obras a lo largo y a lo ancho de la República Argentina. ¿Sabe por qué tienen que hacerse por DNU? Yo se lo voy a explicar. Por los decretos 976, de 2001, y 1.377, del mismo año, o sea dictados por el gobierno del cual usted, senador Giustiniani, formaba parte, de la Alianza. En uso de facultades delegadas al Poder Ejecutivo nacional, a través de la ley 25.414 –esa respecto de la que ayer vimos, en el *power point* que nos trajo el jefe de Gabinete, cómo se disponía de todo y como se quisiera–, en base a esa delegación de facultades, dictaron dos decretos, estos que acabo de mencionar y que determinaron –fíjese qué cosa– la creación del sistema de infraestructura de transporte y de la tasa sobre gasoil, aplicada con carácter de bien fideicomitado a un fondo fiduciario, creado con el objeto de proceder a la financiación de determinadas obras. ¡Mire con qué nos encontramos, además! Otra perla. Apareció un fideicomiso, creado –eso sí– por las facultades delegadas, no ya por ley como hace “el autoritario y hegemónico”



Kirchner, sino por facultades delegadas por el Parlamento de la Nación.

Por eso tuvimos que dictar todos estos decretos de necesidad y urgencia, para poder incluir las obras. Y de ellos, el senador Giustiniani eligió el 140, únicamente. Miren qué mala fe. Y ¿saben por qué me dolió? Porque, en todos los demás decretos hay obras para toda la República Argentina; y los voy a leer –inclusive para su propia municipalidad–: la obra de la circunvalación de Rosario, la autopista Rosario-Córdoba, obras en Salta, en Buenos Aires, en toda la Patagonia. Acá tengo los decretos, señor presidente.

Puedo mencionar obras en todos lados: en su provincia, un montón, señor senador. ¿Por qué, entonces, esta mala fe, este querer mostrarnos...? Estos son decretos que se pueden consultar y que además se publican en Internet. Se trata de obras que han sido presentadas por Miguel Lifschitz y Hermes Binner sentados al lado del presidente; obras que necesitaban y necesitan Santa Fe y Rosario, y respecto de las cuales, pese a que muchos en mi partido nos criticaban, nosotros decíamos: “No, claro; ¡y qué importa de qué partido son si las obras las necesitan los rosarinos!”. De esas obras, que son todas compañeras de este decreto 140, el senador Giustiniani no habla de ninguna: no dice que era un DNU porque así lo había establecido la Alianza en función de las facultades delegadas.

¿Cómo no quiere que seamos vehementes cuando vemos estas cosas, señor presidente, a la hora de exponer nuestras ideas? Si nos quieren criticar tienen todo el derecho a hacerlo. Yo no soy quién ni ando dando permisos para que me critiquen. Pero, ¡por favor, un poco de honestidad! ¡Un poco de honestidad, Giustiniani! Usted no puede decir que por ese decreto de necesidad y urgencia 140 le damos obras a la provincia de Santa Cruz.

Entonces, señor presidente...

**Sr. Giustiniani.** – Señor presidente...

**Sr. Presidente.** – Le solicitan una interrupción...

**Sra. Fernández de Kirchner.** – No; no voy a conceder ninguna interrupción.

**Sr. Giustiniani.** — No es una interrupción: voy a plantear una cuestión de privilegio.

**Sra. Fernández de Kirchner.** – Bueno, si va a pedir una cuestión de privilegio, que pida una cuestión de privilegio.

**Sr. Presidente.** – Entonces, para formular una cuestión de privilegio tiene la palabra el senador Giustiniani.

**Sr. Giustiniani.** – Pido que discutamos ideas y que no haga ese tipo de imputaciones.

Si no retira lo que acaba de decir, voy a pedir una cuestión de privilegio.

**Sr. Presidente.** – Continúa en el uso de la palabra la señora senadora Fernández de Kirchner.

**Sra. Fernández de Kirchner.** – Bien; decía entonces, señor presidente, que ese decreto que se quiere presentar de esa forma viene de la mano de todos esos decretos. Voy a leer algunos, porque creo que merece la pena hacerlo.

Discúlpeme: todos quieren debatir siempre y discutir. Bueno, vamos a debatir y vamos a discutir.

Avenida General Paz; acceso a Lomas de Zamora; Ranchos- Peñalito, provincia de Santa Fe.

Por ejemplo, tenemos el decreto 1.064, por decir uno. No voy a leer todos; no tengan miedo. Me voy a referir a uno, nada más: construcción de pasarelas peatonales ruta 3, kilómetro Cañuelas-Buenos Aires; ruta 33 Firmat-Santa Fe; rotonda de acceso a Willright, Santa Fe; iluminación, distribución e intersección con autopista Rosario-Armstrong; RNA cero a 12 kilómetros, Roldán, provincia de Santa Fe; rotonda de intersección Rufino, Santa Fe; mejora de acceso de canalizado barrio Casilda, Santa Fe; intersección en Ercilia, Santa Fe; y así está también toda la obra de la autopista de circunvalación de Rosario. Todo eso, en el informe de sus asesores, no existió: está el decreto 140 con las obras en la provincia de Santa Cruz.

Bien, señor presidente: todo esto tiene que ver con el tema del que hablaba en tercer término, que era la cantidad y la calidad. Porque parece ser que en un país donde por decreto de necesidad y urgencia se crearon impuestos, se derogaron leyes, se privatizaron aeropuertos, se redujeron salarios y se congelaron juicios; eso es lo mismo que sacar decretos de necesidad y urgencia como los está sacando este gobierno.



Yo voy a hacer una comparación con los decretos de necesidad y urgencia en materia previsional, porque es importantísimo: cómo uno puede hacer las cosas de una manera o de otra, ¿no?

Por ejemplo, es cierto que nosotros dictamos muchos decretos de necesidad y urgencia en materia previsional. Según un informe de la ANSES, son veinticinco.

Los decretos de necesidad y urgencia fueron los siguientes: 391/03: establécese a partir del 1° de julio de 2003 en la suma de 220 pesos mensuales el haber mínimo de cada beneficio correspondiente a las prestaciones; es decir, un aumento; 1.124/03: régimen simplificado para pequeños contribuyentes; seiscientos mil argentinos incorporados; 1.185/03: aguinaldo extraordinario para beneficiarios de programas sociales; 1.194/03: aumento de la jubilación mínima a 240 pesos; 1.353/03: prórroga de la vigencia del Plan Jefes y Jefas de Hogar; 368/04: decreto de ampliación de cobertura del Régimen de Asignaciones Familiares; 491/04: aumento del tope de contribuciones previsionales; 683/04: aumento doble de la jubilación mínima; 809/04: se prorroga hasta el 1° de julio el descuento de los dos puntos porcentuales; 1.357/04: creación de la pensión honorífica del veterano de guerra de nuestras Malvinas; 1.197/04: régimen de retiro de la Terminal 6 del Puerto de Buenos Aires. Se adoptan medidas de carácter excepcional en relación a la situación previsional de los ex trabajadores de la terminal del Puerto Buenos Aires; 1.375/04: creación del programa de financiamiento del sector público no financiero con recursos del régimen de capitalización; 1.506/04: ratificación de la vigencia de la emergencia y del Plan Jefes y Jefas de Hogar; 1.678/04: aguinaldo extraordinario para beneficiarios de programas sociales; 1.806/04: suspensión hasta el 1° de enero el descuento que se les hacía a los jubilados; 1.898/04: beneficios de los jubilados que tienen deuda consolidada con el Estado nacional, se los exceptúa del diferimiento de pagos; 160/05: régimen jubilatorio especial para investigadores y científicos; aumento de la jubilación mínima a 350 pesos; también fue un DNU el incremento del monto de la cancelación de deuda a jubilados; 886/05: ampliación de la pensión honorífica de los veteranos de Malvinas; 1.086/05: suspensión

de la aplicación de disposiciones respecto de los empleados titulares de escuelas de gestión privada; 1.273/05: aumento de la jubilación mínima y ampliación en el presupuesto de la ANSES para cancelación de deuda; 1.453/05: programa de inclusión jubilatoria; moratoria para más de cien mil beneficiarios; 267/056: aumento del seguro de desempleo y ampliación de la cobertura; 516/06: subsidios para los desocupados por la emergencia ganadera. Y también fue un DNU el incremento del 11 por ciento en los haberes de las prestaciones jubilatorias a cargo del régimen público; haber mínimo del sistema en 470 pesos.

Acabo de leer veinticinco decretos de necesidad y urgencia firmados por el presidente Kirchner. Al respecto, debo decir que en el ranking va primero.

Ahora les leeré otros trece decretos. Son la mitad de los anteriores. Paso a enumerarlos. 2.192/86: salarios de empleados públicos; enganche, derogación. Esto implica pilas de juicios, porque además las medidas negativas en materia previsional –esto lo sabemos muy bien los abogados– no implican solamente quitarles fondos a la gente, sino que esto genera juicios e industrias de juicios multimillonarios que después terminan fundiendo las cajas previsionales; no se trata solamente de un perjuicio directo. No es lo que muchas veces les pasa a los argentinos, que dicen “bueno, si a mí no me tocó, qué me importa”. Pero “te toca”, porque después quien tiene que pagar a través de juicios es la ANSES, quien se nutre de los impuestos de todos; 2.196/86: jubilaciones; emergencia; juicios. Se declaró en emergencia económica al Sistema Nacional de Previsión. En este marco se suspendieron los juicios y la ejecución de las sentencias, y se estableció un mecanismo especial para la determinación de los haberes durante el período de paralización; 560/89: creación de un gravamen de emergencia del 4 por ciento sobre depósitos bancarios, bonos externos y letras; 34/91: juicios y reclamos administrativos contra el Estado en general. Suspensión de los juicios; decreto de necesidad y urgencia 2.071/91, remuneración de los jueces de la Nación –suspende por un año la vigencia del artículo 7° de la ley de autarquía del Poder Judicial–; decreto 507/93, recursos de la seguridad social, aplicación, recaudación,

fiscalización y ejecución judicial de los recursos hasta el momento a cargo de la ANSES; decreto 2.302/94, juicios y reclamos administrativos contra el Estado en materia previsional; paralización. Se paralizaron estos procesos con relación a los reclamos por ajustes de haberes de jubilados por 120 días; decreto 82/94, jubilación de empleados públicos de la ex Municipalidad de Buenos Aires; decreto 833/97, de movilidad de jubilaciones; decreto 430/00, salarios de empleados públicos, reducción –redujo entre un 12 y un 15 por ciento las remuneraciones de los empleados públicos–; decreto 438, reducción de las jubilaciones de los transferidos a la Nación; decreto 108/01, estableciéndose que la quita no se aplica a los jubilados que percibieren menos de quinientos pesos –¡qué generosos!–; decreto 896/01, jubilación, reducciones.

Se trata de trece decretos; la mitad que los anteriores. Eso sí, son todos decretos que cercenan derechos y afectan garantías. Y no porque se quisiera; no creo que nadie sea tan malo para hacer estas cosas. No creo que nadie disfrute reduciendo salarios o haberes previsionales. Pero, por favor; no se puede contar decretos de necesidad y urgencia.

Y cuando leía el análisis que hizo la doctora Delia Ferreira Rubio, me preguntaba si cuando era asesora de los radicales no les habrá comentado nada cuando dictaban estos decretos de necesidad y urgencia. ¿No les habrá dicho nada? ¿No los habrá asesorado para que no lo hicieran? Señor presidente: me parece que todo esto revela que, en realidad, uno de los principales problemas que atravesamos está dado por todo lo que se ha dicho y publicado después de que en la Comisión de Asuntos Constitucionales se decidió poner en marcha esta comisión que –reitero– permitirá que con la mayoría simple de cada Cámara sea derogado o ratificado un decreto de necesidad y urgencia y no como hasta ahora, donde nunca se pudo derogar una norma de esta naturaleza dado que debía hacérselo a través de una ley. No solamente necesitábamos mayoría de ambas Cámaras sino, además, la posibilidad de garantizar los dos tercios necesarios para insistir frente al veto.

Recuerdan ustedes la primera introducción que he hecho acerca de lo que se decía. El diario “La Prensa” tituló “Para que nada cambie”. Esto dice el cronista parlamentario que está aquí y

que habla de gatopardismo. Expresa que esto es una maniobra gatopardista que no cambia nada y que todo seguirá igual.

Pero la verdad que, para leer, a mí me gusta “La Nación” porque, en realidad, es otra cosa. No lo digo por “La Prensa”, que es un buen diario, sino por algunos que, en fin...

Dice: “Decretos con uso y abuso presidencial”. ¿Quién aparece aquí? Adrián Ventura, el mismo que, recuerdan, había cambiado de lenguaje y morigerado su posición; eran legales y demás. Ahora aparece y dice: “El proyecto que impulsa la senadora Cristina Fernández de Kirchner para reglamentar los decretos de necesidad y urgencia no trae ningún avance y es contrario a lo que establecen nuestra Constitución y las Constituciones de países más desarrollados”.

Esto merece que le dedique un tiempo porque realmente tiene que haber responsabilidades.

Ventura decía: “...también es cierto que al haberlos incluido en la Carta Magna se les da la legalidad que antes no tenían. El problema está en los límites. Antes de la reforma, cuando los decretos de necesidad y urgencia estaban prohibidos, el gobierno hizo uso reiterado de este mecanismo”. Ahora la situación se plantea distinta.

Hay más laudatorios todavía. Cuanto más se acercaba De la Rúa al gobierno, más legalidad adquirían los decretos de necesidad y urgencia, que ya eran –¿se acuerdan?– “instrumentos de eficacia administrativa cuando no se tiene la mayoría en el Parlamento”. Lo dije textual; ya lo leí tantas veces que lo sé de memoria.

¿Qué dice ahora? “El proyecto que impulsa la senadora Fernández de Kirchner para reglamentar los decretos de necesidad y urgencia no trae ningún avance y es contrario a lo que establecen nuestra Constitución y las Constituciones de los países más desarrollados”. Y agrega que “solapadamente, viola la Constitución”. Continúa: “El Congreso podrá decir que sancionó la norma, pero, en rigor, las instituciones no habrán avanzado ni un ápice”.

Y señala: “En los países cuyos jefes de gobierno...”. Este es profesor de derecho; lo leo, porque no es un cronista que hace muchos años que está en el Parlamento y... dicen que el burro del mariscal de Sajonia nunca aprendió a hacer

la guerra por más que lo acompañó a todas las guerras. O sea, uno pude ser cronista parlamentario y bueno... En fin... Este es profesor de derecho. Dice: “En los países cuyos jefes de gobierno tienen la atribución de dictar DNU...”. Y cita los ejemplos de Italia, España y Brasil. Y es cierto, en Italia, España y Brasil la Constitución dice que transcurrido un determinado lapso, si no es ratificado, cae. Pero no hacía falta irse a Italia y demás. Claro, yo sé que para “La Nación” no es lo mismo Italia y Francia que Río Negro, San Juan o Salta. Convengamos que es mucho más distinguido citar como antecedente a Italia, España o Brasil.

Las Constituciones de Italia, España y Brasil prohíben la sanción ficta y establecen que si no hay autorización se cae. Pero si es por Constituciones, las de Salta, Río Negro y San Juan establecen lo contrario. Ya lo expliqué al principio; todo depende del texto y de la letra de cada Constitución. Pero es un poco para darle lustre. Ya se sabe... Si lo hacen los franceses, los italianos y los brasileños, no puede ser malo; tal vez al Brasil no le guste mucho, pero seguro que a España e Italia sí.

Sigue: “El proyecto que impulsa el Senado convalida esta mala práctica: sostiene que el Congreso no puede pronunciarse con el silencio –es decir, en forma ficta o tácita–, sino que debe hacerlo expresamente”. En fin...

Dice además: “El presidente Kirchner tomó la costumbre de hacer aprobar algunos DNU en la ley de presupuesto, pero eso no permite control alguno. El tema, no hay duda, terminará en la justicia.

”Pero más allá de estos devaneos, ¿se puede pretender que los inversores crean que en la Argentina existe seguridad jurídica?”

Fíjense. Esto lo dice el mismo que escribía “eficacia administrativa” cuando en la Argentina se apropiaban de los ahorros que los ciudadanos tenían en los bancos, cuando te rebajaban el sueldo, cuando el presidente podía decidir qué ministerio seguía y cuál no, cuando podían determinar o derogar exenciones y promociones fiscales y todas las cosas que ayer vimos en enumeradas.

Pero sigo. Ante las reacciones... Fuerte rechazo –ya lo analicé– del Senado, donde cuestiona a Vanossi, Macaluse; ya vimos a Vanossi, el

ARI, en fin..., Terragno cuando fue jefe de Gabinete, Gómez Diez –no entiendo... porque todos los proyectos que firmó son con sanción ficta incluida.

“No todo lo que brilla es transparencia”, por Martín Di Natale, que dice que lo que pasa es que tienen mayoría y como tienen mayoría no lo van a tratar. Pero nadie le contó a Martín Di Natale que nosotros reformamos la ley 25.790 y establecimos que se discutieran, por primera vez en la República Argentina, todos los contratos en el ámbito del Parlamento, y que solamente uno fue tratado en forma expresa, pese a que todos contaban con dictamen mayoritario de aprobación de la Bicameral Permanente. Solamente uno trató el Parlamento; no así el Senado.

Mire qué curiosidad: el Senado, con cuarenta y dos senadores y una misma fracción política sentada en la banca trató todo, y va a tratar todo.

Pero me llama la atención la última parte; la resalté con otro color, para no olvidármela. “No está clara aún la intención que persigue la senadora Kirchner [¿que intención aviesa!] de instalar este tema, que lleva más de diez años demorado en el Congreso y que todo gobierno de turno se negó sistemáticamente a tratar desde 1994”. Creo que en esta última parte hubo casi un acto fallido. Y se agrega: “La oportunidad parece estar marcada por la agenda electoral, según varios referentes de la oposición”. O sea, parece que este año hay elecciones y no me he enterado. Y parece que las intenciones que persigo son lograr consenso en la sociedad. Quiere decir que el proyecto, *a contrario sensu*, no debe ser tan malo entonces. Por tener lo que dije en el debate de ayer: honestidad intelectual, lógica argumentativa y conocimiento en el tema. A este muchacho me parece que le faltan los tres atributos.

Quiero ahora detenerme en otro artículo que aparece en el diario “La Nación”, firmado por Laura Capriata, que me preocupó porque en realidad revela cierto desprecio por las formas democráticas y por la democracia. No conozco a esta periodista; no sé si es joven o grande. Ella hace un análisis y dice: “Kirchner firma por año más decretos que Menem”, con un promedio de 67, contra 54,5 del riojano. Y habla del total: 201, 30, 40, 50, 60, como si los DNU fueran papas o panes y no instrumentos o leyes, que

pueden decir cualquier cosa, desde reconocer derechos y gobernar para los argentinos hasta algunas cosas más que nos han pasado.

Pero se pronuncia allí una frase que me impactó: “Según los expertos, los DNU (que hasta el regreso de la democracia se habían usado 25 veces) se convirtieron en objeto de abuso peligroso desde 1983 y, sobre todo, desde los 90”.

¿Sabe por qué me preguntaba, señor presidente, qué edad tendrá esta periodista? Porque no entiendo cómo alguien puede escribir esto.

Cuando se discute y se tienen intervenciones aquí, en la vehemencia de la discusión y en el fragor del debate y de las ideas, se pueden decir cosas equivocadas o que no se quisieron decir. Pero un periodista que escribe, y más aún cuando sabe que lo que escribió va a ser publicado, debe revisar varias veces el texto previamente para analizar si tuvo alguna idea o concepto equivocado. En consecuencia, me cuesta creer que alguien afirme que existe un abuso peligroso para la seguridad jurídica en la República Argentina desde 1983. Me preocupa porque esto se afirma en el mismo diario que sostiene que se persigue injustamente al ciudadano Martínez de Hoz. Y me preocupa la idea de que la democracia es mucho más peligrosa que otras formas. Sin embargo, esto es lo que se dice: se habla de abusos, desde 1983.

Y aquí aparecen, nuevamente, la doctora Freireira Rubio y Matteo Goretti, quienes sostienen que “el uso de los DNU sólo se justifica [esto colma mi capacidad de asombro] en caso de que en el país exista una situación de crisis extrema, la necesidad de abordar un tema resistido por la ciudadanía [hago hincapié en esto] o un Congreso cerrado o con minoría oficialista...”. Aquí se me quemaron, definitivamente, todos los papeles. Pero esto revela la verdad de lo que pasó en la República Argentina. O sea que en realidad los DNU fueron hechos para hacer las cosas que no pasaban por el Parlamento.

¿Sabe lo que hacían los distintos oficialismos? No los cuestionaban, porque en definitiva, más allá de algunas excepciones aisladas –no importa de quiénes–, eso era lo que pasaba.

No sé si habrá dicho esto en Oxford, en Cambridge o en Chicago, pero si así ocurrió, ¡Dios mío!

¿Cómo se puede decir que sólo se justifican los DNU para “abordar un tema resistido por la

ciudadanía o un Congreso cerrado o con minoría oficialista”. ¿Cómo “con minoría oficialista”? O sea, ¿quiere decir que cuando se pierden las elecciones, éste es el problema y entonces hay que gobernar igual con decretos de necesidad y urgencia?

Estas son las cosas que se han dicho y escrito respecto de este proyecto que, reitero, nunca me enamoré de ninguno de los proyectos. No creo que hayamos hecho el mejor proyecto del mundo, pero lo cierto es que pone en marcha algo a lo cual todos se resistieron porque era mucho más cómodo seguir manejando los dos tercios.

No tengan miedo: vamos a discutir todas y cada una de las cosas que ustedes quieran discutir en este Senado, como lo hemos hecho. Se lo decía yo al señor presidente del bloque de la Unión Cívica Radical cuando lo discutimos en la Comisión de Asuntos Constitucionales. ¿Qué hubiera pasado si cuando decidimos por primera vez en la historia traer a este recinto la discusión de la renegociación de los contratos de servicios públicos no hubiéramos puesto la sanción *ficta*? No es una ley, no tiene nada que ver con lo que estamos viendo; es renegociación de contratos, materia de administración, otra cosa. No tendríamos ningún contrato aprobado, ni uno solo. Yo le decía al colega de Mendoza que en su provincia no tendrían energía; estarían a oscuras los mendocinos, porque uno de los contratos que se renegoció, entre otros, fue el de energía de la provincia de Mendoza.

Además, me pregunto: ¿qué pasaría si estableciésemos el tema de la caída?, porque no se trata en el Senado. Caerían todos los decretos de necesidad y urgencia que están dictados a la fecha porque deberíamos abocarnos a todos los decretos de necesidad y urgencia que se han tratado hasta ahora. Todos, no los de Kirchner únicamente; aprobar y rectificar aumentos de sueldos, creo que a nadie le molestaría; modificaciones presupuestarias que han sido para el funcionamiento... ¿Alguien hubiera planteado acá, algún gobernador, algún diputado, algún senador, que se hizo tal transferencia para perjudicar a la provincia para sacar tal cosa o ninguna?

En la época en que otros dictaban decretos de necesidad y urgencia, el Congreso sesionaba con carros de asalto alrededor. Por eso digo que



teniendo en cuenta todos los antecedentes legislativos, políticos e institucionales, que ha tenido este país, estoy absolutamente convencida de que estamos dando un salto cualitativo en materia de calidad institucional. La misma que tuve cuando el año pasado aprobamos en este mismo Senado el tema de las leyes secretas. ¿Sabe por qué los que hablan de calidad institucional no trataron leyes secretas el año pasado? Porque decían que era un proyecto de esta senadora, que era candidata en la campaña del año pasado. No se trató por eso. ¡Por ese motivo sigue habiendo leyes secretas en la República Argentina! Por los que hablan de calidad institucional. Nosotros, los “hegemónicos”, los “autoritarios”, los que queremos “esconder”, impulsamos proyectos que presentaron varios senadores; es más, creo que yo ni había presentado proyectos; tomé proyectos de distintos senadores y los traté como presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales.

Hemos traído la renegociación de los servicios públicos al Parlamento. Hemos modificado la facultad presidencial.

¡Por favor! Podemos hablar de calidad institucional y de gestión, pero además de calidad institucional y de gestión podemos hablar de que nunca este gobierno utilizó un DNU para esto que propone la señora que da conferencias en Oxford, para tratar temas que nadie quiere tratar o porque somos minoría, o porque entonces como es costo político nadie lo quiere tratar, porque toda la vida, en las buenas y en las malas, nos hemos hecho cargo de las decisiones que hemos tomado.

Kirchner no administra desde 2003, administra desde 1987. Y toda la vida dio la cara por las medidas que tomó. No tenga miedo la oposición, no tenga miedo la otra oposición: la oral, la escrita y la televisiva. Acá estamos para debatir como lo hicimos ayer. Estamos dando todos los antecedentes políticos, legislativos y académicos, con el marco y el texto de la Constitución; con la situación política que nos tocó vivir en el país.

Espero, señor presidente, que no nos pase lo mismo que con leyes secretas. Espero, por favor, que en poco tiempo más tengamos sancionada esta norma y terminemos con esta deuda pendiente. Entonces, cuando alguien no esté de acuerdo con un decreto de necesidad y

urgencia, venga acá y proponga su discusión para rechazarlo, que no la vamos a negar, como no hemos negado ningún debate. ¡Nos encantan los debates! ¡Nos encanta discutir! ¡No estamos en esto para calentar sillas! ¡Militamos desde muy jóvenes, porque nos gusta la lucha de ideas, defender lo que creemos, y lo vamos a seguir haciendo! Creemos en serio que estamos haciendo un aporte importante.

De cualquier manera, tampoco es la piedra filosofal la Comisión Bicameral Permanente, ni la quintaesencia que asegure un mayor o mejor gobierno. En definitiva, en otra época tampoco pudimos aun derogar los decretos, cuando pasaba lo que pasaba. Ahora estamos adoptando un mecanismo que le quita al Poder Ejecutivo el veto, los dos tercios, y que con mayoría simple de cada Cámara y una forma de resolución, se va a poder aprobar o rechazar. Y reitero: vamos a dar todos los debates que tengamos que dar, como lo estamos dando en los hechos y como lo hemos dado.

Nada más, señor presidente. He brindado todo el informe que tenía que dar, y ahora escucho las objeciones que seguramente tendrán que hacer los señores senadores y las señoras senadoras al proyecto que estamos presentando.

**Sr. Presidente.** – Tiene la palabra el senador Pichetto.

**Sr. Pichetto.** – Solicito que por Secretaría se lea la lista de oradores que ha sido consensuada con los distintos bloques y que se vote el cierre de dicha lista, a fin de fijar una hora tentativa de votación. Asimismo, solicito que se autorice a los señores senadores que deseen efectuar inserciones.

**Sr. Presidente.** – Hasta el momento están anotados los señores senadores Terragno, Morales, Escudero, Gómez Diez, Ibarra, Jenefes, Petcoff Naidenoff, Viudes, Rodríguez Saá, Guinle, Giustiniani, Pichetto, Sanz y cerraría la señora senadora Fernández de Kirchner.

¿Alguien más se va a anotar? Senadora Colombo.

En consideración el cierre de la lista de oradores.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

–Se practica la votación.



**Sr. Presidente.** – Aprobado.

En consideración las inserciones.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

–Se practica la votación.

**Sr. Presidente.** – Aprobado.<sup>1</sup>

La hora estimativa de la votación dependerá del tiempo que se tome ahora cada presidente de bloque. Los demás oradores hablarán diez minutos, de acuerdo con lo que acordamos en la reunión de presidentes de bloque.

Hay quince oradores anotados...

**Sr. Morales.** – Pedimos flexibilidad, señor presidente.

**Sr. Presidente.** – Sí, eso es lo que había sido acordado.

Calculamos tres horas más, en principio. Hay quince oradores anotados. En principio, entre 22,30 y 23, con flexibilidad, de acuerdo con el tiempo que se tomen los presidentes de bloque.

Tiene la palabra el senador por la Ciudad de Buenos Aires, senador Terragno.

**Sr. Terragno.** – Señor presidente: todos cuantos hemos desempeñado funciones ejecutivas, legislativas o judiciales en los últimos doce años hemos sido responsables, en mayor o menor medida, por acción u omisión, de las disposiciones de carácter legislativo que, apartándose de la Constitución Nacional, han sancionado los sucesivos gobiernos, sin excepción.

Los llamados decretos de necesidad y urgencia se han convertido, como dijo hace seis años la entonces diputada Cristina Fernández de Kirchner, en una práctica perversa, por las razones que ella explicó muy bien entonces, entre las que estaba el cambio de posiciones políticas y jurídicas de los responsables de la reglamentación, quienes, según sea el caso, si ostentan el carácter de oficialistas o de opositores, varían los presupuestos necesarios para su validez.

El actual gobierno, que no ha sido el primero ni el único en sancionar decretos de necesidad

y urgencia inconstitucionales, ha recurrido a ellos con una frecuencia llamativa. Sancionó 174 en 661 días hábiles: uno cada tres días y fracción.

Cualquiera sea el criterio cualitativo que se utilice para analizar estos decretos, es imposible sostener que dos veces por semana se da una necesidad y una urgencia de sancionar normas que no pueden seguir el procedimiento habitual previsto por la Constitución para la sanción de las leyes.

El creciente clamor por una mayor calidad institucional y la presentación de distintos proyectos como los que están transcritos en el dictamen obligaron a superar la falta de voluntad del Congreso y del Poder Ejecutivo para reglamentar los decretos de necesidad y urgencia.

Fue por eso que, para superar el otro impedimento, el del oportunismo político, decidí no presentar un proyecto propio, sino hacer mío, sin modificar una coma, el que la ex diputada Fernández de Kirchner presentara el 25 de octubre de 2000. Hubo quienes lo tomaron como una ironía, pero el propósito, en realidad, era contribuir a que llegáramos a este momento en el que por fin estamos discutiendo algo que ningún gobierno quiso que se discutiera en el Congreso y hasta ahora tampoco lo había querido el gobierno actual.

Había otra razón, y es que el proyecto de la entonces diputada Fernández de Kirchner era muy bueno. Lamento no poder decir lo mismo del actual proyecto firmado por la hoy senadora Fernández de Kirchner. Creo que después de doce años de esa práctica perversa, ahora que tenemos la oportunidad de ponernos al día con la Constitución, no debemos hacer trampa.

Quiero analizar las diferencias principales que hay entre el proyecto de la diputada Fernández de Kirchner y el proyecto de la senadora Fernández de Kirchner. El proyecto de la diputada decía: carecerán de todo valor y eficacia los decretos de necesidad y urgencia que no fueran remitidos a consideración del Parlamento dentro de los diez días de dictados. Era la muerte súbita. O el Poder Ejecutivo mandaba el proyecto al Congreso dentro de los diez días o el decreto de necesidad y urgencia desaparecía. No servía ni siquiera de excusa el receso parlamentario.

<sup>1</sup> Ver el apéndice.

El proyecto de la diputada decía: cuando las Cámaras estén en receso, el Poder Ejecutivo deberá convocar a sesiones extraordinarias. El proyecto de la senadora dice: los decretos de necesidad y urgencia, que no fueran remitidos al Congreso dentro de los diez días quedan en vigencia y la Comisión Bicameral Parlamentaria se abocará de oficio a su tratamiento; eso, por supuesto, si así lo quiere la comisión, que estará dominada por el oficialismo.

El proyecto de la diputada decía: la Comisión Bicameral Permanente estará integrada por 24 legisladores. El proyecto de la senadora dice que estará integrada por 8, lo cual reduce la representación de las minorías.

El proyecto de la diputada decía que la Comisión podía ser convocada por su presidente o por un tercio de sus integrantes, es decir, 8 legisladores. El proyecto de la senadora no prevé la autoconvocatoria con un número mínimo.

El proyecto de la diputada decía: la Comisión tendrá quórum para sesionar cuando cuente con la presencia de más de la mitad de sus miembros; si no se obtuviere el quórum necesario luego de dos convocatorias, pasados 30 minutos de la hora indicada en la citación, podrá sesionar y despachar válidamente con los miembros presentes. El proyecto de la senadora dice: la Comisión sesiona cuando cuenta con la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros; como la conformación debe respetar las representaciones políticas y el oficialismo, por lo tanto, tendrá mayoría absoluta en la Comisión, este artículo significa que la Comisión sesiona cuando el oficialismo quiere que sesione.

El proyecto de la diputada decía: los miembros de la Comisión durarán en sus funciones hasta la siguiente renovación legislativa y no podrán ser reelegidos. El proyecto de la senadora dice que pueden ser reelectos.

El proyecto de la diputada decía que las sesiones de la Comisión deben ser públicas. El proyecto de la senadora no dice nada al respecto.

El proyecto de la diputada no otorgaba doble voto a ningún miembro de la Comisión. El proyecto de la senadora dice que, en caso de que haya más de un dictamen con igual número de firmas, el dictamen en mayoría es el que lleva la firma del presidente.

El proyecto de la diputada decía que por cada decreto de necesidad y urgencia el jefe de Gabinete debía presentarse a la Comisión para dar un informe personal, que debía versar únicamente sobre las razones de necesidad y urgencia que impidieron al Poder Ejecutivo seguir el trámite ordinario de la sanción de las leyes. El proyecto de la senadora no le establece esa obligación al jefe de Gabinete.

El proyecto de la diputada decía que la Comisión emitiría despacho aconsejando el rechazo o ratificación dentro de los diez días. No hay gran modificación en esto; se habla de diez días hábiles. Pero el proyecto de la diputada decía que, dentro de los treinta días siguientes, 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 efecto de ninguna naturaleza. El proyecto de la senadora dice: las Cámaras deben circunscribirse a la aceptación o rechazo de la norma. Esto es correcto. Pero hay sólo dos posibilidades: se lo convierte en ley o se lo rechaza. Como lo dice el propio proyecto, el rechazo por ambas Cámaras del Congreso implica la derogación del decreto de necesidad y urgencia. Por lo tanto, el Congreso rechaza y deroga, o no rechaza y convierte en ley. Pero el proyecto de la diputada decía expresamente: conforme la prohibición prevista en el artículo 82 de la Constitución Nacional –esto es, la prohibición de sancionar leyes de manera tácita o ficta– todo decreto de necesidad y urgencia deberá, para su validez, ser ratificado por ambas Cámaras. El proyecto de la senadora dice: el rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional.

¿Qué quiere decir esto? Que el sí o el no deben ser expresos. ¿Y si el Congreso no dice ni sí ni no? El proyecto de la diputada decía que en ese caso, transcurrido un plazo, hay derogación ficta. Si no hay derogación ficta y el proyecto sigue vigente, la falsa discusión entre la senadora Fernández de Kirchner y el senador Pichetto no existe. Si no hay derogación ficta y el decreto sigue vigente hay aprobación ficta, se la llame así o no se la llame así, y esto viola el artículo 82 de la Constitución Nacional.

—Ocupa la Presidencia el señor presidente provisional del Honorable Senado, senador José Juan Bautista Pampuro.

**Sr. Terragno.** — Esto es exactamente lo opuesto a lo que dice la Constitución y, como lo decía la diputada Fernández de Kirchner en los fundamentos de su antiguo proyecto, la obligatoriedad de ratificación por ambas Cámaras del Congreso es requisito esencial de validez y la ausencia de tal ratificación fulmina con la nulidad absoluta e insalvable al decreto de necesidad y urgencia. Esta teoría de la diputada era, por supuesto, congruente con la Constitución Nacional. No lo es la posición de la senadora.

El proyecto de la diputada decía: carecerán de todo valor y eficacia los decretos de necesidad y urgencia que no fueran remitidos a consideración del Parlamento dentro de los diez días de su dictado, no pudiendo alegarse derecho adquirido alguno a su respecto. Lo mismo valía para los decretos de necesidad y urgencia no aprobados por las Cámaras, cuyas disposiciones no tendrían efecto de ninguna naturaleza.

La diputada decía en los fundamentos de su proyecto: se observa con preocupación que en numerosas propuestas de reglamentación se consigna la salvaguardia de los derechos adquiridos durante el período de vigencia del DNU luego rechazado, lo que nos resulta a todas luces inconveniente y carente de sustento legal. Por eso el proyecto de la diputada establecía la carencia de efectos en forma retroactiva a la fecha de emisión del decreto de necesidad y urgencia. Sostenía ella que en el caso del DNU, tanto el Poder Ejecutivo como los particulares saben que han sorteado la voluntad del Congreso: que el Ejecutivo se ha constituido en gestor oficioso y que existe la posibilidad cierta de que su gestión no sea ratificada. Quien contrata en tales condiciones sabe que lo hace a su riesgo y consecuencia. En caso contrario, resultará fácil —decía la diputada— violentar el mecanismo constitucional y contratar rápidamente a sabiendas de que, con el hecho consumado, el rechazo del DNU resultará inoficioso, toda vez que sus efectos se mantendrán incólumes. El proyecto de la senadora dice que el rechazo del DNU por ambas Cámaras del Congreso implica su derogación, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia.

Es decir que, según este proyecto, si el Poder Ejecutivo no envía el DNU dentro de los

diez días de su sanción, el DNU no se muere automáticamente. Este proyecto le da la llave a la Comisión, que trata lo que quiere, porque es una Comisión donde el oficialismo tiene mayoría, una Comisión donde el oficialismo tiene quórum propio, una Comisión donde no se permite la autoconvocatoria, como se permitía en el proyecto de la diputada; una Comisión donde no está establecido que sus sesiones sean públicas, una comisión a la cual no está obligado a venir cada vez el jefe de Gabinete para explicar en qué consistía la necesidad, en qué consistía la urgencia. Este es un proyecto en el cual, aunque se lo disfrace, se establece la aprobación ficta, porque el silencio hace que el decreto mantenga su vigencia. En definitiva, es una ley. Toda ley mantiene su vigencia mientras no es derogada. Entonces, si decimos que este decreto mantiene su vigencia mientras no se lo derogue, estamos violando el artículo 82 de la Constitución Nacional.

Se nos dice: ah, pero ahora ya no harán falta los dos tercios para la insistencia en el caso de que el Poder Ejecutivo vete; podrá ser derogado el decreto de necesidad y urgencia por mayoría simple; siempre que pase ese filtro de la Comisión Bicameral Permanente que, tal como está organizada, permitirá que pase solamente lo que el Poder Ejecutivo —o el oficialismo— quiera que pase.

Por eso considero que no hay que ceder a la extorsión política, porque lo que se nos está planteando es: si quieren alguna reglamentación de los DNU aprueben ésta; y si votan en contra, lo que tendrán es el statu quo y seguirá la situación como hasta ahora, se seguirán firmando los decretos de necesidad y urgencia en la Casa Rosada, se publicarán en el Boletín Oficial, y se terminó.

Creo que no corresponde aceptar que a partir de ahora se viole menos la Constitución, o se viole de una manera más disimulada. Por eso me parece que la tarea es la de luchar por la plena vigencia de la Constitución, ahora que por fin hemos tenido un acuerdo para discutir este tema, que ya fue soslayado por responsabilidades compartidas durante doce años.

No pienso que en materia institucional haya que dar un paso atrás para dar dos hacia adelante. El paso hacia atrás en materia institucional

es una estrategia de retirada. Y en materia de defensa de las instituciones creo que debemos tener una estrategia de vanguardia.

**Sr. Presidente** (Pampuro). – Tiene la palabra el señor senador Morales.

**Sr. Morales.** – Señor presidente: voy a esperar un momento a que se termine de organizar la presidenta de la Comisión.

**Sra. Fernández de Kirchner.** – Perdóneme, senador Morales.

**Sr. Morales.** – La verdad es que ha traído muchos papeles la señora senadora. Cuando llegué al recinto pensé que la presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales se iba a venir con toda la biblioteca, pero luego vi que se vino con todo el archivo, ya que ha traído biblioratos.

En verdad, hemos escuchado un largo discurso que en algunas partes ha sido instructivo. Para los que no fuimos convencionales constituyentes ha sido bueno para aprender las cosas que pasaron y acercarnos más al debate profundo que se dio durante el tratamiento de la reforma constitucional de 1994. Inclusive para los que no somos abogados y que deberemos emitir una opinión ciudadana acerca de un tema fundamental como éste, viene bien el aprendizaje. Pero igualmente se trató de un largo discurso, y he notado las caras de cansancio de algunos senadores, incluso del propio bloque Justicialista.

Al respecto, algunos estaban preocupados por el tema del horario y lo extenso de la exposición, pero considero que después de doce años de no haber abordado una cuestión como ésta en el Congreso de la Nación, viene bien que la debatamos a fondo y nos tomemos todo el tiempo que sea necesario. Es por eso que recién le solicitábamos al vicepresidente de la Nación que haya una cierta flexibilidad para que todo el mundo pueda expresarse acabadamente.

De todos modos, he visto que la estructura del discurso de la presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales se asentó en el relato histórico, en la lectura de notas de medios de comunicación, en lo que se dijo a través de los diversos medios y en expresiones del pasado. Y eso me llevó un poco a la sesión de ayer, porque lo que debatimos ayer y lo que esta-

mos considerando hoy está relacionado con lo mismo: el poder, los límites y la delegación de facultades de este Congreso. Y la lógica que el propio jefe de Gabinete trajo ayer fue el relato histórico de todo lo que se ha hecho en el pasado como fundamento central de lo que tenemos que hacer para el futuro. Y en verdad, señor presidente, al menos desde el bloque radical, no esquivamos el debate del pasado, pero hemos venido a legislar para el futuro. Y la sanción de una norma que reglamente el dictado de los decretos de necesidad y urgencia tiene que ver con un debate de futuro. Podemos tener una mirada hacia el pasado para aprender de los errores, no volver a cometerlos y ver la forma de mejorar nuestra calidad institucional, dado que aquí se ha planteado esa cuestión.

Entonces, desde ese espacio, venimos a plantear el debate desde la Unión Cívica Radical.

Hemos escuchado un discurso en el que, durante gran parte del relato histórico, el cuestionamiento ha tenido que ver con el gobierno de la Alianza. No vamos a reiterar aquí que nos hacemos cargo y demás. Parece que a algunos legisladores la cabeza les hace *click* porque obvian u omiten referirse a los temas fundamentales, a las decisiones centrales que se han tomado en este país durante diez años, en el período que va desde 1989 a 1999. Pero no vamos a caer en la trampa de referirnos a las cuestiones del pasado; nosotros vamos a hablar de las cuestiones que tienen que ver con el futuro.

Y decía que voy a dar una opinión ciudadana. Hoy hemos aprendido, a partir de la lectura de la versión taquigráfica del debate de la Convención Constituyente, cuál fue la voluntad de nuestros constituyentes. Pero debo decir también que el hecho de haber sido quienes volcaron el espíritu en la letra de la Constitución no les da a los ex convencionales constituyentes que hoy son senadores licencia para transgredir la Ley Fundamental. Y eso también lo tenemos claro; por lo tanto, que luego no nos planteen una cuestión relacionada con la transgresión de disposiciones concretas de la Constitución. Ese es el debate; el debate pasa por ahí más que por la cuestión del relato histórico.

Pero dado que la presidenta de la Comisión mencionó algunos decretos, debo decir que



nose trata de determinar en la historia reciente qué decretos han sido bondadosos y cuáles han sido perjudiciales. No se trata de una discusión sobre la bondad o sobre los efectos positivos o negativos que pueda haber tenido un acto como es el dictado de un decreto de necesidad y urgencia por parte del Poder Ejecutivo. Se trata de determinar si han sido dictados en el marco de la necesidad y la urgencia. Se trata de evaluar si han sido dictados en las condiciones que claramente establece el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional. Y ése es el debate de fondo que nosotros queremos abordar.

De todas formas, como aquí se ha recordado una batería de decretos sobre hechos bondadosos que ha dictado el actual Poder Ejecutivo —reconocemos que existen muchas normas que han beneficiado a distintos sectores de la sociedad—, quiero pasarle a la señora presidenta un par de decretos que luego tendrá tiempo de explicar, dado que seguramente va a hablar al final. En ese sentido, tengo acá un decretito que ha dispuesto la reasignación de algunos recursos —seguramente después tendrá oportunidad de contestarme— por la cual se han quitado 395.582 millones del Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial —es decir, de un fondo de todas las provincias— para ser transferidos a un fondo fiduciario del sistema de infraestructura y transporte y para ser destinados a otorgar subsidios a las empresas de transporte de la Capital Federal y de la provincia de Buenos Aires. Luego se lo haré llegar por Secretaría.

También, tengo aquí otros dos decretos referidos a una cuestión que había sido planteada inclusive en el debate de hace días en la Cámara de Diputados con presencia del jefe de Gabinete. En ese sentido, tengo una inquietud que no fue contestada en ese momento y que personalmente no comprendo, por lo que sería bueno recibir alguna explicación, dado que ha sido bastante extenso y acabado el debate planteado. En estos decretos, que son el 1.748/05 y el 1.673/05, hay algunas transferencias para el sector privado, a efectos de financiar los gastos corrientes, transferencias a empresas privadas por 390 millones de pesos.

También hay otras transferencias al sector privado un poco importantes —ténganme la misma paciencia que a la presidenta de la comisión cuando revisaba los papeles—. Acá habla de otras asistencias financieras, entidades financieras.

—Murmullos en el recinto.

**Sr. Morales.** — Yo no tengo secretarías; sólo tengo a mi lado al presidente del bloque. *(Risas.)*

Transferencias a empresas privadas, entidades financieras, 1.464 millones; transferencias a empresas privadas, 2.957 millones. Total: 4.422 millones en transferencias fuera del esquema de compensación que se había definido desde la crisis de 2001 y a partir de la ley de emergencia sancionada el 6 de enero de 2002, es decir, la ley 25.561. De todos modos, como yo no los entiendo bien, seguramente después me los van a poder explicar.

Pero, como decía, no es éste el debate. El tema no es éste. No es la catarata de decretos que ha dictado Menem u otro presidente. Ni tampoco, como ha dicho acá la presidenta de la comisión, el campeonato de...

Pido que por Secretaría le hagan llegar a la señora presidenta de la comisión esta documentación, para que después nos explique.

—Se acerca a la Secretaría la documentación pertinente.

**Sr. Morales.** — No se trata de un análisis de cuál es la catarata de decretos de necesidad y urgencia que ha dictado tal o cual presidente, ya sea Menem —que siempre se olvida acá—, de la Rúa, Duhalde o el actual presidente Kirchner. Se trata de que vayamos al debate de fondo, que tiene que ver si con esta norma realmente le damos una solución a la obligación que tenemos de reglamentar el dictado de los decretos de necesidad y urgencia.

Y la verdad es que cuando se debatió en comisión... Y es cierto, nosotros realmente destacamos que hubo un gran trabajo de la comisión y afirmamos que hubo un gran empeño, fundamentalmente por parte de la presidenta de la comisión, de producir este debate que hoy estamos dando, de poder dar nuestras opiniones y disentir; de estar de acuerdo o no. En este punto, nosotros realmente reconocemos que se ha trabajado mucho en la comisión. Y así lo han dichos los miembros de nuestro partido en la Comisión de Asuntos Constitucionales, como nuestro presidente de bloque.

Apenas se vislumbraron contradicciones en los proyectos presentados, apareció una alternativa superadora. Y la primera actitud que tuvo

nuestro bloque fue la de decir: “Veamos si se trata de una norma que por lo menos significa un avance para ir resolviendo y llenando este vacío normativo fundamental, que tiene que ver con la estructura de la división de poderes o no”.

Y a primera vista habíamos creído que había una contribución en ese sentido hasta que analizamos a fondo y escuchamos algunos conceptos que hoy fueron ratificados por la señora presidenta de la comisión, en esta cuestión del acto complejo o simple, que tiene que ver con lo que dice el artículo 99, inciso 3, segundo párrafo, cuando señala: “Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”.

Esta cuestión de la excepcionalidad que señala el tercer párrafo del inciso 3 del artículo 99 tiene que ver con el concepto de acto complejo o simple que se ha planteado.

Y cuando se discutió si se trataba de un acto complejo o simple, nosotros advertimos que lejos de ser un aporte y de resolver el actual problema de la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia, lo que estaríamos haciendo, si es que se sanciona como está escrita la norma que vamos a aprobar, sin establecer un plazo de obligación para este Congreso de la Nación, un plazo fijo determinado para el tratamiento por sí o por no de los decretos de necesidad y urgencia, lo que estaríamos haciendo –repito– es institucionalizar esta situación irregular que se viene presentando hace doce años.

Es por eso que hoy nosotros venimos a rechazar este proyecto con estos argumentos. Venimos a decir que no porque están en debate estos temas que son centrales.

También creo –con todo respeto para la presidenta de la comisión– que no nos ha cansado. Nos ha dado muchos elementos para tener en cuenta a la hora del análisis de esta estrategia o error que se comete en utilizar el 80 por ciento del tiempo para el relato histórico, sin ir al centro

del tema. Yo pensaba –y éste es un pensamiento personal– que debe ser seguramente para justificar una gran contradicción. Porque en verdad, respecto de todas las contradicciones que se han relatado, no sé si acá alguien está eximido de los errores del pasado y de las contradicciones. Por ahí, cuando se habla mucho, uno puede quedar preso de sus propias palabras.

Como bien lo ha dicho el senador Terragno, hay en la presidenta de la comisión una gran contradicción que no se justifica por todo el relato histórico que acaba de dar y tiene que ver con lo que dice. El artículo 24 del proyecto de la presidenta de la comisión dice que dentro de los 30 días contados a partir de la fecha del dictamen 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 –mire qué concepto: dos tiempos fijos y la posibilidad de que solamente una de las Cámaras rechace, que es la médula espinal, la columna vertebral del debate que nosotros tenemos que dar– se hayan expedido, el decreto de necesidad y urgencia carecerá de vigencia y sus disposiciones no tendrán efecto de ninguna naturaleza.

Eso, seguramente, tiene que ver con un proceso de debate, con que se van madurando los temas. Pero tampoco quedemos atrapados. Este es el tema donde nos tenemos que parar, porque tenemos que legislar para el futuro. No quedemos atrapados por los vicios típicos de manejar discrecionalmente el poder, en que todos hemos incurrido en el pasado. No sancionemos una ley permanente que haga que ese vicio típico del manejo del poder de la administración de la cosa pública se siga manteniendo para el futuro.

Entonces, desde ningún punto de vista el argumento de que se ha hecho en el pasado sirve para justificar que sigamos cometiendo los mismos errores. Así les fue a ellos y a nosotros, con Cavallo. Así le fue a la República con Cavallo y con la delegación de facultades. Entonces, hay que aprender de las experiencias del pasado, para ver cómo nos paramos para legislar para el futuro. Y en este lugar estamos parados desde nuestro bloque para tratar de aportar algunas cuestiones y ver si pueden ser-

vir para el debate. Seguramente, no va a servir para modificar ni una coma. Garantizamos el debate, pero de lo que nosotros decimos ni una coma, nada de cuarto intermedio para decir que lo que expresaron los radicales, los opositores puede hacer que se modifique algo. Pero sin perjuicio de eso, viene bien que en esta sesión podamos dar este debate, que creo es importante.

Como decía la presidenta de la comisión, no se trata... En el proyecto que habíamos presentado, cometimos un error con relación al texto de la creación de la comisión; ésta es una comisión creada. Por eso es que el dictamen de la comisión tampoco agrega nada. Primero, porque la comisión ya está creada por la Constitución. La mora es del Congreso en la integración de la comisión y en el dictado de una norma que reglamente un derecho y que no lo destruya a través de esta norma reglamentaria.

Segundo, está el plazo de los diez días para el jefe de Gabinete. Me acuerdo de un debate anterior, en el que había pedido una interrupción a la presidenta de la comisión cuando dijo que los DNU estaban colgados en Internet, que estaban todos avisados. No, justamente quería decirle en esa interrupción que la Constitución no dice que el jefe de Gabinete tiene que colgar los DNU en la página web sino que le fija una obligación el jefe de Gabinete, al margen de que sancionemos o no esta ley reglamentaria, que dice 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...”.

Es decir, los temas centrales del dictamen, la cuestión de que la comisión está creada, el plazo de los diez días del jefe de Gabinete, el plazo de diez días en el que se debe expedir la comisión ya están en la Constitución. ¿Qué es lo que agregamos? ¿Cuál es el avance? En la evaluación que hacíamos en el bloque, nos preguntábamos cuál es el avance. Lejos de ser un avance, esto es un retroceso y vamos a decir por qué.

Podemos estar equivocados; que se nos permita un margen de una mala interpretación de la Constitución. Pero este tema, como el de

ayer, es central, y tiene que ver con el debate de la República, a pesar de que se lo menciona al doctor Alfonsín por aquellas expresiones que tienen que ver con la muerte de la República. Hay que entender lo que ha dicho; está claro. Lo que ha dicho es que si avanzamos con estas medidas, con este combo de medidas –como se dijo ayer–, con los superpoderes, el otorgamiento de facultades por el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera y este dictamen que reglamenta el dictado de los decretos de necesidad y urgencia, nosotros creemos que se afecta realmente la división de poderes.

Entonces, la cuestión en debate es que la Constitución nos manda a reglamentar para precisar el carácter de excepcionalidad –sin salirnos de la misma– y la inmediatez. ¿Por qué la inmediatez? Sigo leyendo el cuarto párrafo del inciso 3 del artículo 99 de la Constitución, que trata sobre los DNU: “...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”.

Acá hay dos conceptos centrales, que son el eje del debate: la excepcionalidad –y desde ahí, si es un acto complejo– y la inmediatez. Esto es lo que tenemos que reglamentar, no otra cosa. Hay que ponerle un plazo fijo, determinado a este concepto de la inmediatez. Estos son los dos temas que hay que plantear cuando vamos a debatir una norma reglamentaria.

El asunto es si la actuación de la comisión bicameral habilita un medio efectivo de cumplimiento de los fines constitucionales o si institucionalizamos la ineficacia del control legislativo de los DNU. Nosotros decimos que esto, lejos de ser un aporte, institucionaliza la ineficacia del control parlamentario del dictado de los decretos de necesidad y urgencia y es donde se empieza a transgredir la norma constitucional.

La no definición del plazo para que el Congreso se expida consagra –como decimos– la institucionalización de la ineficacia del control parlamentario. Ahí está el tema, en la no determinación de un plazo para que el Congreso se expida.

Es decir, por vía de reglamentación constitucional –que es lo que se pretende a través del dictado de esta ley– se permite a las Cámaras sortear sin dificultades el cumplimiento de sus

facultades de control e innovar de extraordinaria en ordinaria la emisión de los DNU. Hay una modificación del carácter, del concepto central de excepcionalidad que tiene el dictado de DNU, para convertirlo en un acto simple, es decir, pasar de una medida ordinaria, no extraordinaria.

Esta es la diferencia conceptual que realmente nos llevó a decir que no a este proyecto. Porque va a ser realmente un retroceso, no es un avance. La verdad, está claro.

En todo caso, lo que tenemos que hacer es, por resolución de Cámara, integrar la comisión, antes de dictar esta norma, que lo que va a hacer es institucionalizar esta ineficacia en materia de control.

Cae en saco roto lo que dice el inciso 3, segundo párrafo, del artículo 99, que es la regla general. Dice que el Poder Ejecutivo no podrá, en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.

Esa es la regla general. Así que todo lo que acá se ha dicho –acerca de que tiene que decirse expresamente, esto o lo otro, toda la cuestión de los vericuetos que dimos de un artículo al otro– se sale del espíritu de la Constitución.

No he sido convencional constituyente, así que tal vez tenga menos derecho a hablar del espíritu. Pero sí digo que sigo emitiendo una opinión ciudadana. Y de la letra de la Constitución, de la interpretación de la aplicación fáctica de los decretos de necesidad y urgencia y del uso racional del concepto de necesidad y urgencia, surge que acá la regla general es que no se puede, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Le está vedado al Poder Ejecutivo.

Acá vino el jefe de Gabinete, que nos cambió la bocha ayer. Resulta que nosotros estábamos luchando para no delegar facultades y viene el jefe de Gabinete a exigir un derecho del Poder Ejecutivo.

La verdad es que son campeones. Eso es terrible. Ha venido a exigirle al Congreso un derecho de dictar la ley de presupuesto. Se ha sentado ahí el jefe de Gabinete. La verdad, si uno por ahí no atiende el juego puede quedar atrapado en un juego de palabras.

Y acá estamos tratando un tema que es central, medular, que tiene que ver, ni más ni

menos, con defender, tutelar desde este cuerpo cuáles son las facultades que tiene el Congreso de la Nación, como representación federativa en esta Cámara y representación proporcional en la Cámara de Diputados.

Decimos que con este proyecto se intenta institucionalizar la intencional inacción de las mayorías que hoy se detenta, en cuanto al tratamiento de los DNU, para consagrar la “decretocracia”.

Porque no nos digamos tantas cosas. Nosotros sabemos que si no le ponemos un plazo al Congreso, acá hay una inacción intencional de la mayoría de no emitir –a favor o en contra– ninguna resolución en ambas Cámaras.

Estamos sabiendo que esto es así. No nos engañemos con esto. Porque esto parece el juego del Antón Pirulero, donde cada uno atiende su juego. Y así nos ve la sociedad: cada vez que nos toca, y luego de bregar, cambiamos; decimos una cosa antes y la modificamos al día siguiente, para concentrar, por una cuestión de lógica, poder.

Pero ¿sabe qué pasa, señor presidente? Algún día vamos a tener que cambiar esa manera de actuar de los distintos partidos políticos, de la dirigencia política. Porque, en verdad, eso también lo está esperando la sociedad.

Para mí está claro que este gobierno ha reivindicado la política, porque la ha puesto en el centro de las decisiones nacionales. Y nosotros reconocemos que ésa debe ser realmente la virtud más importante que tiene este gobierno. Pero la misión que tiene la oposición es establecer los límites. Porque nosotros sentimos que hay extralimitaciones, que se está avanzando y se avasallan algunas disposiciones que son fundamentales de la Constitución. Y ahí tiene que estar la oposición y tiene que ser escuchada la minoría, porque eso es lo que manda nuestra Carta Fundamental. Porque así se nutre el sistema de gobierno, porque así funciona la democracia. La democracia es imperfecta si es que el sistema de gobierno, en términos de organización, como sistema de vida, como sistema colectivo, no funciona bien. Para que eso funcione bien tiene que garantizarse el debate plural, no decirse de la boca para afuera. Y el debate plural tiene que ver con que la minoría tiene que ser escuchada.



Estas son algunas de las fallas que vemos en el gobierno y que nos alertan. De ahí que decimos no al proyecto de ley que está en debate.

Señor presidente: estoy seguro de que ya vendrán con el bibliorato de la Alianza. Pero ya lo sabemos todos y también la gente. El bibliorato de los diez años de Menem seguramente está guardado o quedó en el despacho de la presidenta de la comisión. Sé que van a venir con eso. Sin embargo, se toma la Constitución Nacional como un simple libro de bolsillo, y eso no se puede hacer más.

Si la virtud de este gobierno es que ha reivindicado la política en términos de las decisiones para conducir el país, lo que debemos hacer es contribuir a mejorar la calidad institucional, tanto ellos como nosotros.

La Constitución Nacional no nos debe ser incómoda, pero palidece ante las mágicas palabras de “necesidad y urgencia”, que se usan recurrentemente. De lo que se trata es del límite al Poder Ejecutivo para decidir sobre su pronunciamiento y del control efectivo por parte del Parlamento.

Es un imperativo fundamental establecer un plazo para precisar y acotar el término de inmediato. Este asunto central no es abordado. No hablamos de los plazos de la comisión porque eso ya está determinado en el apartado IV, inciso 3, del artículo 99. Lo que el constituyente ha hecho es dar la facultad de reglamentar este tema al Congreso a fin de que establezca el plazo más adecuado. Pero este segundo gran concepto que ha quedado para la reglamentación –el término de “inmediato”– no fue resuelto.

Como se dijo –y coincidimos con la señora senadora informante–, la Constitución no es un conjunto de piezas o normas aisladas.

Quiero ir al artículo 29, porque es bastante duro y tiene su historia.

Digo que es un artículo duro, porque se vincula con el derecho patrio y con las cosas que han ocurrido en otro tiempo.

Lo voy a leer para que advirtamos que no se trata de algo simple: “El Congreso no puede conceder al Poder Ejecutivo nacional ni las legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia...”. Ayer hemos hablado de ese tema, y el hecho de que los gobernadores hagan lo que quieren no significa que nosotros debamos

cometer las atrocidades que se hacen en las provincias. Tenemos que ordenar las cosas para adelante. Tenemos que dejar de jugar al Antón Pirulero y atender el juego de los argentinos. Esta es la cuestión en debate; de qué manera legislamos para el futuro y no para el pasado. Hay que legislar para el futuro aprendiendo del pasado. Continúo: “...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 y consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la patria”.

Claro que esto no lo planteo para que sea aplicable en este contexto. No soy juez. Pero históricamente esto se hizo para poner límites al ex presidente Rosas cuando en 1833 la Legislatura de la provincia de Buenos Aires le otorga facultades de legislar, ejecutar e imponer la justicia. Esto tiene que ver con las extralimitaciones que se plantean. Y esto tiene que ver con la experiencia histórica de la irrefrenable búsqueda del poder. Tiene que ver con el poder y la búsqueda del poder. Por eso, el artículo 29 nos tiene que dar esa enseñanza y tenemos que cumplir con el verdadero sentido de los controles recíprocos como sustento de la división de poderes, porque de eso se trata.

Se trata de la lucha irrefrenable por el poder. Esto lo plantea a toda voz –y está bien que lo haga– el partido del gobierno, porque de eso entiende seguramente más que nosotros. Por eso nos fue como nos fue y a ellos les va como les va.

Pero el tema es el de los límites que se ponen, porque si no, de las extralimitaciones podemos caer en situaciones del pasado que han sido muy graves para todos los argentinos.

Esto tiene que ver con que hay que mirar a la Constitución en su conjunto, armónicamente.

El artículo 82, como se ha planteado, señor presidente, también dice cosas, y acá parece que este artículo sirve para algunas cosas y, para otras, no. El artículo citado dice que la voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente. Se excluyen todos los casos de sanción ficta o tácita. Es decir, esto está diciendo que la Cámara se tiene que expresar, especialmente cuando nos

dan el mandato, en el inciso 3 de que, frente a medidas excepcionales, argumentando la necesidad y la urgencia, tiene que actuar la Cámara. E inmediatamente, habla de que la reglamentación que nosotros tenemos que hacer no es decir lo mismo que dice la Constitución, sino ir un poco más allá y definir el concepto de inmediatez. Y cumplir concordantemente con lo que dice el artículo 82 de la Constitución, esto es que la voluntad de cada Cámara tiene que manifestarse expresamente; y se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta. Eso es así.

No es una opción que tenemos los legisladores o el Congreso de la Nación, señor presidente. Hay un mandato. Tenemos el mandato de no delegar. No tenemos opción. No tenemos que debatir la cuestión desde el punto de vista de la opción, sino desde un mandato, de la manda constitucional. Estamos obligados a defender nuestras facultades, a no delegarlas. Por eso el debate fuerte en la cuestión del artículo 37 de la Ley de Administración Financiera y, también, en este tema central.

El proyecto de ley en debate, presidente, se aparta del fin que la Constitución ha solicitado. Eso realmente surge muy claro, con mucha claridad del texto que se ha puesto a consideración de todos nosotros.

Señor presidente: el control constitucional que tiene el Congreso se convierte en una ilusión a partir de la consagración de este marco legal, que no establece —reitero— la exigencia para que se arribe al control de los decretos al no disponer un plazo y la correspondiente consecuencia ante el incumplimiento del mismo. De tal modo que el Poder Legislativo pasa a ser el gran ilusionista y un repartidor de espejismos porque, la verdad es que, si se aprueba esta ley, lo único que estamos configurando son promesas. Y ponemos al Congreso de la Nación en el papel de gran ilusionista, porque no vamos a concretar nada, porque no avanzamos en nada; por el contrario, retrocedemos, porque institucionalizamos la ineficacia del control del Congreso de la Nación en una materia central como ésta.

El espejismo consiste en presentar la existencia de la Comisión Bicameral Permanente y sus integrantes. Ya hemos escuchado esos argumentos: ¡Claro, esto es bueno! ¡La verdad es que estamos avanzando! ¡Cómo no vamos a avanzar! ¡Ya está la comisión!

Estas son cosas que hay que explicar a la gente. Eso lo dice la Constitución y se lo plantea como que tenemos el gran hecho virtuoso de que, con este dictamen de comisión, realmente estamos subsanando los problemas que venimos trayendo desde hace doce años, y realmente no lo estamos haciendo.

Pero el Congreso puede seguir sin expedirse por el tiempo que le plazca y nada se prevé al respecto. Esto es lo que dice el texto de la ley y esto es lo grave. Es uno de los temas centrales, como acabo de decir.

Este control es tan ilusorio como decirle a los ciudadanos que hay justicia en este país porque existe físicamente el tribunal integrado por jueces. Miren si los jueces tuvieran una misma legislación que dijera que tienen que fallar una disposición laxa con relación a la sentencia de manera tal que lleve a los jueces a que no tengan ninguna responsabilidad al emitir sus fallos. Eso está corregido; eso está planteado claramente por el artículo 15 del Código Civil, que dice que los jueces no pueden dejar de juzgar bajo el pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de las leyes; es decir que tienen que emitir sentencia.

Quiere decir que nosotros tenemos que abordar esta cuestión porque se completa el acto de un poder del Estado en el marco de la división de poderes cuando hay precisión en las fechas; cuando hay precisión en la responsabilidad con que tiene que actuar cada uno de los poderes.

Así como en la Justicia, lo mismo corresponde en este caso al Congreso, tratándose de un tema tan central como el de los decretos de necesidad y urgencia. Esta norma consagra la inacción del Congreso de la Nación en defensa de los derechos de los habitantes, señor presidente. Nosotros creemos que como está, se consagra la inacción en la defensa de los derechos de los habitantes porque no se trata ya sólo de la facultad del Congreso. A través de la función del Congreso y del respeto de las facultades que nosotros estamos obligados a tutelar están los derechos del ciudadano, señor presidente, porque así funciona el sistema. Este es el sistema de organización nacional que hemos elegido desde el principio de los tiempos. Entonces, funciona a través del Congreso también la tutela de los derechos de los ciudadanos. Eso es lo que está en juego: ni más ni menos. No

se trata solamente de la defensa corporativa de las facultades del Congreso de la Nación sino, a través de sus representantes, de la tutela de los derechos de los ciudadanos. Entonces, no es un debate menor.

Una vez aprobada esta norma sólo subsiste la certeza en los ciudadanos del acceso de la justicia. Puede ser así, señor presidente, porque vamos a llevar a los ciudadanos a eso; y nosotros no le podemos hacer eso al pueblo argentino. Tenemos que poner las cosas en su lugar: el Poder Ejecutivo en el lugar que tiene que estar y el Poder Legislativo en el lugar en que le toca actuar. Esta es la defensa irrestricta de las facultades del Congreso de la Nación.

Sumado a esto de que si no se define la cuestión de un plazo, tenemos la situación de que la Corte, en el fallo “Rodríguez”, en el fallo “Nievas, Alejandro c/otros del Poder Ejecutivo nacional” o en el fallo “Verrocchi” no resuelve el problema. La Corte Suprema de Justicia de la Nación no resuelve el problema, es decir que le da la virtualidad jurídica a los decretos de necesidad y urgencia en la medida en que el Congreso no ha resuelto la cuestión del tratamiento. ¡Y lo va a seguir haciendo en la medida en que no pongamos un plazo!

¿Qué va a decir la Corte Suprema de Justicia? En línea con lo que dicen estos fallos, en la medida en que integremos la comisión, ratifiquemos los diez días del dictamen del jefe de Gabinete, pero no pongamos un plazo y el Congreso no se expida, va a seguir dándole virtualidad jurídica. Por eso es que nosotros decimos que esto es peor que lo que está pasando hasta acá, porque estamos institucionalizando la eficacia del control legislativo y de la necesaria participación cuando se trata de delegación de facultades extraordinarias.

Como se encuentra la reglamentación de este derecho, señor presidente, nosotros estamos convencidos de que termina por cercenarlo: se cercena el derecho que se intenta reglamentar por esta ley, señor presidente. Esta ley consagra sólo promesas que todos sabemos que no se cumplirán.

El sentido de la palabra “inmediato” es consecutivo, próximo, seguido, señor presidente. Ese es el sentido. ¿Y cuál es la inmediatez? ¿Cuál es la inmediatez que establecemos para nuestra actividad luego de la elevación del despacho?

Según prevé nuestra Constitución, a fijar en una ley especial, ninguna. La definición de este concepto de inmediatez no tiene tratamiento en este proyecto de ley.

¿Cuáles son las consecuencias de la vulneración del indefinido “inmediato”, cuyos alcances no se fijan por ley especial? Ninguna.

¿Cuál puede ser el control que ejerzan las minorías parlamentarias ante esta situación que de hecho viene ocurriendo hace doce años? Ninguno.

Pero tendríamos una nueva circunstancia agravante: por ley especial se estaría consagrando institucionalmente un régimen ineficaz de control a los fines constitucionales. En cambio, si se fijara un plazo para el tratamiento expreso el decreto tendrá vigencia hasta entonces y de no ocurrir esa situación el decreto perderá eficacia. Este es el tratamiento que hay que dar en la norma que estamos considerando. El silencio, conforme establezca la ley especial, jugará en contra de la validez del decreto. Este es el camino que debe seguirse; los efectos del contrario ya han quedado demostrados a lo largo de estos doce años. Su consecuencia: la autoexclusión de la facultad de control por parte del Poder Legislativo.

Ese es el debate central y no la cuestión histórica. Después, si quieren hablar de la historia, convocamos a una sesión; nosotros vamos a tener para hablar mucho más tiempo porque tenemos muchas más cosas en virtud de los diez años de la gestión de Menem. Pero el tema central es el que planteamos.

La presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales planteó también el tema de la Constitución española, a la cual los convencionales constituyentes Álvarez –que ahora es funcionario designado por este gobierno; nosotros somos campeones en hablar de muchas cosas pero a veces caemos en grandes contradicciones– y Alasino consideraban como la matriz para darle marco constitucional a los decretos de necesidad y urgencia.

Es cierto que los DNU son establecidos a través del artículo 86, inciso 2, de la Constitución española, y eso está en línea con el proyecto original de la senadora Fernández de Kirchner. La Carta Magna española en su artículo 86, inciso 2, dice que los decretos ley deberán ser

inmediatamente sometidos a debate y votación por la totalidad del Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido en el plazo de treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.

Es decir que lo que puso la senadora Fernández de Kirchner en su proyecto original y que ahora cambia totalmente —para justificar esa contradicción hizo todo el relato histórico—, estaba planteado en el espíritu de la Constitución española. Y va un poco más allá, lo cual podría haberse tomado para la reglamentación.

Se nos podría haber ocurrido el debate de alguna salida, porque el dictado de un decreto de necesidad y urgencia por parte del Poder Ejecutivo se justifica ante el planteo de un tema central para la vida de los argentinos y que tiene que ser debatido urgentemente. Y si por casualidad el Congreso de la Nación rechazara ese DNU, la Constitución española —o alguna otra iniciativa que podríamos haber incorporado en el texto de esta ley— ofrece una salida: toma al decreto de necesidad y urgencia que llega al Congreso —y que será rechazado— como una iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo. Y se da una solución: en el plazo de treinta días deberá dictar la ley con los cambios que disponga el Congreso de la Nación, pero no eludiendo el tema que trae el Poder Ejecutivo.

Esa realmente sería una salida o una solución a los problemas centrales que se plantean desde el Poder Ejecutivo. Entonces, así sí funcionarían armónicamente las instituciones; funcionan el Poder Ejecutivo y el Congreso, se presenta un problema, viene el decreto de necesidad y urgencia y si no hay acuerdo en el tema, se considera como una iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo y se sanciona una ley, y no una resolución de rechazo o aprobación.

Es decir que podríamos haber pensado en esa salida. Esa era la materia que teníamos que abordar y que no se lo hizo. Es decir, avanzar en la definición del término “inmediato” y en la cuestión de la excepcionalidad, y no en la salida consistente en la aprobación o el rechazo expreso sobre la base de un tiempo determinado.

Respecto de la tramitación de los proyectos de ley, la conversión en ley es lo que acabo de plantear. Es lo que establecía la Constitución española, y realmente lo podríamos haber tomado, si es que ha sido una de las bases que han considerado nuestros convencionales constituyentes para sancionar la Constitución.

Para finalizar, señor presidente, debo decir que nuestra realidad nos demuestra de un modo contundente que ese camino no ha sido el correcto en el ejercicio de nuestras facultades. Me refiero al dictado de tantos decretos de necesidad y urgencia, como bien se ha expuesto aquí por parte de la presidenta de la comisión. Mediante estos instrumentos también se cercena la voluntad popular de las minorías que ni siquiera pueden manifestar su crítica a la legislación de excepción en el debido ámbito del debate público. Cuando abusamos de esta herramienta excepcionalísima utilizando el argumento permanente de la necesidad y urgencia y nos arrogamos facultades del Congreso de la Nación, estamos impidiendo el debate plural. Y justamente ése es el debate que el 25 de mayo el presidente de la Nación dijo que garantizaba para todos los argentinos. El debate plural no es el debate de los que piensan igual. El debate plural es el debate de los que piensan diferente.

Entonces cuando admitimos y damos marco jurídico e institucional a esta inacción en la facultad de control del Congreso de la Nación, también estamos inhabilitando la posibilidad de escuchar, al menos, la opinión de las minorías. Esto tiene que ver con la matriz del tema que estamos debatiendo, señor presidente. Se trata del control jurídico y político sobre el desempeño de las mayorías gobernantes, que cae en saco roto ante la opacidad de la norma propuesta. Se desconoce que la habilitación de estas normas de excepción del Poder Ejecutivo se inserta en un régimen jurídico constitucional que demanda el valor democrático de su convalidación.

No estamos resguardando la esencia del régimen democrático si no aseguramos la intervención del Congreso, y no se atiende tampoco en este caso al carácter restrictivo de la facultad que tiene el Poder Ejecutivo de acuerdo con lo que plantea la Constitución.

Existen dos palabras esenciales en la iniciativa legislativa y que no han sido consideradas: excepcional e inmediato. La facultad excep-



cional del Poder Ejecutivo y la inmediatez del Poder Legislativo denotan los pasos a seguir que hemos propuesto en defensa de los valores democráticos y republicanos. Estos temas son la materia que hemos venido a debatir y por estas diferencias fundamentales que tenemos con el dictamen de la comisión –sin perjuicio de reconocer el trabajo realizado– vamos a votar en contra de este proyecto.

**Sr. Presidente** (Pampuro). – Tiene la palabra la señora senadora Escudero.

**Sra. Escudero.** – Señor presidente: quiero comenzar mi exposición con una reflexión de Donoso Cortés que se repite cada vez que abordamos el tema de los decretos de necesidad y urgencia. Dice este autor: “El legislador que en tiempos de disturbios y trastornos aspira a gobernar con las leyes comunes, es un imbécil. El que en tiempos de disturbios y trastornos aspira a gobernar sin ley, es temerario. El derecho común es la regla originaria de los hombres en tiempos de bonanza. El derecho excepcional es su regla común en circunstancias excepcionales”.

Esto es lo que estamos abordando hoy; el derecho excepcional para circunstancias excepcionales.

No coincido con el miembro informante del bloque radical en el sentido de que estemos frente a un retroceso. Creo que ésta es una sesión histórica dado que hace doce años que la Constitución mandó al Congreso dictar esta norma. Y si hoy la estamos debatiendo es porque algunos consensos se han alcanzado a lo largo de estos doce años de debate.

La realidad es que como somos contemporáneos de quienes escribieron esta norma en la Constitución, sabemos por ellos mismos que la Constitución no resolvió un tema esencial porque no pudieron ponerse de acuerdo. Me refiero a cuál es el valor del silencio.

En mi provincia tenemos, desde 1986, decretos de necesidad y urgencia incorporados por la reforma constitucional. Y allí sí se ha establecido la sanción ficta, con noventa días de plazo para que la Legislatura se expida.

En 2002 comenzamos el tratamiento de esta cuestión, y existían varios proyectos en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales. En ese año, como miembro de la comisión, acom-

pañé un dictamen que establecía en el artículo 27 del proyecto el rechazo por el transcurso del tiempo: “Si cualquiera de las Cámaras no se expidiera en los plazos previstos en la presente ley se entenderá, sin admitirse interpretación en contrario, que existe rechazo del decreto”.

Pero, además, en ese momento establecíamos plazos tan duros, tan breves, como cinco días, para que el Congreso se exprese, si había dictamen unánime de la comisión.

Obviamente que una norma tan, tan dura no podía alcanzar consenso como para ser aprobada en el recinto. Era excesivamente riguroso y justamente en contra de lo que la dinámica legislativa persigue mediante la autorización de decretos de necesidad y urgencia y delegados. Porque si en ese plazo tan breve, diez días, si no había dictamen de la comisión bicameral, el decreto era rechazado y se caía, esa situación era irreversible. O sea, no importa si el decreto era bueno y provocaba buenas consecuencias; si a los diez días el Congreso, por determinadas circunstancias de cada Cámara y las propias del accionar y del debate, que muchas veces nos lleva meses alcanzar un acuerdo, no llegaba al consenso, se caían esos efectos.

Esos razonamientos son los que en 2003 me llevaron a presentar otro proyecto, un poco tratando de analizar las situaciones reales y de hacer la composición de lugar de aquellas épocas de disturbios y trastornos, otorgando un poco más de tiempo, dado que el Poder Ejecutivo necesita seguir conduciendo, para no perder el Estado de derecho.

En ese proyecto de 2003, que después reproduje en 2005, en el artículo 10 propongo que el silencio del Congreso importe la continuidad de la vigencia del decreto. Aquí no estaba yo proponiendo que quede aprobado, sino que importe la continuidad de la vigencia hasta tanto el Congreso se expida.

No parece, y no me parece razonable, que por omisión el Congreso pueda dejar sin efecto una medida que el Poder Ejecutivo se vio obligado a dictar muchas veces por la misma omisión del propio Parlamento. Porque cuando se está gobernando, las necesidades son inmediatas y los procesos de decisión y consenso en el Congreso necesitan sus plazos.

El tema de la sanción o de la promulgación tácita es un asunto al que ya se refirió la

miembro informante de la comisión. Cuando la Constitución ha querido darle efectos al silencio del Congreso así lo ha dicho expresamente. Y no es el presente caso, porque justamente como lo confiesan los propios convencionales constituyentes, ellos no se habían puesto de acuerdo. Es decir que el tema del efecto del silencio es algo que debe ser definido en este momento y en esta iniciativa.

El otro punto complicado del proyecto que estamos analizando es la remisión al artículo 82 de la Constitución Nacional. Este artículo prohíbe la sanción ficta. Entonces, hay autores que sostienen que el artículo 82 establece que si no hay decisión expresa, habría rechazo. Pero existen otros que expresan que no es así.

Mi posición es que el artículo 82, que prohíbe la sanción ficta, no es directamente aplicable a este caso, porque está ubicado en el capítulo referido al procedimiento de formación de las leyes. O sea que en el procedimiento de formación de las leyes no es posible que una Cámara se exprese tácitamente. Es decir que en ese proceso tiene que haber realmente una decisión expresa.

Creo que en este dictamen de comisión se introduce este artículo 82 para hacer una aplicación analógica y para decir que hace falta una decisión expresa de las Cámaras. Pero no le está provocando una sanción, es decir que si no hay una decisión expresa de las Cámaras no pierde vigencia el decreto, porque el silencio no puede crear derecho público ni tampoco puede convertir un decreto en ley. La verdad es que el silencio es silencio. Y si se aprueba este dictamen las Cámaras tendremos la obligación de expresarnos.

A mí me parece un poco peligroso poner plazos, porque depende de los temas. En efecto, hay asuntos que son muy complejos y los consensos para llegar a una decisión de las cámaras son difíciles de lograr y llevan tiempo. Diez días es un plazo absolutamente ridículo; no podemos decir que en temas complicados y complejos en ese lapso podemos tomar una decisión en este recinto.

Creo que la obligación que establece el proyecto, en el sentido de que las Cámaras deben expresarse y decidir expresamente en un plazo razonable, ayuda al control ciudadano, a la transparencia, a hacer público qué es lo que el

Poder Ejecutivo ha dictado, y entonces aquí tendremos que dar el debate.

Y de eso se trata la democracia, de que la gente conozca de qué se trata y las razones de los que dicen “esto lo apoyo” o de los que manifiestan “esto no lo apoyo”. Y las mayorías se conforman de acuerdo a cómo vota la ciudadanía. Cada dos años la ciudadanía vota; y si estos temas se hacen públicos, estamos dando a los ciudadanos los elementos para decidir a quién votan y a quién no votan. De eso se trata la democracia y de eso se trata lo que estamos analizando en este momento.

Tengo una disidencia en particular. Por eso voy a votar en contra, ya que se opone a lo que yo había resuelto en mi proyecto. Me refiero al artículo 24 de este dictamen.

En oportunidad de presentar mi proyecto, en el artículo 9º dispongo la resolución en sentido de que el rechazo de una de las Cámaras importará el rechazo de la medida. Y ése es el otro tema que de acuerdo al texto constitucional no se ha resuelto.

En el texto que estamos analizando, que es el dictamen de comisión, se establece en el artículo 24 el rechazo por ambas Cámaras del Congreso, es decir, para que se caiga la medida, el dictamen exige el rechazo de ambas Cámaras del Congreso, y ahí yo creo que el dictamen está dando un paso en contra de la Constitución, porque si estamos hablando de materias que deben ser aprobadas por ley, la Constitución establece que para que haya ley tiene que haber consenso de dos clases de representación: la del pueblo y la territorial, que es de las provincias.

Si no hay consenso de las dos Cámaras, no puede haber ley. Pero además nuestro sistema constitucional establece que cada vez que haya que limitar derechos individuales o ampliar facultades al gobierno, hace falta ley, hacen faltan estos dos conceptos.

Entonces, si se aprueba el dictamen tal como viene con el artículo 24, por ejemplo, si analizamos la composición de la Cámara de Diputados, vemos que entre los representantes de las provincias de Buenos Aires, Capital Federal, Santa Fe y Córdoba, tienen mayoría y manejan la mayoría de esa Cámara. En cambio, la representación territorial es igualitaria en esta casa. Entonces, si un gobierno dictara un

decreto de necesidad y urgencia que perjudicaría los derechos de mi provincia, bastaría con este texto, que la Cámara de Diputados no diga nada, aunque en este Senado se dictara un rechazo. Y ello es lo que me lleva a no poder, como representante de una provincia chica que tiene modestamente siete diputados en la Cámara de Diputados, aceptar que un Poder Ejecutivo con el manejo de una sola Cámara pueda estar limitando los derechos de los ciudadanos o perjudicando los intereses de mi provincia. Creo que la legitimidad de las decisiones provienen del respeto de las representaciones y del proceso deliberativo en la toma de decisiones.

Voy a pedir la inserción del resto de mi discurso. Pero quiero terminar diciendo algo. La semana pasada estuvimos en Cuba, en una reunión del Parlamento Latinoamericano. Realmente, estar en Cuba es siempre una experiencia. Y el confrontar con esa realidad difícil me lleva a la convicción de que no hay que limitar la posibilidad del amplio debate, de la amplia representación. Lo que hoy estamos discutiendo es de qué modo fortalecemos el control que tiene el Congreso, de qué modo fortalecemos la doble representación que estableció nuestra Constitución Nacional.

**Sr. Presidente** (Pampuro). – Tiene la palabra el señor senador Gómez Diez.

**Sr. Gómez Diez.** – Señor presidente: estamos considerando una de las leyes reglamentarias más importante de la Constitución, a punto tal que para aprobarla se requiere una mayoría agravada de miembros de esta Cámara.

Me permito señalar también que estamos legislando en un momento de normalidad, superada la situación de excepción que caracterizó la vida del país de los últimos años.

Cuando el presidente de la Nación dicta un decreto de necesidad y urgencia en realidad está asumiendo facultades propias del Congreso, es decir, modificando o derogando leyes o bien dictando normas con rango de ley.

La reforma constitucional de 1994, que introdujo esta posibilidad en el artículo 99, inciso 3, fija en primer lugar la regla general aplicable a la materia. Dice textualmente: “El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo”.

Esta regla general guarda relación, indudablemente, con el principio de división de poderes, que es propio de la República. Las leyes las sanciona el Congreso.

A renglón seguido, se establece una excepción para determinadas circunstancias realmente de emergencia. Dice la Constitución: “Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia...”.

Lamentablemente, de esta excepción se ha hecho un abuso a lo largo de los años. Así, en la década del 90 se dictaron 670 decretos de necesidad y urgencia; el ex presidente De la Rúa dictó 73, y el actual presidente de la Nación lleva dictados, en tres años de gestión, 201 decretos de necesidad y urgencia, batiendo proporcionalmente el récord de emisión de los mismos.

En el curso de estos años la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dictado diversos fallos sobre esta materia. Quisiera hacer referencia solamente a uno de ellos a título de ejemplo, que es el caso “Verrocchi, Ezio Daniel c/Poder Ejecutivo nacional - Administración Nacional de Aduanas s/acción de amparo”. Es un fallo del 19 de agosto de 1999. En ese fallo el alto tribunal dijo que “el estado de necesidad y urgencia requerido por la Ley Fundamental se presenta cuando: sea imposible dictar la ley mediante trámite ordinario, es decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría [y cita a título de ejemplo] en el caso de acciones bélicas o desastres naturales, o la situación que requiere solución legislativa si hay una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes”.

Seguidamente, agrega nuestro más alto tribunal: “...corresponde al Poder Judicial el control de constitucionalidad sobre las condiciones bajo las cuales se admite esta facultad excepcional...”. Dice: “Es atribución de este tribunal en esta instancia evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia... y, en este sentido [también señala el alto tribunal] 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”.

Este criterio ha sido reafirmado pues por la Corte en diversos fallos jurisprudenciales. No es suficiente, por lo tanto, dar referencias vagas o imprecisas sobre las circunstancias que justifican la necesidad y urgencia sino que es necesario señalar en qué consisten y por qué ellas afectan el interés general, para justificar medidas de esa índole.

Tampoco cabe –insisto– acudir por parte del Poder Ejecutivo nacional a dictar este tipo de decretos por razones de mera conveniencia, soslayando la inexcusable intervención del Congreso en la determinación de la política legislativa.

La verdad es que el dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales bien pudo contemplar en su texto la jurisprudencia emanada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

No creo que esta omisión sea un olvido, ya que en general los proyectos tenidos como antecedentes –entre los cuales cabe mencionar el de mi autoría– prevén la fundamentación de la necesidad y urgencia en forma clara y adecuada a los hechos.

En este sentido, el proyecto del senador Terragno –que reproduce el que anteriormente presentara la señora senadora Fernández de Kirchner– establece como requisitos, por ejemplo, los siguientes: “Circunstancias excepcionales [dice textualmente] que hicieran imposible seguir los trámites previstos para la sanción ordinaria de las leyes establecidos por la Constitución Nacional, los que deberán contar en los considerandos del instrumento, indicando expresamente los peligros y amenazas al interés público, a las personas o los bienes de los habitantes...”, y agrega: “...y precisando los medios dispuestos para superar los hechos que originaron la medida de excepción”.

La necesidad de una sólida y precisa fundamentación es entonces un requisito esencial para la validez de un decreto de necesidad y urgencia. Y creo que hubiera sido realmente deseable que la ley reglamentaria contemplara los límites

claramente establecidos por la Constitución precisándolos y si hubiera contemplado también la jurisprudencia del máximo tribunal.

La primera observación, pues, que formulo es la de no ratificar con el énfasis que corresponde la excepcionalidad del dictado de los decretos de necesidad y urgencia.

La segunda reflexión es que no se fija un plazo para el tratamiento por parte del Congreso de los decretos de necesidad y urgencia.

El problema aquí reside en que si no se fija un plazo, como el decreto entra a regir a partir de su emisión y publicación, en los hechos la norma continúa rigiendo aun cuando no haya un pronunciamiento expreso del Congreso.

La tercera reflexión que quisiera formular hace a la composición de la Comisión Bicameral Permanente a la que se refiere el artículo 99, inciso 3, de la Constitución. ¿Qué dice la Constitución respecto de la comisión? Dice que deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara.

Y la verdad es que el despacho prevé una comisión integrada por ocho diputados y ocho senadores. Una composición como la prevista no permite, en la práctica, un adecuado respeto a las proporciones de las representaciones políticas de las Cámaras, especialmente la de Diputados.

Examinemos la situación que se produciría en este último cuerpo. Evidentemente, si estamos hablando de ocho representantes, cinco le corresponderían a la mayoría y quedarían solamente tres representantes para la oposición. Vamos a suponer que se asignaran dos al radicalismo y uno al bloque de Propuesta Federal, en la Cámara de Diputados. Quedarían sin representación importantes sectores políticos, como es el caso del justicialismo nacional, el ARI, el socialismo, etcétera. Concretamente, si uno hace la cuenta, casi un 25 por ciento de la Cámara de Diputados quedaría sin representación.

Por eso es que la mayoría de los proyectos presentados por los señores legisladores prevén en general un número mayor de integrantes de esta comisión. De ahí que casi todos oscilan entre 12 y 15 integrantes por cada Cámara que, en verdad, es un número razonable conforme a la cantidad de integrantes que tienen las diversas comisiones del Congreso de la Nación.



En el caso del Senado, evidentemente, la situación no es la misma que se produce en la Cámara de Diputados. Pero, aproximadamente, si uno hace los cálculos, quedaría sin representación un 12 por ciento del cuerpo.

De manera tal que sugeriría incrementar el número de representantes de cada Cámara en la comisión a, por lo menos, 12 miembros lo cual, en mi opinión, posibilitaría una mejor representación de la pluralidad.

La cuarta y última consideración que quisiera formular sobre el tema está referida a un aspecto en el que coincido con lo que acaba de manifestar la señora senadora por Salta. Me refiero a la posibilidad de que un decreto de necesidad y urgencia continúa vigente aun cuando hubiera sido rechazado por una de las Cámaras del Congreso. Al respecto, el artículo 81 de la Constitución Nacional indica claramente que ningún proyecto de ley desechado totalmente por una de las Cámaras podrá repetirse en las sesiones de aquel año.

El texto es claro. El DNU es una norma de naturaleza legislativa. Por lo tanto, se requiere el consenso de ambas Cámaras y basta el rechazo de solamente una de ellas para que la norma no exista.

La pretensión de otorgar validez a un DNU con la aprobación de una de las Cámaras para mí exhibe una clara invalidez desde el punto de vista constitucional.

La verdad es que el Congreso es un órgano complejo; está integrado por dos Cámaras —la de Diputados y la de Senadores— y combina así una doble representación.

La Cámara de Diputados representa a la población según el número de habitantes de cada jurisdicción. La Cámara de Senadores es la representación igualitaria de las provincias. Y no hay ley contra la voluntad de cualquiera de ambas Cámaras. Sostener lo contrario sería decir, por ejemplo, que se puede lograr la aprobación de leyes contra la voluntad del Senado, que representa precisamente a las autonomías provinciales.

Señor presidente: con estas objeciones que he manifestado, dejo sentado que votaré por la negativa.

Lo cierto es que me hubiera gustado que se fijara un plazo para el tratamiento de los DNU.

Me parece que es un retroceso institucional todo lo que se refiere al hecho de sostener que un decreto de necesidad y urgencia se mantenga subsistente con la aprobación de una sola Cámara. En ese sentido, voy a pedir que se modifique el número de integrantes de la comisión bicameral permanente a los efectos de permitir una cabal representación de la pluralidad política del Congreso de la Nación.

**Sr. Presidente** (Pampuro). — Tiene la palabra la señora senadora Ibarra.

**Sra. Ibarra.** — Señor presidente: seré muy breve porque tomé posición en mis intervenciones en el ámbito de la Comisión de Asuntos Constitucionales sobre el tipo de participación del Congreso en el trámite de los decretos de necesidad y urgencia, y así fue tanto en el 2002 como en la última reunión en que se emitió dictamen.

Asimismo, voy a pedir autorización para insertar mi discurso a efectos de que consten algunas de las consideraciones que formulé en comisión y otras de tipo técnico-institucional sobre la reglamentación de la cuestión.

Dicho esto, quiero manifestar que firmé el dictamen de la comisión con una disidencia parcial, y que lo voy a acompañar con mi voto, tanto en general como en particular, salvo en un artículo, porque estoy convencida de que hoy estamos dando un importante paso institucional en la reglamentación de la intervención de este Congreso.

En primer lugar, no es verdad, como se ha dicho acá, que quien pueda tener una disidencia ceda a una extorsión política. Lejos de ello, creo que hoy el Congreso Nacional está en el peor de los mundos respecto de su intervención con relación a los DNU, y no precisamente porque esto corresponda a otros poderes, sino por nuestra propia inacción. Pero lo cierto es que la falta de reglamentación determinaba que objetivamente hoy, para revocar un decreto de necesidad y urgencia —y tengamos en cuenta que se han cometido enormes barbaridades contra la propiedad, la libertad y el patrimonio de los argentinos—, se necesitaban dos tercios de cada Cámara.

Lo cierto es que cuando se trató un decreto de necesidad y urgencia se hizo por vía legislativa, por vía de ley. Y si bien una parte importante

de la biblioteca dice que el tratamiento de un decreto de necesidad y urgencia no podría ser vetado por el Poder Ejecutivo, también es cierto que la Constitución dice que el Poder Ejecutivo tiene facultades para vetar leyes, motivo por el cual el camino que se había elegido, el de la ley, podía ser vetado por el Poder Ejecutivo y, para su insistencia, se debía contar, hasta hoy, que vamos a contar con la reglamentación, con los dos tercios de ambas Cámaras para poder revocar una disposición legislativa de esta naturaleza. A partir de ahora vamos a tener una reglamentación, va a haber una comisión bicameral funcionando y va a ser responsabilidad del Congreso el tema de su funcionamiento.

Paso a fundamentar mi disidencia parcial señalando que no encontré argumentos suficientes para variar una posición histórica que tuve respecto de esta regulación, con relación al valor del silencio del Congreso y el rechazo por parte de una sola de las Cámaras. Es correcto el camino que eligió el dictamen en el sentido de exigir el tratamiento efectivo de las dos Cámaras. Es lo que exige la Constitución: que lo traten ambas Cámaras en forma inmediata y expresa. El problema es que no se puede compeler a los legisladores a legislar. No los podemos obligar a sentarse en sus bancas y apretar el botón de positivo o negativo. Dicho esto, la cuestión consiste en determinar qué se hace si no se cumple con lo que debe cumplirse. Al respecto he tenido una posición histórica. Creo que una disposición de carácter legislativo, como un decreto de necesidad y urgencia, para tener efectos hacia el futuro, *sine die*, como una ley, debe contar con mayorías legislativas. Cuando se dicta un decreto que es una excepción, se lo hace por razones de necesidad, por razones de estricta urgencia y porque no se pudo seguir el trámite normal del dictado de las leyes durante el funcionamiento de las Cámaras. Funcionando las cámaras y para regir hacia el futuro, *sine die*, con todo el valor y el peso equivalente a una ley —porque tendrá este efecto—, debe contar con las mayorías parlamentarias.

Yo hubiese incorporado un artículo que dijese que, pasado determinado plazo, el decreto caducaba. Es verdad, y creo que es atendible el argumento del funcionamiento del Congreso, porque es cierto que las normas no operan sobre el vacío sino que operan sobre realidades. Y

es cierto también que, evaluando la actuación del Congreso y teniendo por primera vez en la Argentina la posibilidad de revisar la renegociación de los contratos de servicios públicos, acá se trató uno de veinte. El Congreso nacional, teniendo dictamen de la comisión bicameral, trató uno de veinte. Esto causa consecuencias objetivas sobre el funcionamiento. Es un argumento atendible y por eso creo que vamos a ver en el tiempo cómo se desarrollará, en el ejercicio del control del Parlamento, esta nueva reglamentación de la comisión bicameral.

Un segundo aspecto es qué sucede con el rechazo de una sola de las Cámaras. Se exige el rechazo de las dos Cámaras para la revocatoria de un decreto de necesidad y urgencia. Creo, y fue también mi posición histórica en este sentido, que cuando una de las Cámaras rechaza, significa que el decreto no cuenta con las mayorías parlamentarias para tener valor de ley *sine die* en el futuro. De otro modo, el Poder Ejecutivo podría estar dictando disposiciones legislativas con fuerza de ley con sólo la voluntad de una de las Cámaras, en tanto el Poder Legislativo necesita la voluntad de las dos a efectos de hacerlo.

Estas son posiciones que he mantenido por las cuales no voy a acompañar el artículo 24. Pero mucho más allá de esta disidencia, creo que la aprobación de este proyecto de manera efectiva cambia institucionalmente la situación de falta de control absoluta que tuvo el Congreso sobre las disposiciones legislativas que se llaman “decretos de necesidad y urgencia”.

Creo que hoy damos un paso muy importante en este sentido. El oficialismo, como no hizo en ninguna gestión anterior de las distintas versiones políticas que hemos tenido en los últimos años a partir de la reforma de 1994, hoy aporta las mayorías parlamentarias para dar sanción a esta reglamentación. A partir de ahora el Congreso va a tener la responsabilidad de ejercer su función de control. A partir de ahora el Congreso también va a tener como se dijo ayer acá, el control social. Nos van a estar mirando para ver cómo ejercemos esta actividad de control, que es un mandato constitucional que debemos cumplir porque tenemos que expresarnos.

En este sentido, y porque creo que efectivamente hoy hacemos un aporte institucional muy importante, voy a acompañar con mi voto

en general y en particular este proyecto, con excepción del artículo 24.

**Sr. Presidente** (Pampuro). – Ya hemos autorizado las inserciones y así lo vamos a hacer.

Tiene la palabra el senador Jenefes.

**Sr. Jenefes.** – Señor presidente: hoy el Senado de la Nación está cumpliendo con una deuda que tenía con el inciso 3 del artículo 99 de la Constitución Nacional, que dispone que con la mayoría absoluta de sus miembros debía dictar una ley que estableciera el trámite y la intervención del Congreso de la Nación en materia de los decretos de necesidad y urgencia, normas que el presidente de la Nación tiene facultad de dictar cuando lo ameritan situaciones excepcionales que no permiten el procedimiento ordinario de la sanción de una ley y siempre que no comprenda materias que se refieran a cuestiones penales, tributarias, de los partidos políticos o electorales.

Es justo reconocer, señor presidente, que desde 1994 hasta 2006 la razón fundamental por la cual los decretos de necesidad y urgencia no fueron reglamentados conforme el inciso 3 del artículo 99 de la Constitución de la Nación Argentina se debió básicamente a que cada uno de los gobiernos que rigieron la vida política del país en ese lapso se encontró claramente cómodo con la situación de no dictar la reglamentación prevista que impone nuestra Constitución. Estaba la jurisprudencia del caso “Peralta” y doctrina en los casos “Villegas Basavilbaso” –*Derecho administrativo*, tomo I, página 290–, “Diez” –*Derecho administrativo*, tomo I, página 366–, “Marienhoff” –*Tratado de derecho administrativo*, tomo I, página 256– y “Dromi” –*Tratado de las instituciones*, página 256–, que expresaban claramente que en el caso de que el Congreso de la Nación no se pronunciara, el silencio implicaba la plena vigencia del decreto de necesidad y urgencia.

También es justo establecer, señor presidente, que frente a esta posición existía una clara normativa del artículo 82 de la Constitución de la Nación Argentina que disponía la obligación del Congreso de pronunciarse en forma expresa, no aceptando la aprobación ficta o tácita de las leyes.

Es justo reconocer también que hoy este Congreso de la Nación, este gobierno, está

poniendo a consideración del Senado de la Nación, de la democracia y de la transparencia de las instituciones un proyecto de ley que cumple acabadamente con lo que dispone el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional. Para ello, tengamos presente que el artículo 1º del proyecto de ley claramente establece la regulación, el trámite y los alcances de la intervención del Congreso en materia de decretos de necesidad y urgencia, de decretos de delegación legislativa y de decretos de promulgación parcial de las leyes.

La iniciativa en consideración también dispone la creación de una comisión bicameral integrada por ocho senadores y por ocho diputados, respetándose la representación proporcional de cada uno de los partidos políticos en cada una de las Cámaras. Y con esto estamos dando estricto cumplimiento con lo establecido por el artículo 99, inciso 3, en cuanto al respeto de la representación proporcional de cada uno de los partidos políticos de cada una de las Cámaras.

También se dispone claramente que esta comisión tendrá la facultad de funcionar con la mayoría absoluta de sus miembros, que durarán cada uno de los representantes en sus cargos hasta la renovación legislativa de cada una de las Cámaras, que sus miembros podrán ser reelectos, que dicha comisión se pronunciará fundamentalmente sobre si el decreto de necesidad y urgencia fue dictado en virtud del artículo 99, o sea, en situaciones excepcionales que impidieron el normal funcionamiento de la sanción y aprobación de un proyecto de ley, y que no se están invadiendo las materias tributaria, penal, de los partidos políticos y electoral.

Por lo tanto, estamos cumpliendo acabadamente con nuestra Constitución y mejorando la situación actual, en la que los decretos de necesidad y urgencia se aprobaban por el silencio del Congreso de la Nación. Estamos considerando un proyecto de ley que le impondrá al Congreso de la Nación que en forma inmediata se aboque al conocimiento de cada uno de los decretos de necesidad y urgencia. Estamos diciendo que si la comisión bicameral en el plazo de diez días hábiles no se pronuncia por la aprobación o el rechazo de un decreto de necesidad y urgencia, será el plenario el que en forma inmediata deberá pronunciarse al respecto. Y nosotros vamos a dar en el Congreso de la Nación el debate de

cada uno de los decretos de necesidad y urgencia que dicte nuestro gobierno, que dicte nuestro presidente, porque estamos convencidos de que el ejercicio de esta facultad es para el bien de la República Argentina, toda vez que se trata de una atribución constitucional avalada por el artículo 99, inciso 3, de nuestra Carta Magna, que no constituye ningún exceso, y que es nuestra obligación controlar que dicho artículo 99, inciso 3, se cumpla. Y no eludiremos el debate en el Senado de la Nación de cada uno de los decretos de necesidad y urgencia que dicte nuestro gobierno, porque sabemos perfectamente que dicho decreto será dictado dentro de las facultades claras, objetivas y concretas fijadas por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Por los motivos expuestos es que adelanto mi voto afirmativo en general y en particular, ya que considero que este proyecto mejorará la calidad y control de los decretos de necesidad y urgencia, y saldará una vieja deuda del Congreso de la Nación con la Constitución Argentina.

**Sr. Presidente (Pampuro).** – Tiene la palabra el señor senador Petcoff Naidenoff.

**Sr. Petcoff Naidenoff.** – Señor presidente: seré breve porque insertaré el resto de mi exposición.

Solo efectuaré algunas manifestaciones que tienen que ver con nuestro sistema representativo, republicano y federal, y que se sustentan en el principio de la división de poderes, principio que ha sido tomado de los ideólogos del siglo XVIII. En este sistema de división de poderes justamente se han delimitado y especificado las funciones y atribuciones que competen a cada uno.

Debemos decir claramente que antes de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, expresamente se prohibía el dictado de los decretos de necesidad y urgencia. Pero a pesar de dicha prohibición, lamentablemente se ha vulnerado el texto constitucional, en muchas oportunidades avalado por la decisión de la propia Corte frente a cuestiones de emergencia, urgencia y necesidad que impedían, justamente, el tratamiento ordinario a través de los mecanismos del Poder Legislativo.

Hasta 1994 vivíamos en un presidencialismo exacerbado que quizá tenía su lógica argumental

en las etapas de la organización nacional en las que se pretendía garantizar o reasegurar el poder central a fin de evitar eventuales disgregaciones. Y así convivimos con este sistema de división de poderes que funcionó perfectamente desde 1853 hasta 1930 en que se produjo el primer quiebre institucional que posibilitó que los gobernantes de facto se arrogaran facultades legislativas.

A partir de la reforma de 1994 el gran debate de los constituyentes –por lo que he podido analizar y leer, dado que no he tenido la suerte de ser constituyente en 1994–, se había centralizado en la forma de lograr, por una parte, una convivencia institucional que fortalezca la República pero que, por sobre todas las cosas, ponga freno al presidencialismo. Ese presidencialismo exacerbado, esa magnificación de la figura presidencial nos llevó, en situaciones de crisis, a poner en tela de juicio las propias reglas de las instituciones.

En consecuencia, para atenuar el presidencialismo, se avanzó en la creación de figuras como la del jefe de Gabinete; nos quedamos a mitad de camino de un sistema parlamentario, pero se avanzó con la figura del jefe de Gabinete que rinde cuentas al Congreso, que puede ser destituido con determinadas mayorías y se estableció la moción de censura, entre otras cosas. Pero, fundamentalmente, se dejó establecido en la cláusula constitucional la posibilidad de que el Poder Ejecutivo nacional pueda emitir decretos. En definitiva, la posibilidad de que pueda arrogarse facultades legislativas que van desde el mecanismo de promulgación de las leyes hasta la posibilidad de dictar decretos mediante facultades delegadas que le otorga el propio Congreso, y dictar decretos de necesidad y urgencia en determinadas condiciones.

Creo entonces que la cuestión central pasa, justamente, por este mecanismo que se intentó instalar a partir de la reforma de 1994, mediante el cual, para atenuar el presidencialismo se establecieron reglas y excepciones. Y las reglas y excepciones son las que debemos tener en cuenta. Un regla fundamental es la prohibición que tiene el Congreso de otorgar facultades extraordinarias o la suma del poder público al presidente de la Nación, o las Legislaturas provinciales a sus respectivos gobernadores. Estos actos llevan implícita una nulidad insanable y absoluta.



Así también existe una regla, cual es la prohibición de la delegación legislativa por el Congreso, como lo establece el artículo 76. Pero dicha regla contiene su excepción; así como se prohíbe al Congreso delegar facultades legislativas, el Poder Ejecutivo, en el marco de las excepciones, podrá hacer uso de delegaciones legislativas por razones de administración y de emergencia, siempre en circunstancias acotadas. En todo momento se trató de atenuar y de dejar en claro que el presidencialismo exacerbado nos llevó justamente a un retroceso institucional que los constituyentes quisieron dejar atrás, poner a salvo la República, atenuar el presidencialismo y otorgar al Congreso un verdadero ámbito de competencias y facultades que posibiliten justamente el equilibrio de poderes que fortalece a las instituciones.

Lastimosamente, se habla mucho y se insiste en que hoy, después de doce años, venimos a dar cumplimiento a una cláusula constitucional, para reglamentar lo que establece nuestra Carta Magna en su artículo 99, inciso 3; esto es, crear una Comisión Bicameral Permanente que ya fue creada. Pero lo que se ha omitido, y vale la pena recordarlo, es que todos los decretos de necesidad y urgencia deben ser dictados bajo pautas muy claras, que fija el artículo 99, inciso 3, de nuestra Constitución Nacional. Así, podrán emitirse disposiciones de carácter legislativo cuando circunstancias extraordinarias imposibiliten el trámite ordinario para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos. Esa es la regla; es decir, no se pueden emitir decretos de necesidad y urgencia en la medida en que el Congreso esté facultado o habilitado para el tratamiento de disposiciones legislativas.

Y la realidad es que si queremos mejorar la calidad institucional, las instituciones de la República no son cuestiones abstractas; al frente de ellas está la dirigencia, y la vulneración del texto constitucional y el desapego a las normas y al espíritu que se impregnó en la Constitución de 1994, se viene materializando con mucha fuerza de los noventa a la fecha.

A mí me parece que hoy no es el momento de discutir o de hacer un catálogo de quién ha hecho abuso de esta cláusula constitucional de emitir decretos a contrapelo de lo que dispone

la Constitución. No pasa por una competencia acerca de si en los noventa se emitieron tantos decretos o si el presidente de la República Néstor Kirchner abusa de la división de poderes o pierde la esencia del sentido republicano. Yo creo que ése no es el debate. La realidad nos demuestra que lastimosamente ese presidencialismo exacerbado nos llevó a vulnerar la Constitución. Y que la omisión del Congreso en reglamentar lo que prevé el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional tampoco es casual, porque lamentablemente siempre se actuó en un marco disciplinario hacia las estrategias que fija el Poder Ejecutivo nacional, y así nos fue.

Tenemos que reaccionar después de doce años, para reglamentar una ley vinculada a una comisión bicameral que creó la propia Constitución Nacional, a efectos de poner frenos y contrapesos y evaluar la necesidad, urgencia y los motivos de fondo que justificaban el uso de estas facultades legislativas, que expresamente prohíbe la Carta Magna en cabeza del Poder Ejecutivo nacional.

Pero yo me pregunto qué se ha hecho o qué se dice de la responsabilidad de quienes detentan el Poder Ejecutivo nacional. Porque decretos de necesidad y urgencia los ha habido de toda naturaleza; y no hace falta historiarlos, por cuanto ya los conocemos.

Lo que se debe dejar en claro es que la Constitución habilita su dictado, a partir de la reforma de 1994, cuando el Parlamento nacional está imposibilitado de funcionar. O como lo expresaba claramente el constitucionalista Quiroga Lavie cuando decía que se trata de imposibilidad de funcionamiento y no de no dar el debate porque no se cuenta con los números o porque si se cuenta con ellos es mucho más conveniente manejarse en un marco de oscurantismo y sospecha y no transparentar las cosas.

La responsabilidad de la calidad institucional es de todos. Y no pasa por enumerar quién fue el que transgredió con mayor énfasis la Constitución. Tampoco pasa por tratar de avanzar después de doce años diciendo: “Señores, este gobierno, con espíritu democrático, se permite discutir en el seno del Senado de la Nación la reglamentación que prevé el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional”, y presenta para su tratamiento el Orden del Día N° 509.

Realmente, si lo que pretendemos es manejarlos con seriedad y poner freno al hiperpresidencialismo que se acentúa día a día, que ya lo quisieron frenar los constituyentes del 94, tenemos que poner las cosas en su lugar. Las cosas a medias no sirven. Sanciones a medias para confundir a la gente no sirven. Si el Congreso de la Nación no tiene un plazo para dictaminar sobre la validez o invalidez de los decretos de necesidad y urgencia, vamos a caer en la sanción ficta, en la sanción tácita que expresamente prohíbe la Constitución en su artículo 82.

Está bien, acá contamos con una reglamentación concreta. Se habla de facultades del presidente, se establecen las pautas, lo que sucede si el jefe de Gabinete no eleva su informe en tiempo y forma. Pero el artículo 20 es muy claro. Establece que vencido el plazo sin que la comisión bicameral haya elevado el correspondiente despacho, las Cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto.

Ahora bien, ¿cuál es el plazo que se fija para que las Cámaras se aboquen al inmediato tratamiento del decreto? Porque a fuer de ser sincero, los números imponen: no la mayoría circunstancial, la mayoría histórica, el acompañamiento de las bancadas del oficialismo hacia las políticas que fijó el Poder Ejecutivo y la transgresión que se ha cometido desde el Poder Ejecutivo nacional desde el 83 a la fecha, que se vulneran las cláusulas constitucionales.

Si no hay plazo, esto no sirve. Si no hay plazo, nosotros vamos a avanzar en un retroceso institucional delicado y grave, porque hasta la fecha nos encontramos con decretos de necesidad y urgencia, con un Ejecutivo que tiene facultades legislativas que muchas veces le concede el Congreso de la Nación, pero no con una reglamentación concreta que establece este vacío legal de no contar con un plazo para que las Cámaras se expidan. Si las Cámaras no se expiden, el decreto continúa en vigencia. Si las Cámaras no se expiden y el decreto está en vigencia, eso se llama sanción ficta, que es la sanción que la propia Constitución Nacional justamente prohíbe expresamente en su artículo 82.

Por eso hago referencia al espíritu o a la intención de los constituyentes del 94 cuando se quiso avanzar en mecanismos para acentuar los controles, fundamentalmente para frenar el

presidencialismo.

No hay que caer en contradicciones. La calidad de las instituciones no es una cuestión formal o una definición de algún medio de prensa. La calidad de las instituciones depende de los que ocupamos un espacio que nos da la gente en el marco de las instituciones.

Si no ponemos un plazo al Congreso de la Nación para que se expida sobre la validez o invalidez de los decretos de necesidad y urgencia o de la promulgación parcial o de estas facultades legislativas que el constituyente otorgó en el 94 al Poder Ejecutivo, vamos a retroceder de manera grosera.

Rescato algo que señaló la miembro informante, la presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales de este cuerpo. Manifestó que nos tenemos una deuda con la verdad histórica. Y es cierto, la dirigencia política tiene una deuda con la verdad histórica. Y esto va más allá de los partidos políticos, porque lo que se vio y la verdad histórica reflejó es que se acentúa el presidencialismo, se menoscaban las potestades y las atribuciones que otorga la propia Constitución al Congreso de la Nación Y avanzamos con un proyecto que implica un retroceso y un contrasentido.

Es una lástima que el proyecto que seguramente va a acompañar el dictamen de la mayoría no refleje la intención que tuvo la miembro informante cuando ocupó un espacio como diputada de la Nación. Porque hablaba de plazos, de facultades expresas. Exigía al jefe de Gabinete su presencia para que nos brindara un informe acerca de cuáles son los motivos que generaron la necesidad del dictado de un decreto de necesidad y urgencia de espaldas al Congreso, cuáles son los motivos que impiden este desapego institucional.

Porque las emergencias fueron muy concretas y claras. Hay que hacer memoria para recordar, del 83 a la fecha, en qué circunstancias este Congreso no pudo sesionar. Colapsos económicos han existido y, es cierto, circunstancialmente algún decreto de necesidad y urgencia ha justificado su emisión sin que este cuerpo ameritara su tratamiento. Pero de los más de setecientos decretos que uno de los miembros preopinantes informaba, me parece que lo que quedó en claro es la actitud histórica de quienes detentan el Poder Ejecutivo nacional de arrogarse facultades

legislativas y avanzar sobre las facultades y las atribuciones que ha otorgado la propia Constitución al Congreso de la Nación. Si hoy eso se aprueba, se retrocedería.

Esto sería una lástima, luego de esperar doce años para reglamentar una noma constitucional que tuvo como propósito central poner freno y atenuar el presidencialismo. Después de tantos abusos cometidos por quienes han estado al frente del Poder Ejecutivo nacional en estos años, se va a terminar legislando con una mecánica de concentración de poder, de avasallamiento de la división de poderes. Y, fundamentalmente, acentuando ya no un presidencialismo sino un hiperpresidencialismo.

Por eso, ante la falta de la fijación de plazos del artículo 20, del artículo 21 y este desapego del propio cuerpo, al querer contribuir realmente con seriedad y objetividad, si queremos ser coherentes con la verdadera historia que nos tocó vivir, debo decir que este proyecto no aporta en nada, no es un avance.

No se avanza cuando pasan doce años y no se cumple con una reglamentación, si ella no refleja el espíritu de la propia Constitución. No es un avance. Es discutir en este ámbito, tratar de generar un conformismo, o estar a la espera de que, realmente, se dé una madurez democrática y un espíritu cívico de cada representante de la gente, o de los que, en este caso, integramos el Senado de la Nación, de modo de que podamos decir, bajo estas circunstancias “señores: tratemos de inmediato sin tener un plazo”.

Pero las cosas no son así. Siempre se actuó disciplinadamente para con el Poder Ejecutivo nacional. En ese marco, cuando un decreto de necesidad y urgencia no interese al Parlamento que se trate, se va a dar la sanción ficta.

Por eso, nuestro bloque no acompaña este maquillaje. Me parece que a esta altura, después de doce años, no hay que maquillar. Hay que trabajar, profundizar y cumplir con la Constitución; no nos cuesta nada.

Sinceramente, creo que el proyecto que la miembro informante, quien preside la Comisión de Asuntos Constitucionales, presentara cuando le tocó ser diputada de la Nación, era un proyecto superador. Las cosas no cambiaron en absoluto. Por eso, es una lástima que hoy, con

las mayorías que se cuentan, este proyecto no se trate y se avance con retrocesos. Porque esto no es un avance.

Si no tenemos plazos para que el Congreso se expida, esto –y el tiempo nos va a dar la razón–, todos los decretos de necesidad y urgencia y todas las atribuciones que se arroga el presidente de la República en desmedro de lo que establece la propia Constitución, van a constituir un avasallamiento tras otro.

Lastimosamente, la idea del 94 de atenuar el presidencialismo está desvirtuada. Me parece que vamos camino a un hiperpresidencialismo.

**Sr. Presidente** (Pampuro). – Tiene la palabra la señora senadora Viudes.

**Sra. Viudes.** – Señor presidente: quiero manifestar mi beneplácito porque hoy, después de doce años, se está tratando algo que la Constitución Nacional –fui convencional constituyente de la provincia de Corrientes– dispuso como tarea al Congreso de la Nación.

Indudablemente, se han dicho muchas cosas. Hoy nos encontramos en este recinto varios legisladores que también fuimos convencionales constituyentes.

Haciendo un paneo rápido, puedo observar a la senadora Fernández de Kirchner, a los senadores Rodríguez Saá, Reutemann y al senador Marín, que no está presente en este momento.

Todos teníamos el anhelo y el deseo de que nuestro país mejorase y avanzara y de que nuestras instituciones realmente se volvieran democráticas. Lamentablemente, habíamos pasado muchas etapas nefastas.

Aquí hemos escuchado invariables opiniones. En el transcurso de la tarde y entrada ya la noche, se habló de los decretos, de la cantidad, etcétera; sin embargo, no es eso lo que está en tratamiento. Lo que se considera es el cumplimiento de lo que establece el inciso 3 del artículo 99 de la Constitución Nacional y lo que deseábamos los convencionales constituyentes. Luego de doce años se dará cumplimiento a la formación de la comisión bicameral, a efectos de que proceda a la revisión de los decretos de necesidad y urgencia que fueron dictados y, si están mal o no correspondieren, será responsabilidad de los políticos representados en ambas Cámaras del Parlamento –los que representan a

las provincias y a la población respectivamente—determinar su efectiva validez.

Tenemos que dejarnos de hablar y actuar de acuerdo a lo que nos indica la Carta Magna. Es el reclamo del pueblo argentino. Quiere escucharnos y vernos obrar de acuerdo con lo que dice nuestra Constitución.

Por fin, esta Cámara, a la que hoy tengo el orgullo de pertenecer, se decidió a dar ese paso. En ese sentido, no hubo una sola iniciativa. Escuché mucha denostación de los fundamentos dados por la miembro informante. Pero si observamos con atención, advertiremos que hay proyectos de varios señores senadores presentados hace años y nunca hubo decisión —yo hace pocos meses que pertenezco al cuerpo— de hacer lo que hoy se hace. Es decir, poner en marcha aquello en lo que hace doce años los convencionales se pusieron de acuerdo. Que no sea letra muerta el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional. Que tome vida porque lo necesitamos.

Hoy tomará vida, por lo menos en el Senado de la Nación. Y ojalá que no muera en la Cámara de Diputados, porque así el pueblo podrá decir que nuestro país cuenta con legisladores como corresponde, con legisladores que cumplen con lo que dice la Constitución.

¿Acaso nos olvidamos de que no se podía entrar al Parlamento porque nos decían “que se vayan todos”? Recobremos la confianza del pueblo y, para eso, dejémonos de desencuentros.

Unos podemos ser de un partido y otros de otro, pero a todos les tocó ser gobierno. Y recién nomás, el senador Petcoff Naidenoff decía que somos presidencialistas. Sí, es el sistema que adoptamos. Ese es el sistema. Y a la democracia se la ejerce completa; desde este poder, y desde el otro poder. A nuestro poder le tocó ejercer el contralor del otro poder. Hagámoslo.

Y si nuestra ley, que hoy está por salir, no tiene plazo, los responsables directos ante la ciudadanía, de acuerdo con el texto que estamos por votar, vamos a ser nosotros, señores senadores; no van a ser otros, vamos a ser nosotros, los políticos argentinos que estamos representando, acá, a las provincias y, en la Cámara de Diputados, al pueblo.

Entonces, sea el presidente que sea, cumplamos con la Constitución, acompañemos lo que corresponde, reconciliémonos entre argentinos.

Pertenezco a una provincia a la cual la no reconciliación de los correntinos nos valió ser la provincia más intervenida de este país. Y cuánto atraso nos trajo, cuánta miseria tiene mi provincia. Entonces, encontrémonos entre todos.

Hagamos esto, hoy, en este artículo. Pero no olvidemos que los convencionales también pedimos otra cosa en su momento. Y tres de los que estamos acá pertenecíamos a esa comisión. También hay una falta de este Congreso de la Nación y me estoy refiriendo, concretamente, a la Ley de Coparticipación Federal, que mucha falta nos hace a las provincias. Hace doce años que estamos esperando esa ley todos los argentinos.

Por eso, señor presidente, felicito a los que hoy pusieron esto en marcha. No me interesa la discrepancia. Creo que los argentinos tenemos que encontrarnos, porque las peleas de los políticos nos hacen más descreíbles para la ciudadanía argentina y yo quiero ser creíble. Quiero dejarle a mi hijo que su madre haya sido una política creíble, que es un legado que pocos pueden tener.

**Sr. Presidente (Pampuro).** — Tiene la palabra el señor senador Rodríguez Saá.

**Sr. Rodríguez Saá.** — Señor presidente: hemos escuchado, entre ayer y hoy, un resumen muy crítico de los últimos años de la historia argentina.

Creo que se han puesto en evidencia, con todo lo que se ha dicho, algunas de las causas graves que han llevado a que, en el siglo XXI, cuando la Argentina está por cumplir su segundo centenario, nos encontremos entre los países más atrasados del mundo, mientras que hace cien años, cuando cumplíamos nuestro primer centenario, éramos uno de los países más avanzados.

Y la decadencia argentina requiere de todos nosotros que hagamos el ejercicio que nos pidió, ayer, el jefe de Gabinete, de honestidad intelectual, que terminemos con la hipocresía. No es reprochándonos conductas sino mirando hacia el futuro como construiremos las nuevas conductas que nos permitan transformar y contribuir a transformar a la Argentina.

Estamos tratando los decretos de necesidad y urgencia. Como se ha dicho ya reiteradamente, la norma se estableció en la reforma del Pacto



de Olivos, donde no podíamos discutir porque el núcleo de coincidencias básicas estaba hecho. Lo único que hizo la comisión redactora fue cambiar alguna palabra para redactar un poquito mejor lo que improvisadamente habían acordado.

Creo que el espíritu de la negociación del Pacto de Olivos era cambiar la reelección por un sistema menos presidencialista. En este punto, era para justificar a los dos autores del Pacto de Olivos, que habían dictado decretos de necesidad y urgencia en momentos graves, en momentos difíciles y que estaban contra la Constitución.

Entonces, en aquel momento, el espíritu con que se dictaba esto era de verdadera excepcionalidad: ante una catástrofe, ante un hecho inusitado, de una gravedad institucional enorme, se podía dictar un decreto de necesidad y urgencia.

Por supuesto, se establecen requisitos especiales: entre ellos, que los deben firmar todos los ministros y el jefe de Gabinete. Por su parte, el jefe de Gabinete debe venir al Parlamento a explicar cuál es la razón de la necesidad y de la urgencia. Lo que estamos tratando hoy ya no tiene aquel espíritu, tiene otro espíritu.

Ahora, lo que se quiere es autorizar al Poder Ejecutivo a dictar la ley que quiera y con un sistema bastante permisivo, que pueda pasar por el Parlamento sin mayor inconveniente. Esto es lo grave de lo que estamos haciendo desde mi punto de vista: no estamos legislando desde la visión de la excepcionalidad, sino desde la visión de que el decreto de necesidad y urgencia es una regla.

Yo escuché —y tiene razón— a la miembro informante cuando comparó el espíritu de los 25 decretos referidos al régimen previsional dictados por este gobierno con los 13 dictados por los otros gobiernos. Efectivamente, mientras que unos otorgan derechos, los otros los quitaban. Pero yo me pregunto: esos decretos de necesidad y urgencia positivos, a los que nadie se opone, ¿están dentro del marco de la Constitución? No lo están, porque no había ninguna necesidad, ninguna urgencia, ningún impedimento. El Parlamento estaba funcionando y los podía dictar. De hecho, los hubiese dictado sin ningún inconveniente. Más aún, las pruebas están a la vista. El jueves pasado el jefe

de Gabinete mandó pedir facultades, lo que se llama “superpoderes”. Ya tiene despacho de comisión y se va a tratar el próximo miércoles. Quiere decir que, cuando hay voluntad política, los temas se tratan, y cuando no hay voluntad política, puede ser gravísimo, pero el Parlamento, con toda hipocresía, los ignora.

Yo también voy a traer a colación el diario “La Nación”, específicamente en su edición del martes 13 de junio. La editorial habla de la esclavitud en pleno siglo XXI y, señor presidente, me voy a permitir leer dos frases: “Hoy son mujeres y niños de cualquier continente que se venden en lugares no definidos y que no se trasladan por rutas conocidas. El proceso se mantiene oculto porque es ilegal y a sus víctimas se las trata como clase inferior”.

En Buenos Aires, no hace mucho, se asistió a pruebas elocuentes de los trabajadores bolivianos. Y sigue: la existencia de estas situaciones tan lamentables habla también de una fuerte dosis de hipocresía en sociedades que parecen permanecer indiferentes ante estos hechos aberrantes.

¿El Parlamento ha tratado los pedidos de informe e interpelación que hemos presentado para saber de qué se trata, para contribuir a solucionar estos problemas? ¿Es un problema que se dieran situaciones de esclavitud?

El mismo diario, el mismo día, en la primera hoja, dice que un millón y medio de chicos trabajan en el país, que desde 1998 a 2005 se sextuplicó el número de niños involucrados, que el 53 por ciento de ese millón y medio de chicos es drogadicto y el 49 por ciento de los cartoneros de la Ciudad de Buenos Aires son chicos o chicas.

Son temas gravísimos de la sociedad y para ellos no hay ni decretos de necesidad y urgencia ni tratamiento en el Parlamento.

Entonces, permítanme, con toda honestidad intelectual, con toda libertad y desde mi posición minoritaria, expresar que creo que se trata de un grave error, en momentos tan difíciles como los que vive el país —en el que se dan síntomas interesantísimos de recuperación en algunos aspectos de la economía y de la situación social, pero todavía estamos bajo los efectos de la crisis y de la decadencia—, establecer que el presidente de la Nación —sea quien fuere, éste

u otro— tenga libertad para legislar innecesariamente. Porque para hacer rotondas o viviendas no necesita decretos de necesidad y urgencia, y para arreglar la grave situación de Tierra del Fuego tampoco. Ni necesita el jefe de Gabinete de ninguna facultad extraordinaria porque, justamente, las cláusulas que le permiten modificar partidas transitorias que se le otorgan en cada presupuesto sí se lo permiten.

Entonces, cuando surgen las críticas desde la doctrina y desde sectores importantes del pensamiento político de la Argentina acerca de que es peligrosa la delegación de facultades, debo decir que yo creo que son innecesarias.

El Parlamento le ha prestado a este gobierno todo el apoyo que ha necesitado, y el Senado no ha escatimado el tratamiento de ningún tema que se le haya pedido. Por lo tanto, no creo que sea necesario y sí creo que es peligroso sumar dos cosas.

Con este espíritu de la reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia se deja abierta la puerta a que lo que es excepcional se transforme en permanente. Antes se dictaba un decreto de necesidad y urgencia y era criticado porque violaba la Constitución. Ahora eso está controlado, porque al no haber ley existiría un vacío legal; pero se considera que al sancionarse la ley existirá libertad. Y como se ha transgredido lo excepcional por una cuestión general y el jefe de Gabinete no viene al Parlamento a informar, abrimos una puerta peligrosa, la cual se suma a la otra que parece ingenua. Uno mira el *power point* y dice “claro, si es la misma facultad que se le da”. Pero sumada a ésta y a la no necesidad de pedirla todos los años, porque ya la tiene, confeccionar el presupuesto significará solamente establecer un cálculo de recursos, que es un número, y un cálculo de gastos, que es otro número. Esto se puede hacer como se quiera y luego, con un decreto de necesidad y urgencia se agrandan las partidas o se cambian las finalidades.

Me parece entonces que esto es innecesario porque este gobierno, como el anterior o el próximo, no pueden tener un obstáculo en el Parlamento. Y si existe un obstáculo en el Parlamento, tenemos que pensar que en un sistema republicano debemos respetar que en alguna oportunidad las mayorías parlamentarias puedan tener la razón para no permitir que una ley

se sancione con la premura, la urgencia o con la orientación que el Poder Ejecutivo desee.

Creo que estamos, Dios lo quiera, finalizando el paso más profundo de la decadencia y comenzando a transitar por un país mejor. Pero acompañemos al país mejor haciendo las cosas mejor para que dentro de cuatro años otros legisladores no tengan que recordar estos discursos porque estas medidas han sido causa de nuevos males para la República. Esto es lo que tenemos que hacer; mirar hacia el futuro y ver qué puertas estamos abriendo y para qué.

Por estas razones, vamos a votar en forma negativa el proyecto en consideración.

**Sr. Presidente** (Pampuro). — Tiene la palabra el señor senador Guinle.

**Sr. Closs.** — ¿Me permite una interrupción, señor senador?

**Sr. Guinle.** — Sí, señor senador.

**Sr. Closs.** — No estaba anotado para hacer uso de la palabra pero quisiera adherir a lo planteado por la señora senadora Viudes por Corrientes.

Me parece muy bien que hoy se esté avanzando en el cumplimiento de la Constitución de 1994, y quien me cedió el uso de la palabra tuvo el honor de ser constituyente. Y seguramente por lo que hemos escuchado aquí, se está produciendo un fuerte avance y lo que hoy no tiene ningún tipo de reglamentación va a tener una ley del Congreso.

Adhiero al hecho de que sería bueno que este Congreso continuara en esta misma línea de concretar los compromisos asumidos en ocasión de sancionarse nuestra Carta Magna. Y me parece que así como hoy vamos a acompañar la reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia, deberíamos trabajar también sobre la ley de coparticipación.

La senadora por Corrientes se preocupa y con razón; su provincia cuenta con 172 pesos por habitante en concepto de coparticipación por el mes de mayo. Misiones tiene 148 pesos. Otras, como la del Chaco tienen 211 pesos, Formosa 307 pesos, Tierra del Fuego 527 pesos. Entonces, cuando escuchamos discusiones como la de ayer, nos preguntamos para qué se pueden reasignar partidas preocupados por lo que le puede tocar a cada provincia; imaginen a la provincia de Misiones con 30 o 40 millones de pesos más

por mes a la hora de recibir su coparticipación. Misiones no es una provincia común, tiene altos índices de indigencia, pobreza, desocupación y mortalidad infantil.

Por eso no sólo celebro que estemos dando un paso adelante aprobando esta norma que va a reglamentar los decretos de necesidad y urgencia, sino que también solicito al cuerpo –tenemos mucho trabajo por delante– que cumplamos con la Constitución y sancionemos una ley de coparticipación federal equitativa que permita que nuestras provincias tengan un desarrollo equilibrado, como determina el artículo 75 de la Constitución Nacional.

**Sr. Presidente** (Pampuro). – La próxima vez solicite la interrupción a la Presidencia, señor senador.

Continúa en el uso de la palabra el señor senador Guinle.

**Sr. Guinle.** – Señor presidente: ¿qué es lo que estamos tratando? Estamos tratando un dictamen que ha venido a este recinto sobre una materia respecto de la cual la Constitución tiene expresas disposiciones. Me refiero fundamentalmente a los decretos de necesidad y urgencia, a los decretos delegados y a los decretos de promulgación parcial de leyes.

Pero sobre los DNU la Constitución específicamente tiene expresas disposiciones. Y establece inclusive la regulación. ¿De qué? El trámite y los alcances de la intervención del Poder Legislativo –el trámite y los alcances de la intervención del Poder Legislativo, reitero– deberán regularse por una ley especial que, a su vez, deberá tener una mayoría calificada y que, evidentemente, a años de la reforma de 1994 no cabe otra cosa que aplaudir desde cualquier ámbito que se haga.

A mi juicio, las lecturas que he escuchado –y lo digo con absoluto respeto– son parciales y equivocadas. Lo que plantea un retroceso, porque en realidad esta ley es consecuencia de la casuística especial que tiene la Constitución Nacional al tratar esta cuestión. Y este dictamen en particular representa un avance sustancial con relación a otros proyectos y con respecto al dictamen del Orden del Día N° 20/02.

Respecto de este orden del día yo tenía una disidencia, que parecía en soledad y que avanzaba sobre aspectos que tenían que ver con el

silencio e inacción del Congreso. En ese momento yo hacía la interpretación que ahora se hace en este dictamen. Sobre la necesidad del pronunciamiento de las dos Cámaras hacía esa misma interpretación. Y lo estaba haciendo en marzo de 2002, durante el gobierno del doctor Duhalde.

Yo leí alguna especulación que decía que, en realidad, alguien podía estar en contra en ese momento porque algunos de nosotros –entre los que me contaba– votamos en contra la derogación de la ley de subversión económica. En realidad, yo no estaba pensando en legislar para el gobierno del doctor Duhalde ni en hacerlo para el del doctor Kirchner, sino que estaba pensando en legislar conforme la letra, el dogma y lo que dice específicamente nuestra Constitución Nacional.

Y vuelvo a esto. Así como la Carta Magna estableció como concepto general la prohibición de que el Poder Ejecutivo dicte disposiciones de tipo legislativo, fijó claramente después que lo podrá hacer solamente cuando circunstancias excepcionales hicieren imposible seguir los trámites ordinarios de la Constitución; y luego agrega las materias sobre las que pueden versar los decretos de necesidad y urgencia.

Y, en realidad, cuando este dictamen aborda la cuestión, lo hace con excelente técnica legislativa. No repite la Constitución, porque la comisión bicameral permanente está precreada por la Carta Magna. En realidad, se dedica a reglamentar los alcances de la intervención del Congreso. Y cuando aborda qué artículos –76, 99, inciso 3, cuarta parte, 100, incisos 12 y 13– lo hace con excelente técnica legislativa, porque no hay que repetir lo que dice la Constitución en esta ley, porque el texto constitucional ha tenido un circunstanciado esquema de procedimiento en el propio esqueleto del artículo 99.

Y no hay que hacerlo porque en realidad se corre un serio riesgo. Primero, porque hay jerarquía entre las leyes; y segundo, porque si se repite la Constitución hay que hacerlo de idéntica forma; no es lo aconsejable, pero se debe repetir de idéntica forma, no de forma parecida, porque si no hay problemas entre el texto constitucional y el texto infraconstitucional de la ley que pretende reglamentar la cuestión.

Por eso, la técnica legislativa con que se aborda la cuestión es buena. La división en capítulos, en títulos es buena, y el avance es absolutamente notorio.

Si alguien no quiere hacerse cargo de algunas cuestiones,... y lo digo con el mayor de los respetos... Creo que tenemos todos la mejor buena fe puesta sobre este escenario. Pero se advierte un concepto casi maniqueo de que en realidad los que quieren poner plazo para que vencido el plazo los DNU tengan un rechazo, una negativa ficta, son buenos, y los que en realidad interpretamos que la Constitución dice “su inmediato tratamiento y no tiene plazo”, somos malos. Hay un círculo ahí con un concepto maniqueo que no hace la interpretación real de la dogmática de la propia Constitución.

¿Por qué la Constitución tiene esta redacción con relación a los DNU? ¿Por qué hace tanto equilibrio? Porque los acuerdos fueron complicados, y alguno lo dejó traslucir. Fueron acuerdos complicados y los equilibrios fueron complicados.

Pero, fíjese usted, señor presidente, en realidad el constituyente no tuvo empacho para fijar, por ejemplo, cuestiones formales y otras sustanciales. Dice cómo se firman estos decretos, que firman todos los ministros, que el jefe de Gabinete refrenda. Dice cómo se determina la composición de la comisión bicameral: tiene que haber una composición proporcional de las representaciones políticas de cada Cámara. Dice que la comisión debe elevar su despacho en el plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. Después manda que se dicte una ley especial que debe ser sancionada con mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara para regular el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.

Si fue tan específica en algunos aspectos, ¿por qué no le puso el plazo? ¿El constituyente le quería poner plazo? La respuesta es no. No había acuerdo para poner plazo. Estos fueron los acuerdos. Cuando se habla de su inmediato tratamiento, lo que el constituyente no prevé es una omisión del Congreso; debe tratarlo. Es lo que está previsto.

En aquel Orden del Día N° 20 de 2002, en realidad, yo disentía en estos aspectos que hoy son ejes del proyecto, pero no sólo disentía yo. En

otra disidencia lo hacía el senador Jorge Yoma y en una disidencia que específicamente hacía a la interpretación del silencio, de la inacción del Congreso, lo hacía el senador Eduardo Menem, con similares consideraciones.

En realidad, cuando uno toma el artículo 99, inciso 3, y ve que se ha determinado un verdadero procedimiento constitucional para avanzar en estos supuestos de excepcionalidad —ni siquiera digo facultades del Ejecutivo— que tiene el Ejecutivo y que se los otorga la Constitución Nacional, insisto que esta ley que estamos dictando es la consecuencia de aquella casuística que especialmente realizó la Constitución Nacional.

En modo alguno el constituyente previó la omisión del tratamiento. Dijo “debe tratar”. Y en modo alguno previó las consecuencias de ese eventual rechazo o negativa ficta.

El artículo 82 de la Constitución Nacional le exige a cada Cámara que expresamente debe manifestar su voluntad, y se excluye —dice— en todos los casos la sanción ficta. ¿A dónde vamos con esta interpretación del artículo 82 que por vía legal le pone a la Constitución lo que ella no dice, esta interpretación de que si en realidad en tal plazo no se tratan los DNU, éstos se consideran rechazados? Es decir, se hace una manifestación de voluntad de una unilateral expresión por vía de la ley de lo que la Constitución no expresa. En realidad, está manifestando y proclamando una negativa ficta que también está vedada por el artículo 82 con cualquier interpretación analógica. Negativa ficta; está negando y lo está haciendo de manera claramente ficticia, pronunciándose en desmedro de una propia limitación del Congreso.

Cuando uno intenta ver cómo debe interpretarse el silencio, esto el constituyente no lo dijo. Vayamos al artículo 919 del Código Civil. ¿Qué dice el artículo 919 del Código Civil para interpretar también el artículo 82 de la Constitución Nacional? El silencio opuesto a actos o a una interpretación no es considerado como una manifestación de voluntad conforme al acto o a la interrogación. Es decir que el silencio o la falta de obrar no puede tener efectos jurídicos, ni positivos ni negativos. Ni para aceptar ni para dar por aprobado ni para rechazar o para manifestar una pérdida de vigencia.



En realidad, voy a pedir la inserción de mi discurso; pero quiero entrar a algunas cuestiones de las que sí me quiero hacer cargo, porque así como dije que la regulación debe ser sobre el alcance de la intervención del Congreso y no sobre la casuística que la Constitución le ha dado a la materia, no hay que aclarar lo que la Constitución dice con bastante claridad y que en realidad va a ser materia de la comisión permanente entrar en lo formal y en lo sustancial. En cada una de las cuestiones formales y sustanciales va a tener que emitir dictamen. No le hagamos decir a la Constitución lo que ella no dice. Y me quiero hacer cargo, porque he escuchado en algunos comentarios periodísticos y lo he escuchado acá. En realidad si el Congreso no se expide, el Congreso está yendo indirectamente por el camino de la sanción ficta. Error; pero error de interpretación y, aparte, error por el que se quiere informar de manera equivocada. Esto no es cierto, la Constitución se ha enrolado en aquella doctrina que interpreta que realmente debe manifestar expresamente su opinión y que el hecho de la omisión del Congreso o la omisión del control, si se quiere, perjudica al órgano que debe controlar, y en realidad, mientras tanto, está convalidando ese decreto de necesidad y urgencia que puede derogarlo el Parlamento en cualquier momento. También escuchaba que el rechazo de una sola de las Cámaras no hace caer el decreto en este dictamen; y eso es restrictivo. En realidad cuando el artículo 82 –lo interpretamos de esta forma y tomamos esa interpretación– dice que impide la sanción ficta, siguiendo el análisis de la misma teoría, lo que corresponde es que ambas Cámaras expresen su opinión. Y el antecedente lo tenemos nosotros acá, en el año 2000, en esos antecedentes que reseñaba la miembro informante, la presidenta de la comisión.

En realidad, por supuesto, no teníamos reglamentados los alcances de la intervención del Congreso. Pero intervino el Senado derogando tres decretos de necesidad y urgencia que acá eran citados: se reducían remuneraciones del personal público y jubilaciones, se desregulaba en materia de obra social, etcétera. Y acá fueron derogados. Tuvieron sanción del Senado.

Cuando fue girada esta sanción a Diputados, allí hubo una interpretación mayoritaria por tratarlo. Estábamos interpretando que las dos

Cámaras debían tratar y pronunciarse sobre esta cuestión.

Hubo entonces un dictamen en minoría que abroqueló a gran parte del peronismo, que decía: ya está enervada la voluntad legislativa, porque el Senado ya rechazó. Esa expresión se transformó en un dictamen en minoría.

En realidad, en algún artículo periodístico que he leído sobre hiperpresidencialismo, tuve la posibilidad de leer reflexiones que considero importantes.

Con el permiso del señor presidente, voy a leer solamente una parte. El autor es juez de la Cámara Nacional Electoral, el doctor Santiago Corcuera, quien en una de las partes de esta nota de opinión dice: “Para asegurar la intervención del legislativo en la materia, el aludido artículo 99, creó la denominada Comisión Bicameral Permanente, hasta hoy sólo existente en el campo de las ideas, en ausencia de reglamentación, encargada de elaborar un dictamen para su expreso tratamiento por ambas Cámaras. Esa remisión simultánea, justificada por la celeridad que desea imponer la propia norma al examen de tales decretos y que explicita al prever que deben someterse a la comisión dentro de los diez días de dictados, no puede hacernos perder de vista que el Congreso emite una opinión relevante en este campo sólo con el acuerdo de los dos cuerpos legislativos”.

Y abunda: “La cuestión no es por cierto novedosa y ha sido objeto de consideración por parte de nuestros tribunales, que han requerido invariablemente una idéntica expresión de voluntad para reputar válida una decisión de este orden”.

Hay otra cuestión sobre la que también quiero hacer hincapié. Se ha dicho que hay un eventual bache legislativo. Porque si un decreto de necesidad y urgencia está vigente durante un determinado lapso y tiene la vigencia de una ley material, y luego es rechazado, ¿qué pasa? El dictamen, creo que con justeza, se retrotrae al principio del artículo 2º del Código Civil, y deja a salvo los derechos adquiridos sobre la vigencia de ese decreto de necesidad y urgencia.

Porque, en verdad, hace una interpretación que no es otra que aquella que la propia Corte hizo en la causa “San Luis c/Estado nacional s/ amparo”, en un voto específicamente del doctor Fayt, cuando decía: “El Congreso podrá

hacer que la ley nueva destruya o modifique un mero interés, una simple facultad o un derecho en expectativa ya existente y los jueces, investigando la intención de aquél podrán a su vez atribuir a la ley ese mismo efecto. Pero ni el legislador ni el juez pueden en virtud de una ley nueva o de su interpretación, arrebatar o alterar un derecho patrimonial adquirido al amparo de la legislación anterior. En este caso el principio de la no retroactividad deja de ser una simple norma legal para confundirse con el principio constitucional de la inviolabilidad de la propiedad...”.

En realidad, señor presidente, creo que el avance con este dictamen es superlativo y apuesto a que realmente haya sanción en la Cámara de Senadores y también en la Cámara de Diputados de la Nación.

Creo que algunos podrían querer que la Constitución diga otra cosa o que exista una solución doctrinaria distinta. Pero se trata de la solución dogmática que específicamente prevé la Constitución Nacional.

Cuando los constituyentes discutimos en 1994 teníamos claro el caso “Peralta”. Los decretos de necesidad y urgencia no eran nuevos; ya había existido discusión doctrinaria, embates de todo tipo y una creación virtualmente pretoriana de la Corte.

En el caso “Peralta”, la Corte se introduce en los decretos de necesidad y urgencia y llega a decir que en estos casos de excepción, cuando no se le puede dar el trámite previsto al proceso de formación de leyes, resulta necesario inclusive que se dicten decretos de necesidad y urgencia que hagan a aspectos relevantes de la vida institucional del país.

En realidad, en el caso “Peralta”, inclusive desde el espíritu de esta misma jurisprudencia, cabía interpretar que si el constituyente hubiese querido hacer una excepción al artículo 82 lo hubiera mandado a hacer de manera expresa en el texto constitucional cuando indicaba a cada Cámara que le diera tratamiento expreso pues determinó el plazo en que se debía expresar la comisión bicameral.

Corcuera en este mismo artículo dice: “Ahora bien, resulta desconcertante que se erija como un punto de desencuentro entre diferentes

sectores legislativos la imposición o no de un plazo para que cada Cámara trate la cuestión o los efectos de la omisión de su tratamiento, pues a la fecha, y en virtud precisamente de la falta de reglamentación, no existe en realidad control de ningún tipo”.

Entonces, quien diga que esto no es un avance no quiere ver la realidad. El que quiere que la Constitución diga otra cosa puede ser que haya querido una solución en doctrina que sea diferente. Pero es la solución dogmática que previó la casuística de la Constitución y a ésta hay que atenerse. Lo escribí en marzo de 2002, y no para Duhalde ni para Kirchner, sino convencido de que ésta era la interpretación que cabía en esta cuestión medular que la Constitución Nacional atiende con un equilibrio y casuística que hay que respetar en forma absoluta y que, de ningún modo, puede ser soslayada por esta iniciativa que, en realidad, es una ley constitucional ya que son mandas constitucionales.

Lo que debe hacerse es cumplir con los preceptos de la Constitución y reglamentar lo que es susceptible de reglamentación, como lo indica la propia Constitución. Además, hay que respetar la casuística de una Constitución que dogmáticamente dice en forma expresa lo que el dictamen lleva a la práctica con muy buena técnica legislativa.

Señor presidente: voy a insertar mi discurso, pero era necesario puntualizar algunos de los aspectos que observaba habían caído en el debate y expresar mi absoluta certeza de que no se trata de una norma inconstitucional. Estoy absolutamente convencido de que sobre esta norma no caerá ningún fallo de inconstitucionalidad. Y con algunas de las interpretaciones que se hacen, por las que se argumenta la negativa ficta o se dice que una de las Cámaras puede expresarse en desmedro de la otra o sin necesidad de conseguir el pronunciamiento de ambas Cámaras, las dos posturas pueden ser tildadas de inconstitucionales.

Esta ley cumple absolutamente con la parte dogmática de la Constitución, con la casuística y con el equilibrio con el que cada una de las cuestiones fue dada por los constituyentes, no de manera casual, porque estos fueron los acuerdos a los que se pudo arribar después de largas, duras y trabajosas negociaciones.

**Sr. Presidente** (Pampuro). – Tiene la palabra el señor senador Giustiniani.

**Sr. Giustiniani.** – Señor presidente: en primer lugar, quiero hacer uso de unos pocos minutos porque fui aludido en el día de hoy; fui aludido en mi ausencia en el día de ayer y considero que sin ningún tipo de causa fehaciente.

No voy a responder con violencia verbal. No voy a entrar en la violencia verbal. Se me ha acusado de mala fe, de deshonestidad. Lo que sí voy a exigir a la Presidencia es que se cumpla el artículo 195 del Reglamento de la Cámara que dice textualmente: “Están absolutamente prohibidas las alusiones irrespetuosas y las imputaciones de mala intención o de móviles ilegítimos, especialmente a las Cámaras del Congreso y sus miembros”.

Dicho esto, quiero seguir con la argumentación en el mismo sentido, pero tratando de usar un 5 por ciento de mi tiempo en este aspecto y el 95 por ciento en la fundamentación de las ideas que sostengo, no como lo hiciera el miembro informante, que usó el 95 por ciento del tiempo para denostar a quienes no estamos de acuerdo con el proyecto que hoy va a tener votación por el oficialismo, en esta Cámara, y el 5 por ciento para su fundamentación.

En ese pequeño tiempo, quiero hacer alusión –y quiero que se incorpore– al basamento de mi posición, que se sustenta en algo que también conoce la miembro informante, que es el proyecto de mi autoría, que data del 15 de julio de 2005, que dice: “Organización de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo. Reglamentación de los Decretos de Necesidad y Urgencia”.

Entonces, ir a buscar un proyecto de años atrás, del que he sido cofirmante junto con veinte diputadas y diputados más, es decir, un proyecto que no es de mi autoría, y no poner sobre la mesa lo que dice mi proyecto...

En el artículo 12, dice: “Si transcurrieran los diez días aludidos en el artículo anterior sin que la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo se pronunciara, el silencio se interpretará como un dictamen de rechazo. Sucedido ello las Cámaras quedarán habilitadas para tratar el tema con la mayoría exigida para el tratamiento de las cuestiones sobre tablas”.

Artículo 17: “En el supuesto que el Decreto de Necesidad y Urgencia emitido por el Poder Ejecutivo nacional no sea elevado a la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo dentro del plazo previsto en la Constitución Nacional, será nulo, sin efecto jurídico alguno y no podrán invocarse a su respecto derechos adquiridos. El Congreso Nacional queda expresamente facultado para declarar tal nulidad”.

Artículo 19: “Para el tratamiento legislativo de los Decretos de Necesidad y Urgencia, la Cámara de Diputados será la iniciadora, aplicándose en general el procedimiento para la formación y sanción de las leyes. Cada Cámara poseerá un plazo de cinco días para pronunciarse si el dictamen de la Comisión Bicameral fuera unánime y de diez días si existiera más de un despacho”.

Artículo 21: “La no expedición de cualquiera de las Cámaras en el plazo señalado en el artículo 19 implica el rechazo del Decreto de Necesidad y Urgencia”.

Es decir, se puede estar de acuerdo con el proyecto que yo he presentado o no. Pero las ideas que están sustentadas en este proyecto son las que motivan el rechazo de esta iniciativa de la mayoría que hoy está en tratamiento.

Desde los fundamentos, y no desde la agresión, voy a tratar de demostrar que no es un avance institucional en la noche de hoy.

No queda ninguna duda de que es un hecho muy importante que después de doce años el Congreso de la Nación se aboque al tratamiento de este tema. Es una realidad. Sería necio negar que todos los gobiernos tiraron la pelota para adelante porque la manera más cómoda era que no se integrara la comisión parlamentaria para el análisis de los decretos de necesidad y urgencia; es una realidad.

Yo también me he preguntado por qué, si estamos ante la posibilidad de un avance institucional, el oficialismo pone en tratamiento después de doce años este tema. Es, evidentemente, como dice el artículo que terminó de leer recién el senador Guinle. Si se hubiera buscado el consenso en esta materia, habría sido la vía para que realmente empecemos con una mejora sostenida de la calidad institucional.

No es verdad que desde la oposición se pide lo máximo y lo imposible. No es verdad, señor presidente; no es verdad. Yo me pregunto por qué, si estamos en un punto en el que pareciera que nos encontramos tan cerca, no pudimos llegar a un acuerdo para votar todos en conjunto y saludar el avance institucional.

Tampoco es verdad que se le dice a todo que no, porque hemos resaltado infinidad de veces en este recinto públicamente que la autolimitación que realizó el presidente de la Nación en la designación de los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación fue un verdadero avance en la calidad institucional para el país. Lo que es bueno es bueno, pero cuando no estamos de acuerdo con algo que se está realizando por considerarlo un retroceso, debemos discutirlo.

Yo digo y pregunto, señor presidente: ¿contradice la Constitución Nacional poner un plazo al tratamiento de los decretos de necesidad y urgencia? No la contradice. Así como es falso decir que si se aprueba este proyecto hoy es inconstitucional, también es cierto que el tema se podría haber votado por unanimidad y ser saludado por todo el Congreso de la Nación. No se hubiera generado esta rispidez si le hubiéramos puesto un plazo: el que sea, el que suene razonable para todos, no el que he puesto yo en mi proyecto.

¿Contradice la Constitución nacional, señor presidente, que el rechazo de una Cámara signifique el rechazo de un decreto de necesidad y urgencia? No la contradice; no la contradice.

**Sr. Guinle.** – ¿Me permite una interrupción?

**Sr. Presidente** (Pampuro). – El senador Guinle le solicita una interrupción. ¿Se la concede?

**Sr. Giustiniani.** – Sí; cómo no, senador Guinle.

**Sr. Presidente** (Pampuro). – Para una interrupción, tiene la palabra el senador Guinle.

**Sr. Guinle.** – La contradice.

¿Sabe por qué la contradice? Porque el Congreso interviene con las dos Cámaras; porque el Congreso –y está previsto constitucionalmente– interviene con las dos Cámaras y forma voluntad legislativa con las dos Cámaras. Entonces, según mi criterio, sí la contradice.

Inclusive, si usted por vía legislativa introduce en la Constitución lo que la Constitución no

dice también le está haciendo decir lo que no dice. Entonces, la contradice y hace claramente cuestionable la norma porque va en exceso de lo que la propia Constitución definió de manera casuística y precisa, y no por casualidad.

**Sr. Presidente** (Pampuro). – Continúa en el uso de la palabra el señor senador Giustiniani.

**Sr. Giustiniani.** – Ahí quería ir, precisamente.

Son interpretaciones, ¿no? Quedó muy bien fundamentado en las exposiciones. La señora miembro informante lo dijo incluso cuando graficó que la Constituyente la presidía y decidía todo Corach...

**Sr. López Arias.** – No dijo eso.

**Sr. Giustiniani.** – Fue muy gráfico para todos.

Es decir que lo que hoy aprobará la mayoría consolidará doctrinariamente el caso “Peralta”, y siempre lo sostuvo Rodolfo Barra.

Entonces, es verdad lo que se planteó en la Convención Constituyente de 1994 en el sentido de que el no acuerdo dejó abiertas varias puertas de interpretación, y también que si no hubiéramos puesto un plazo hoy se hubiese dado un salto en calidad, porque se habría contradicho la Constitución Nacional y nuestra responsabilidad como legisladores hubiera sido la de consolidar una norma que atenúe el poder presidencial.

En ese tema estamos porque tenemos que hablar de la realidad; somos parlamentarios y no académicos. Y si en doce años de vigencia de la reforma constitucional de 1994 algo ha quedado absolutamente en claro –con todo el respeto que me merecen los constituyentes que estuvieron en la ciudad de Santa Fe–, es que no solamente se atenuó el poder presidencial a partir de la reforma constitucional sino que, además, se consolidó; eso está muy claro.

Y queda en claro también que respecto de este tema que hoy amerita nuestra consideración, fue un gravísimo error –pensémoslo así– creer que constitucionalizando los decretos de necesidad y urgencia se los iba a limitar. La experiencia de doce años demostró que fue un camino absolutamente equivocado, porque al impedir o prohibir que se dicten decretos de necesidad y



urgencia en las cuatro materias que aquí se mencionó –penal, tributaria y regímenes electoral y de los partidos políticos– se abrió la puerta a todo lo demás.

Es verdad que hasta 1994 se daba un debate acerca de la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, y también es cierto lo que aquí se dijo. La inmensa mayoría de los constitucionalistas –casi todos– entendía que se violaba el principio de la división de poderes cuando el presidente se arrogaba funciones legislativas. En tanto, los administrativistas sostenían lo contrario, porque apoyaban sus afirmaciones en datos de la realidad. Entonces, estaban Linares Quintana, Bidart Campos, Badeni y Ruiz Moreno que planteaban la inconstitucionalidad; y Villegas Basavilbaso, Bielsa, Marienhoff, Cassagne, Diez y Linares sostenían que no eran inconstitucionales.

Pero lo que no estaba en discusión era el tema de la excepcionalidad. Y con la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia se perdió el concepto de excepcionalidad.

Entonces, creo que la realidad es incontestable. Por eso el bloque socialista en la Constituyente –quiero que se incorpore el proyecto que se presentó allí sobre los decretos de necesidad y urgencia– planteó el gravísimo error con relación a la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia.

En un proyecto firmado por el bloque socialista, integrado en aquel momento por Guillermo Estévez Boero, Alfredo Bravo y Norberto Laporta, se planteaba en su artículo 1º: “Agrégase al inciso 28 del artículo 67 el siguiente párrafo: ‘El Congreso no puede delegar ninguna de las atribuciones o poderes que le han sido expresa o implícitamente conferidos, y deberá establecer claramente la política legislativa’”.

Y en el artículo 2º establecía: “Agrégase al inciso 2 del artículo 86 el siguiente párrafo: ‘El ejercicio de la potestad reglamentaria estará limitada por la política legislativa fijada por el Congreso y, en ningún tiempo o bajo ninguna circunstancia, podrá ejercer una facultad discrecional y libre para dictar los decretos o normas que a su juicio sean aconsejables o necesarios’”.

Es verdad que éramos minoría, y perdimos. Se impuso el otro criterio que no impedía que

hoy pudiéramos haber dado un salto institucional; no lo impedía.

Y a tal punto ha llegado esta interpretación que todo este debate del silencio abrió un tema de valoración de teóricos y académicos. Pero desde la misma Constituyente ya nos alertaba, por ejemplo, Eugenio Zaffaroni –muchos de ustedes lo habrán escuchado– quien decía: “No voy a compartir de ninguna manera la interpretación de que, conforme al texto que emerge, el decreto ley puede seguir vigente indefinidamente ante el silencio del Congreso”.

Y continuaba diciendo Zaffaroni: “Pero lo que sí afirmo es que la forma en que se lo regula deja abierta la puerta para que se interprete de esa manera. Sin pretender hacer premoniciones [parece que sí las hizo] ni pretender tener dotes parapsicológicas [parece que las tenía] estoy absolutamente seguro de que a partir del texto que se sancione se va a seguir sosteniendo la tesis de que ante el silencio del Parlamento el decreto continúa vigente”.

Me pregunto entonces, señor presidente, si unimos estos tres elementos –la inexistencia de plazo, la necesidad de ratificación por ambas Cámaras, y la no retroactividad si se llega a derogar el decreto– no resulta temerario afirmar que estamos ante una sanción ficta encubierta. Por lo menos es materia de debate.

En cuanto a la renegociación de los contratos de servicios públicos, debemos decir que sólo dos tuvieron aprobación por ambas Cámaras y más de veinte tuvieron aprobación ficta. Entonces el oficialismo nos pide confianza en cuanto a que no van a “cajonear” los proyectos. Y el Senado, de alguna manera, en general cumplió con todos; quien no cumplió fue Diputados, pero allí también está el oficialismo. Entonces no se trata de una cuestión de confianza, sino que la realidad determina esta situación para los próximos tiempos. Por otra parte, existe una mayoría tan holgada que no va a variar en sustancia ni siquiera en las próximas elecciones, dado que existe una renovación por mitades. Por lo tanto, aun con los distintos escenarios electorales posibles –en donde el oficialismo gane o pierda–, en sustancia, la integración de ambas Cámaras determina que requerir el rechazo de ambas Cámaras por una decisión política...

**Sr. Presidente (Pampuro).** – Senador: le solicita una interrupción el senador López Arias.

**Sr. Giustiniani.** – Es la última que voy a conceder.

**Sr. Presidente** (Pampuro). – Para una interrupción, tiene la palabra el señor senador López Arias.

**Sr. López Arias.** – Le agradezco la gentileza, senador.

En realidad no pensaba hacer uso de la palabra sobre este tema, sino que pensaba solicitar autorización para insertar mi exposición. Adelanto mi voto favorable al proyecto porque estoy absolutamente convencido de que es un avance institucionalmente muy importante.

En cuanto al tema del plazo, la verdad es que esta reglamentación está estableciendo la obligación de este Parlamento de expedirse, y en caso de que no lo hagamos, vamos a tener que hacer una autocrítica a fondo por no asumir el deber que nos corresponde.

Pero el tema que realmente me generó dudas fue el del artículo 24, y en esto quiero ser muy honesto, en relación a la expresión de voluntad de ambas Cámaras. Lo pensé mucho y, finalmente, decidí votar afirmativamente este proyecto por una razón muy simple. Creo que existe una pequeña confusión que es la siguiente: el régimen que establece la Constitución no es el de la provincia de Tierra del Fuego, en donde el Poder Ejecutivo, en caso de emergencia, envía un proyecto para ser considerado por la Cámara, y ésta debe aprobarlo o rechazarlo. Obviamente, si una Cámara no lo aprueba, hay un rechazo porque se trata de un proyecto. Este caso es distinto. La Constitución expresamente le da una facultad legislativa al Poder Ejecutivo, bajo ciertas circunstancias, para que sancione una ley que tiene plena validez, está completa; no hay ninguna duda. Y para que esta situación cambie se necesita un rechazo del Congreso. Y la expresión del Parlamento no es la de una Cámara, sino la de ambas; tiene que haber una voluntad completa para que realmente pueda interpretarse como rechazo.

A título de ejercicio teórico, quienes somos miembros de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo, que controla el tema de la renegociación de los contratos, hablando con legisladores de la oposición, nos planteamos qué pasaría si una de las Cámaras rechazara estas renegocia-

ciones que se nos envían para aprobar o no. Y honestamente –no sé la opinión de los señores senadores, porque con ellos no he conversado– la gran mayoría de los miembros de la oposición y del oficialismo, piensa que si realmente una de las Cámaras rechaza la renegociación del contrato, ello no es expresión del Parlamento y que, por lo tanto, debía ser interpretado como una aprobación. Reitero que señalo esto a modo de ejercicio teórico, porque en la realidad nunca se dio esta situación.

En este caso lo es más aún, porque realmente hay una facultad concedida al Poder Ejecutivo que en ciertas circunstancias ejerce dictando una norma de un contenido sustancial, legislativo, que para dejar de tener vigencia requiere el rechazo del Parlamento, que sólo puede ser manifestado por la voluntad concurrente de ambas Cámaras.

Señor presidente: pido las disculpas del caso. Voy a insertar el resto de las consideraciones que pensaba señalar, pero no quería dejar de expresarme sobre este tema, que realmente fue muy debatido y, en consecuencia, deseaba dar mi opinión, a efectos de fundamentar lo que será mi voto favorable a la iniciativa en tratamiento.

**Sr. Presidente** (Pampuro). – Continúa en el uso de la palabra el señor senador Giustiniani.

**Sr. Giustiniani.** – Creo que estamos totalmente de acuerdo en que desde 1853 la Constitución Nacional le dio poder de colegislar al presidente de la Nación, desde el punto de vista de que el Poder Ejecutivo es iniciador de leyes como la de presupuesto, que es la más importante.

Asimismo, nuestra Carta Magna otorgó al presidente la capacidad de colegislar cuando lo autoriza a vetar leyes. Pero, evidentemente, a partir de la reforma de 1994, esa capacidad se incrementó dada la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia y la posibilidad de promulgación parcial de las leyes.

Entonces, ésta es la realidad fáctica, el balance a doce años de la reforma de 1994: la consolidación y profundización del presidencialismo en la República Argentina. Le quieren poner hiper o no, es otro asunto, pero esto es clarísimo.

Por lo tanto, acá parece que de golpe hubiera una conspiración. Por eso llamo a la reflexión. Me parece que es un escenario que nadie quiere.

Recuerdo el proyecto sobre el Consejo de la Magistratura, en donde todo el arco opositor, desde la derecha hasta la izquierda, fue absolutamente crítico rechazando la iniciativa que ustedes sancionaron al respecto. No hubo un académico ni un medio de comunicación que pudiera defender ese proyecto.

Este escenario —y lo digo sinceramente con toda honestidad—, a mí me parece similar. Y también me parece similar al que se dará la semana que viene, en donde hasta me pregunto por qué, de golpe, con el apuro absoluto, se tira sobre la mesa y se manda al Congreso el tema de la delegación de facultades; no para el jefe de Gabinete, si todos sabemos que otra de las cosas fallidas en su concepto positivo, que había sido planteado, que no compartimos nosotros pero que tenía una motivación, era el rol del jefe de Gabinete en la República Argentina.

El jefe de Gabinete en la República Argentina es un secretario privado. No es una cuestión de valoración a este jefe de Gabinete. Me refiero a la experiencia de gobierno e institucional de la República Argentina de estos doce años. La incorporación de la figura del jefe de Gabinete no atenuó el poder presidencial, absolutamente, para nada.

Cuando se dio el caso “Peralta” estaba la Corte Suprema del menemismo, que convalidó la constitucionalidad de un decreto de necesidad y urgencia dictado en el contexto de la crisis económica, de la hiperinflación. La norma convertía contratos bancarios a plazo fijo en bonos de la deuda pública. Entonces, el caso “Peralta” planteó: *a)* una situación de grave riesgo social que pusiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado; *b)* razonabilidad de las medidas dispuestas en término de: primero, relación entre los medios elegidos por la norma y los fines de ésta; segundo, examen de la proporcionalidad de las medidas y el tiempo de vigencia de ellas; tercero, inexistencia de otros medios alternativos adecuados para lograr los fines buscados. El punto *c)* es lo que aquí se planteó, y es correcto como se planteó. Por este dictamen convalida este criterio del caso “Peralta”, de esa corte. El punto *c)* decía: convalidación del Congreso expresa o tácita. Es decir, abría la puerta a la sanción *ficta*.

**Sra. Fernández de Kirchner.** — ¡Lo que está diciendo es una barbaridad jurídica!

**Sr. Pichetto.** — Una interrupción.

**Sr. Giustiniani.** — Ya vas a tener oportunidad...

**Sr. Pichetto.** — Muy breve.

**Sr. Giustiniani.** — Bueno, adelante.

**Sr. Pichetto.** — Es que el caso “Peralta” es anterior a la reforma de la Constitución del 94. Este es el detalle central. A partir de la reforma de 1994 la jurisprudencia de la Corte evoluciona de manera totalmente distinta y se autoriza al Poder Ejecutivo a emitir decretos de necesidad y urgencia. Hay un marco de legalidad que la propia Constitución otorga. El caso “Peralta” es anterior a la reforma.

**Sr. Giustiniani.** — Yo no dije cuándo había sido el caso “Peralta”, pero me parece que es totalmente claro para todos en este recinto, porque en este tema ha sido un punto fundamental de referencia. Creo que como jurisprudencia de la Corte aquí se han mencionado otros casos. Yo puedo mencionar la del año 1959 en la causa “Angel Russo”. La Corte ya había planteado pautas precisas en lo que hacía a la determinación de los decretos de necesidad y urgencia. Planteaba que la situación de emergencia debe ser definida por ley, que la norma debe perseguir un fin público y la regulación excepcional es de carácter estrictamente transitorio.

Por lo tanto, aquí estamos ante una situación en que el caso “Peralta”, con esta determinación de la Corte, diluyó totalmente los controles del Poder Legislativo al admitir la ratificación tácita del Congreso.

Evidentemente que la Constitución del 94, como lo dijeron varios de ustedes, en el no acuerdo del silencio, en el no acuerdo de los plazos, del tiempo de tratamiento, que partía de un no acuerdo conceptual acerca del tema del tratamiento de los decretos de necesidad y urgencia, dejó abierto este tema al debate, cuando por ley este Congreso de la Nación podía, desde mi punto de vista, dar un salto de calidad que hoy no da.

Lamentablemente, en estas cuestiones no es que se avance un poquito. Lo que se sancione esta noche está bien o está mal. No es un caso menor lo que estamos planteando, porque cuando nosotros traemos los ejemplos que hemos planteado a partir de los decretos de necesidad y urgencia vemos que los números son importan-

tes, señor presidente, ¿saben cuántos decretos de necesidad y urgencia se habían dictado en 130 años de historia institucional del país, con lo que significó esa etapa institucional de 1853 hasta 1983? Veinticinco decretos de necesidad y urgencia.

El gobierno del presidente Alfonsín dictó 10 decretos de necesidad y urgencia, mediante los cuales se implementaron el Plan Austral, decreto 1.096/85; la declaración del Estado de sitio, decreto 2.069/85; el régimen de emergencia en materia previsional, decreto 2.196/86; la suspensión de la intervención del Tribunal de Cuentas de la Nación, decreto 1.411/87.

El presidente Menem, en sus diez años de mandato, firmó 545 decretos de necesidad y urgencia—acá se dijo que dictó más de 600; yo tengo 545—, y la historia es la que conocemos. Fueron decretos de necesidad y urgencia para privatizar, para determinar la desregulación económica, para limitar el derecho de huelga, para eliminar las asignaciones familiares, para modificar las leyes previsionales, para reducir el gasto público.

En sus dos años de gobierno, De la Rúa firmó 73. La reducción del 13 por ciento en los salarios, decreto 430/2000; el establecimiento de un tope para jubilaciones y pensiones, decreto 85/01; el corralito financiero, decreto 1.570/01.

Duhalde dictó 158 decretos de necesidad y urgencia. Entre ellos se destacaron el corralón financiero y la compensación a los bancos por la pesificación. Fueron los decretos 214/02 y 910/03.

En su primer año, el presidente Kirchner dictó 67, en su segundo año 73 y en su tercer año 61. En los tres años hacen un total de 201 decretos necesidad y urgencia.

Acá se dieron algunos ejemplos. Teóricamente se plantea que son decretos de necesidad y urgencia para el bien. Ojalá que sean para el bienestar de la población. Si así fuera, estamos todos absolutamente de acuerdo y los acompañaríamos, como hemos acompañado muchos proyectos de ley que tenían celeridad en su tratamiento, a fin de dar respuesta a necesidades de los argentinos. Así lo habríamos hecho con todos los que aquí se mencionaron si hubieran pasado por el Congreso de la Nación.

Pero no creemos conducente que la explotación y exploración de hidrocarburos se haga con un decreto de necesidad y urgencia como el 546/2003, porque este decreto reconoce al estado provincial el derecho a otorgar permisos de explotación, exploración, almacenamiento y transporte de hidrocarburos. Entonces, ¿es un decreto de necesidad y urgencia? ¿Constituye realmente un instrumento razonable para dictar semejantes normas vinculadas con semejantes temas? O el decreto 1.192/03, que otorga facultades al Ministerio del Interior para otorgar subsidios...

**Sr. Presidente** (Pampuro). — La senadora Fernández de Kirchner le pide una interrupción.

**Sr. Giustiniani.** — Adelante.

**Sra. Fernández de Kirchner.** — Sigue mencionando los decretos que aparecieron en el artículo publicado. El 546/03 que acaba de mencionar —es la última intervención que le voy a solicitar, que se suma a la que ya le hizo el senador Pichetto, porque si no vamos a estar toda la noche para aclarar este tipo de cosas— operativiza la ley 24.145, disponiendo la transferencia a las provincias. Porque otro de los logros de la Constitución de 1994 es justamente el artículo 124, vinculado con los recursos energéticos y con los recursos naturales en manos de las provincias. Es más, fui una de las autoras, junto con el senador Marcelo Guinle y otros senadores, de un proyecto para que se consagrara en la Constitución la provincialización de estos recursos energéticos e hidrocarbúricos. Esto fue provincializado por la ley nacional 24.145, que operativizó el artículo 124 de la Constitución. Entonces, ese decreto se dictó para permitir, en definitiva, que las provincias puedan disponer de áreas que habían quedado fuera de la licitación, porque eran áreas secundarias que quedaban sin explotación.

En esas circunstancias se dictó ese decreto de necesidad y urgencia. Entonces, ¿de qué seguridad jurídica estamos hablando? Es la Constitución la que estableció la transferencia de esta jurisdicción a las provincias. Operativizamos la Constitución, operativizamos la ley 24.145, y permitimos que las provincias hagan explotación de los yacimientos secundarios, dado que si no lo hacíamos de esta manera no lo podíamos hacer, porque se trataba de remanentes de las concesiones nacionales. En realidad, de áreas revertidas, como me apunta el senador Guinle.



Es la última intervención que hago. Que siga hablando, que siga diciendo lo que quiera. No lo voy a interrumpir más. Reitero que con esto no hemos cercenado nada. Al contrario: es seguridad jurídica, es reafirmar la certeza jurídica que nos da la Constitución y la vida nacional.

Nada más. Es la última vez que interrumpo. Puede seguir diciendo lo que quiera. Gracias.

**Sr. Presidente** (Pampuro). – Continúe, señor senador.

**Sr. Giustiniani.** – Sí, tengo derecho a hacer uso de la palabra. Gracias, senadora.

El otro decreto, el 906/04, es el que hace la modificación en el manejo de los fondos fiduciarios. Y aquí me quiero detener un poco, porque fue mencionado a partir del decreto 140/04, de las obras viales en la provincia de Santa Cruz.

Mire, presidente, si hay una cosa que tiene este gobierno, y que tuvieron todos los gobiernos anteriores, es que el presidente de la Nación sigue siendo gobernador de su provincia e intenta ser jefe de gobierno porteño. Entonces cuando uno hace el análisis de las inversiones, de las obras, del dinero que se invierte, llega a una conclusión contundente. Se pueden enojar, pero hay que ir al presupuesto de la Nación. Al respecto, solicito que se incorpore el presupuesto 2006, porque fue materia de debate en este recinto, y que después se siguieron sumando los decretos de necesidad y urgencia. Aquí se hizo mención de la provincia de Santa Fe. La provincia de Santa Fe, presidente... Porque acá pareciera que el gobierno nacional es dueño del dinero nacional. Pareciera que la billetera fuera propia del gobierno nacional, y que tenemos que pedir por favor que nos manden fondos para hacer obras en las provincias. ¿Dónde está el país federal? La provincia de Santa Fe representa el 8,27 por ciento del total de la población de nuestro país, y genera el 9 por ciento del total de los recursos recaudados por el Estado nacional, considerando impuestos nacionales, de seguridad social y retenciones.

Si consideramos solamente las retenciones a las exportaciones –y cabe aclarar que en los puertos de la provincia de Santa Fe se genera el 33 por ciento de las retenciones, aunque, por supuesto, también se aporta desde Córdoba, desde algún lugar de la provincia de Buenos Aires y de las provincias del norte...

Si comparamos la inversión de obras...

**Sr. Pichetto.** – Hablemos del tema, presidente. Debate libre. Composición: “La vaca”.

**Sr. Giustiniani.** – ...once obras tuvimos para la provincia de Santa Fe y veintisiete obras para la provincia de Santa Cruz.

Entonces, no estamos haciendo un análisis antojadizo de los decretos. Estamos hablando de los decretos de necesidad y urgencia, como la modificación del presupuesto 2004, decreto 917/04, por el que se modifica el presupuesto en 4.274 millones de pesos. Esto más que un bisturí quirúrgico es un cuchillo de carnicero.

Entonces, señor presidente...

**Sr. Presidente** (Pampuro). – Concrete un poquito señor senador.

**Sr. Giustiniani.** – Concrete un poquito no, señor presidente, porque no he tenido ni la mitad del tiempo que han tenido muchos presidentes de bloque.

**Sr. Presidente** (Pampuro). – No es tiempo, sino que concrete un poco la temática.

**Sr. Giustiniani.** – Le pido respeto, por favor, porque el contenido de mi exposición me parece que lo tienen que juzgar otros, sobre todo, los que me votaron en la provincia de Santa Fe y la sociedad. Entonces, le pido que respete el reglamento, como le pedí que lo hiciera cumplir al principio.

**Sr. Presidente** (Pampuro). – Continúe señor senador.

**Sr. Giustiniani.** – Señor presidente: creo que el no plazo para el tratamiento de los decretos de necesidad y urgencia, el no rechazo de los DNU si es de una sola Cámara y la no consideración de la retroactividad son aspectos que van de la mano y determinan que la aprobación que hoy se da en el Congreso de la Nación, luego de doce años de no abordar una responsabilidad constitucional, la reglamentación de los DNU, no significan un avance sino desperdiciar para siempre una excelente oportunidad en la que podríamos haber dado un salto de calidad institucional.

–Ocupa la Presidencia el señor presidente del Honorable Senado de la Nación, don Daniel O. Scioli.

**Sr. Presidente.** – Tiene la palabra el señor senador Pichetto.

**Sr. Pichetto.** – Señor presidente: seré muy breve, porque la exposición de la señora presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales fue muy completa y abarcativa. Relató la crónica histórica del decreto de necesidad y urgencia, instrumento que no aparece en la década del 90, es anterior y, además, está inserto en la propia naturaleza presidencialista de nuestra Constitución.

Hay famosos decretos en la historia reciente. Quiero recordar el decreto que puso en vigencia el austral en la Argentina. Un decreto que se mantuvo de manera reservada y secreta, anunciado por el presidente Alfonsín y por el cual se instaló una nueva moneda. Eso se hizo por decreto de necesidad y urgencia. Es verdad que luego fue convalidado por una ley del Congreso. Pero, indudablemente, la característica de esa toma de decisión que implicaba para el país...

**Sr. Morales.** – Había que tener en cuenta las circunstancias.

**Sr. Pichetto.** – Estoy de acuerdo en que había cuestiones que eran fundamentales y, en la lucha contra la inflación, había intereses económicos que no podían de ninguna manera tener la información anticipada de la medida.

También lo hizo el presidente Menem cuando determinó el cambio de la moneda en la lucha contra la inflación y emitió el decreto por el que se instauró la paridad de 1 a 1 entre el dólar y el peso.

Desde luego que el Congreso ratificó esta clase de medidas, pero aludo a que en la historia constitucional, el decreto de necesidad y urgencia existía antes de 1994.

En realidad, lo que hacen los constituyentes es blanquear una situación que, de hecho, se venía dando y que, incluso, ya era reconocida por los fallos de la Corte anteriores a la reforma constitucional. Y cuando se utiliza la jurisprudencia –y lo digo con todo el respeto que me merece el senador Giustiniani–, hay que colocarla en el tiempo, lugar y momento histórico en que se dio esa resolución de la Corte –la del caso “Peralta”–, que comenzó a eslabonar un conjunto de decisiones por las que, incluso en distintos fallos, planteó la teoría del control y la de que, para dejar sin efecto un decreto de necesidad y urgencia emitido por el presidente –que tiene plena validez a partir de su emisión,

que genera efectos y obligaciones para las partes y también para el propio Estado– es imprescindible la decisión de ambas Cámaras. Porque es una decisión del Congreso Nacional.

Hay un fallo muy interesante, que fue tomado por la Corte, el caso “Guida”. Este caso declara la inconstitucionalidad del decreto 290 del año 95, que establecía el descuento de los haberes. Luego, este decreto es saneado por una ley del Congreso nacional, dictada por ambas Cámaras.

Las conclusiones y los resultados del caso “Guida” ¿qué determinan? Primero, que la ley ratificó el decreto. Por lo tanto, le dio plena validez a un decreto que era inconstitucional, porque había sido dictado fuera del marco de la emergencia. No existía emergencia, no estaba fundada claramente la emergencia para descontarle haberes a los jubilados.

Pero, luego, el Congreso hace una tarea de saneamiento. ¿Cómo la hace? A través de una ley, a través de las dos Cámaras. Ratifica el decreto mediante una sanción de ambas Cámaras. El acto de la ratificación es una expresión del control que, en uso de sus facultades privativas, le compete al Poder Legislativo, conforme el artículo 99, inciso 3. Se requieren, para la conformación de la ley, ambas Cámaras. Para dejar sin efecto un decreto, también es imprescindible –y esto lo fundamentó muy claramente el senador Guinle– la decisión de ambas Cámaras.

Sería totalmente irregular y sería solamente una parte del Congreso la que tomara la decisión e invalidara un decreto que tiene fuerza de ley, que ya ha generado obligaciones. Un conjunto de derechos y obligaciones se dejaría sin efecto por decisión de una sola de las Cámaras.

Esta es una decisión jurisprudencial reciente, la del caso “Guida”, que ratifica –a mi entender– y consolida la idea de que es imprescindible que ambas Cámaras produzcan el rechazo por resolución expresa, como lo plantea la norma que estamos considerando.

El otro tema es el que se refiere al plazo. Este es otro de los elementos que se cuestionan: el plazo. En cuanto a este tema, en las resoluciones de distintos fallos, como el caso “Rosalia”, el caso “Video Club Dreams” o el propio caso “Verrocchi”, indudablemente, la Corte sostiene o deja entrever que la mora del Congreso no

puede ser imputable al Poder Ejecutivo nacional, que hizo uso de facultades legítimas que le otorga la Constitución.

Si ponemos un plazo y ese plazo no se cumple, ¿cuál es el efecto? ¿Se rechaza el decreto? ¿Cuál es efecto de no cumplir con el plazo? La negligencia o la mora del Poder Legislativo la trasladamos al conjunto de la sociedad, que ha generado derechos y obligaciones en función del decreto emitido, y al Poder Ejecutivo, que ha cumplido con una norma prevista en la propia letra de la Constitución.

Por lo tanto, creo que estos dos argumentos... Bueno, es cierto que la oposición tiene que construir un discurso. Lo que vemos y lamentamos es que, para cada tema, hay un discurso de ruptura, de colisión, no hay un discurso de aporte. Siempre está la expresión dramática de qué va a pasar en la Argentina.

Le digo la verdad. Lo escuchaba con atención y con mucho respeto. La reforma del Consejo de la Magistratura no ha generado absolutamente ningún proceso de desestabilización. Creo que le va a dar celeridad a un organismo que la requiere, la necesita, que tiene que terminar con el debate circular con numerosos miembros, que mantiene la representación, que no es institucional. Y la República no está en estado de riesgo. No va a haber ningún control sobre los jueces. En fin. En la Argentina –lo decíamos ayer– se construyen discursos y nosotros, a veces, vemos en el discurso opositor esa actitud de ruptura; de dramatismo en el sentido de que “se cae la República”.

Sinceramente, cuando uno lee a Alfonsín... Alfonsín es un hombre al que respeto y con quien pude vivenciar el momento de la peor crisis de la Argentina, cuando estaba en la banca que hoy ocupa el senador Sanz. De hecho, con Alfonsín compartimos las horas más oscuras que tuvo este país desde el punto de vista institucional. Entonces, esa expresión ligera de “se cae la República”, la verdad es que no está a la altura de la historia y de lo que significó Alfonsín en el proceso de la recuperación de la democracia en la Argentina. No es digno de él; sinceramente lo digo. Es más coherente quizá con “la dama del Apocalipsis” de la Cámara de Diputados. Es más probable que sea ella la que sienta este tipo –digamos– de argumentaciones y no escucharlas en boca de Alfonsín.

Uno escucha a senadores a los que respeta y a quienes, indudablemente, reconoce su trayectoria, plantear que esto no significa un avance, cuando ninguno de los gobiernos anteriores –incluso, aquellos a los que ellos mismos pertenecieron– hizo nada en la materia. Tenemos que hacer la autocrítica respecto de dónde venimos, porque nadie asume su pasado acá, en la Argentina; nadie lo quiere asumir del todo.

El gobierno de la Alianza no se preocupó de reglamentar esto. Lo dijo muy detalladamente la miembro informante cuando hizo el discurso que inauguró este debate. Nunca tuvieron ninguna preocupación. Aplicaron el teorema de Baglini. Cuando se está cerca del poder o en el poder, indudablemente, hay que cambiar toda la lógica de funcionamiento. Este gobierno está poniendo el tema en debate. Está planteando la sanción de la ley. Está avanzando en la resolución expresa, que, además, también los fallos de la Corte Suprema reconocen.

Estamos dando un avance institucional importante y el Congreso tiene que asumir sus responsabilidades, como las está asumiendo el Senado nacional, que está dando el debate sobre todos estos temas. La Cámara de Diputados tendrá que ponerse en guardia; tendrá que trabajar a fondo para hacer posible el tratamiento de los temas. Nosotros hemos demostrado que los temas los tratamos y los discutimos. La Cámara de Diputados tendrá que cumplir con su obligación. De lo contrario, el conjunto de los medios de comunicación y de la sociedad argentina será el que tendrá que hacerle el reproche a la Cámara de Diputados.

No es nuestra intención no tratar el tema. Si hubiéramos tenido esa intención, seguramente, el Poder Ejecutivo y la senadora que ha llevado esta iniciativa –que tiene mucho que ver también con la acción política que lleva este gobierno– nunca habrían puesto el tema en el corazón del debate en el Parlamento.

Yo creo que se avanza. Creo que es un elemento que va a consolidar la calidad institucional.

Creo que hay un discurso que se está instalando en el país, que es el discurso del hegemonismo. Lo dije ayer y lo reitero hoy: creo que, muchas veces, es el discurso de los que no tienen ideas o de los que hacen –digamos– una hipervaloración de las formas, como si la Argentina

fuera Dinamarca o Suecia; como si viviéramos hoy todavía en un país absolutamente normal, que tiene todas las condiciones. Creo que hemos salido de situaciones altamente dramáticas, pero considero que todavía tenemos problemas; que todavía hay muchas cosas para hacer.

Creo que el presidente ha hecho mucho en este marco, en este escenario todavía de crisis. Como él muy bien define: “Estamos saliendo del infierno”. Yo lo escuché en Madrid. Quizá, cuando termine su primer mandato, podamos decir que estamos en el purgatorio, en un escalón superior. Pero creo que en la Argentina todavía hay mucho por hacer y hay que hacerlo con decisión, con coraje y con energía; asumiendo los costos; con inteligencia.

Me parece que en este sentido se está en el buen camino. Se está en un camino de acción permanente y que es positiva: donde el país mejora, donde crece el empleo, donde las variables económicas son todas positivas, donde por primera vez los sindicatos discuten paritarias y donde el rol del dirigente sindical comienza nuevamente a ser respetado como antes. Creo que este gobierno ha hecho cosas realmente muy importantes, tales como la discusión de salarios y las condiciones laborales. Se modificó la famosa y lamentable Ley de Contrato de Trabajo. Por lo tanto, estamos avanzando. Pero esta sensación, a veces, no coincide para nada con el microclima y los contenidos de los discursos que escuchamos aquí.

Senador Giustiniani –y no me la quiero agarrar con usted–, yo no creo que el municipio de Rosario sea la asamblea revolucionaria de los muchachos de la Revolución Francesa.

**Sr. Giustiniani.** – ¿Estamos en tema libre, senador Pichetto?

**Sr. Pichetto.** – No. Dije eso porque me parece también que el jefe de gobierno de Rosario...

**Sr. Presidente.** – No dialoguen, por favor.

**Sr. Pichetto.** – No estoy dialogando sino reflexionando.

Creo que el jefe de gobierno de Rosario debe tener facultades y alguna delegación expresa del Concejo Deliberante para avanzar en un conjunto de acciones y decisiones tal como las tiene cualquier gobernante que quiere ser eficiente.

Porque muchas veces, entre la necesidad operativa, la urgencia y los tiempos del Parlamento –que no son todo lo rápido que uno quisiera–, se da una asimetría muy difícil y compleja.

Es por eso que también pienso que debemos hacer un debate sobre la realidad con realismo, mirar al costado, analizar también los antecedentes institucionales, cómo funciona el sistema en las provincias, qué antecedentes tenemos en el derecho público provincial. En ese sentido, el derecho público provincial –con constituciones reformadas con anterioridad a la Constitución Nacional de 1994– determina la aprobación ficta. ¿Por qué? Porque está planteada en función de la ejecutividad y de la acción de gobierno por parte del gobernador y del Poder Ejecutivo. Y porque la mora del Parlamento o de la Legislatura en tratar el tema –o no tratarlo nunca– no se le puede trasladar al Poder Ejecutivo.

Ese es el concepto del derecho público provincial y de muchas constituciones –como la de mi provincia–, las que abonan este criterio o línea de pensamiento, que por cierto, no veo del todo mal y me parece hasta razonable. La Legislatura puede expedirse y si no lo hace ¿por qué indudablemente el efecto va a ser inverso y dejará de tener vigencia el decreto emitido por el Poder Ejecutivo? ¿Por qué? Si la Legislatura –o el Congreso– tenía toda la posibilidad de reunirse.

No quiero prolongar más la consideración de este tema. Creo que ha sido un debate realmente importante y que estamos mejorando notablemente a nivel institucional, ya que estamos discutiendo un tema que estaba pendiente desde muchos años, tarea que nunca el Parlamento asumió. Desde hace doce años que no tratamos esta cuestión y lo estamos haciendo ahora.

Al respecto, pienso que la norma es positiva, que el Congreso estará a la altura de su responsabilidad y que tratará los decretos cuando lleguen, sea notificada la comisión y emitido el dictamen.

Además, quiero pensar en positivo. ¿Por qué voy a pensar negativamente? ¿Por qué voy a tener siempre el pensamiento de la destrucción o de la autodestrucción, de que nada se puede en este país, de que todo lo que expresamos en el Congreso es malo, de que el Parlamento



siempre es el espacio en el que hay que poner el desprecio de la Argentina? ¿Por qué no empezamos también a recuperar la autoestima y la autovaloración desde nosotros mismos?

Con estos argumentos, votaré positivamente.

**Sr. Presidente.** – Tiene la palabra el señor senador Sanz.

**Sr. Sanz.** – Señor presidente: tomando las últimas palabras del senador preopinante y, en lo personal, las exposiciones de los senadores de mi bloque, nosotros hemos pretendido –y ojalá lo podamos cumplir– dar este debate con ese criterio positivo y de autoestima que bien ha señalado el senador Pichetto.

Por eso, para nosotros –y en particular, para los senadores Petcoff Naidenoff y Morales, sobre todo este último–, no se trata sólo del debate de una ley reglamentaria. Creo que acá –y ha estado sobrevolando toda la noche– hay un debate más profundo, que también tiene vinculación con la cuestión que se comenzó a discutir ayer y que vamos a discutir más profundamente en la próxima sesión.

Creo que este debate más profundo se da dentro del esquema tripartito de división de poderes, haciendo abstracción del Poder Judicial que, en esta discusión, es ajeno. La discusión no se da sólo en nuestro país. Por lo que uno ha alcanzado a leer a raíz de éste y otros temas, es una discusión que se está dando en el mundo a nivel de las ciencias políticas y que tiene que ver con el rol de los otros dos poderes del esquema tripartito, que son el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Pretendo entonces hacer algunas reflexiones sobre esta cuestión, porque el tema DNU tiene que ver con la discusión del rol del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Es más, tiene tanto que ver que aquí se ha hablado mucho del tema de la excepcionalidad y de la naturaleza jurídica del DNU y, en el fondo, ése es el corazón de la discusión y no tanto las cuestiones de plazo, de sanción ficta o de si una o ambas Cámaras son las que producen la voluntad. En realidad, éstos no son temas menores sino consecuencias directas.

Pero –reitero– la gran cuestión pasa por definir *a priori*, como en algún momento de la historia se lo ha hecho –luego vamos a tratar

de analizarlo–, cuál es la naturaleza jurídica de esta herramienta. Si su naturaleza es de estricto corte legislativo, siendo competencia del Poder Legislativo y sólo en caso de excepcionalidad se transfiere al Poder Ejecutivo o si, por el contrario, el Poder Ejecutivo es un colegislador, con lo cual, a partir de la incorporación en 1994 de esta facultad de colegislador, estamos ante funciones no compartidas que, teóricamente –por lo menos es lo que nosotros defendemos–, competen con exclusividad al Poder Legislativo.

Este tema del esquema de división de poderes arranca con la Constitución de 1853 y, siguiendo las ideas de Alberdi, tenía mucho que ver con la Argentina preconstituyente, con la Argentina en donde, al no existir división de poderes, los tres poderes del Estado se concentraban en una sola persona.

Con el tiempo, esta cuestión ha ido sufriendo distintas interpretaciones pero siempre se ha tratado de respetar ese concepto de equilibrios y contrapesos en los poderes. Y a punto tal ha sido así que hasta un fallo tan cuestionado o emblemático –más allá de su valoración positiva o negativa– como el famoso caso “Peralta” –previo a la Constitución de 1994 y que se constituyó en un *leading case* para la reforma constitucional– tiene un párrafo que me voy a permitir leer respecto de la interpretación de la división de poderes. En ese pronunciamiento la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho: “Que nuestra Constitución establece un reparto de competencias y establece medios de control y fiscalización, por los que se busca afianzar el sistema republicano de gobierno y no concentrar en cada uno un ámbito cerrado de potestades, librado a su plena discreción. Así el Poder Ejecutivo no puede alterar el espíritu de las leyes dictadas por el Congreso, pero sí ejerce facultades reglamentarias sobre ellas, participa junto a los miembros de aquél de la facultad de presentar proyectos de ley y puede vetar los que el Congreso apruebe. Los jueces deben aplicar las leyes que el legislador establece, pero es función esencial suya el control de su constitucionalidad en orden al respeto de los derechos contenidos en la Constitución Nacional y la jerarquía y extensión de los diversos campos normativos que ella establece (así la supremacía contemplada en el artículo 31, la unidad del derecho común del artículo 67,

inciso 11, etcétera). A una y otra de las Cámaras del Congreso están confiadas, por otra parte, las diferentes etapas del juicio político, por el cual controla a los titulares de los otros poderes y a los ministros del Poder Ejecutivo. Las facultades administrativas del Poder Ejecutivo no escapan al control legislativo de la cuenta de inversión”.

Me permití leer esto porque, en alguna medida –que no fue un fallo inmediatamente posterior a la Constitución de 1853 sino que se dictó muchos años después y constituyó un caso emblemático–, allí están contenidos los principios de esta división de poderes, que nosotros cada vez que discutimos estas cosas tenemos la obligación de refrescar.

Ahora, en 1853 nada se dijo sobre los decretos de necesidad y urgencia, a pesar de que algunas Constituciones de la época, como la de Prusia de 1850 –tres años anterior a la nuestra– ya contemplaba ese tipo de decretos.

Y creo que la razón de ello hay que buscarla por el lado de la lógica republicana y liberal de Alberdi, por los antecedentes políticos que había habido en el país –me refiero a la suma del poder público– y, casi diría yo –también lo dijeron varios autores, como Bidart Campos–, porque Alberdi tuvo en cuenta una visión futurista de la idiosincrasia argentina, que lamentablemente el tiempo se encargó de corroborar.

Y digo esto, porque la primera conclusión es que aunque en 1853 nada se dijo de los decretos de necesidad y urgencia, hasta 1994, que es la fecha de consolidación o incorporación al texto constitucional de los DNU, ellos existieron. Lo han dicho muchos de los señores senadores, y es verdad. Ya cuatro años más tarde de la sanción de la Constitución en 1853, es decir, en 1857, aparece un primer DNU. En efecto, se discute un proyecto de ley que contenía dos objetivos: el primero, el enjuiciamiento de don Juan Manuel de Rosas –eso lo pedía la ley–; pero el segundo objetivo era un DNU, es decir, la ratificación de un decreto que ordenaba confiscar sus bienes.

Por lo tanto, a cuatro años de 1853 ya teníamos el primer ejemplo de una herramienta dictada por el Poder Ejecutivo, que era de neta raigambre legislativa. De todos modos, después aparecieron otros. Así, en 1872 hubo uno vinculado al indulto de un caudillo riojano de apellido Andrade; y en 1880 el presidente Ave-

llaneda dictó uno relacionado con el traslado del gobierno a la localidad de Belgrano.

Y la verdad es que aunque pocos quieran vincularlo, hay que hacerlo, porque la doctrina procedió en tal sentido, en 1930, con el primer golpe de Estado –de Uriburu a Yrigoyen–, cuando nace una nueva categoría de decretos que fueron los decretos leyes, emanados de un gobierno de facto, y que reitero que alguna doctrina los ha vinculado, aunque no tienen absolutamente nada que ver, por el tema puntual del silencio del Congreso.

Al respecto, algunos han querido ver en el silencio de los congresos en los períodos posteriores a los gobiernos de facto, respecto de la legislación por ellos sancionada, alguna vinculación con el silencio del Parlamento en lo que hoy estamos discutiendo.

La verdad es que no tiene absolutamente nada que ver. Lo cito solamente como una mención porque la raigambre o naturaleza jurídica de un decreto ley o decreto de facto no tiene que ver con este tema de los DNU.

Y en el período democrático, que comenzó en 1983, es cierto que el que abrió el camino fue el decreto 1.096/85, que creó el Plan Austral. Ese decreto fue ratificado por el Poder Legislativo mediante una ley de presupuesto –la 23.410– y esa ratificación posterior del Parlamento mediante la sanción de una ley fue lo que le permitió mantenerse incólume cuando luego el decreto fue atacado en la Justicia, dando lugar al famoso caso caratulado “Porcelli c/ Banco Nación”.

Alfonsín dictó diez decretos de necesidad y urgencia entre 1983 y 1989. Y aquí viene una parte de la historia... Y digo esto con respeto, porque cuando, por lo menos en mi caso, discuto estos temas de la época de Menem, me gustaría mucho tenerlo al hoy senador aquí sentado, porque si no pareciera que su ausencia a uno le permite tener libertad. Y creo que hasta se hubiera enriquecido el debate si él hubiera opinado sobre su propia experiencia respecto de los decretos de necesidad y urgencia, como lo hizo el hoy senador Rodríguez Saá. Pero lo cierto es que ausente o presente, mi opinión es que fue en la época del gobierno del doctor Menem cuando se produjo una verdadera avalancha de decretos de necesidad y urgencia; fue en la época de la

historia argentina en que se produce realmente una explosión de uso y abuso de los DNU. En efecto, entre 1989 y 1993, antes de la reforma, dictó 306 decretos de necesidad y urgencia. La verdad es que esta forma de gobernar desató una polémica, que estaba en el seno de la sociedad, por lo menos en el seno de todos aquellos que estaban preocupados por las cuestiones institucionales. La Justicia, después de algún tiempo y frente a un montón de trabajo doctrinario y demás, fue quien primero dijo algunas cosas al respecto, que a juicio de la dirigencia política de aquel entonces, las dijo casi como prendiendo una luz roja. Ese fue el caso “Peralta”, que se dictó por el decreto 36/90, que tenía que ver con el famoso Plan Bonex, llevado a la Justicia precisamente por la violación de principios constitucionales del derecho de propiedad. Fue un fallo importante, aunque peligroso, porque son esas cosas que pasan, que se transforman en una bisagra. Es decir, fue una historia antes de “Peralta” y otra después de “Peralta”.

Quienes han tenido oportunidad de hablar e incluso participaron activamente en el tema del Núcleo de Coincidencias Básicas –acá uno debería recurrir a quienes hoy están sentados en estas bancas y fueron convencionales constituyentes en 1994– reconocen que el caso “Peralta” fue esa luz roja que trajo esta cuestión al debate.

Todos sabemos también que en ese Núcleo de Coincidencias Básicas y en todos esos acuerdos la verdad es que había pocas cuestiones jurídicas en el medio y muchas cuestiones prácticas. En el caso del justicialismo, la cuestión práctica tenía nombre y apellido: la reelección. En el caso del radicalismo, más allá de las cuestiones teóricas en sí, la idea era la atenuación del presidencialismo, porque la sola apertura de la reelección y lo que a juicio del radicalismo era en aquel momento la concepción del poder de quienes gobernaban, provocaba que por vía constitucional hubiera que poner un límite.

La Corte Suprema en aquel momento sostuvo la constitucionalidad del DNU 36/90 –es la cuestión del caso “Peralta”– fundándolo básicamente en dos argumentos. El primero es el silencio del Congreso, es decir que si el legislador no se expide en sentido contrario al decreto cuestionado, debe interpretarse como ratificatorio; fue una parte del párrafo que sig-

nificó una bisagra. El segundo es que en caso de crisis el Poder Ejecutivo es responsable de preservar la integridad y continuidad del Estado, cuestión que ha dado lugar, a partir de ahí, a muchas opiniones, pero en aquel momento también significó un alerta o una luz roja. Creo que ése fue el pensamiento que se consolidó en aquel momento y que hoy vuelve a estar en discusión.

Vuelve a estar en discusión y reitero que quiero tratarlo con altura, y espero que así se considere. Hay una discusión en el mundo que nos excede a todos nosotros respecto del rol de los poderes ejecutivos y los poderes legislativos, del Congreso versus los sistemas presidenciales. Esta discusión tiene que ver con una palabra que vuelvo a ponerla en valor porque ayer se la mencionó mucho: la eficacia.

Hace diez años un coterráneo mío, que actualmente es el miembro más joven de la Corte Suprema de Justicia de la provincia de Mendoza, el doctor Alejandro Pérez Hualde, escribió el primer libro sobre decretos de necesidad y urgencia. Hace diez años tituló uno de los capítulos de ese libro de una forma que incita al debate. El título dice: “La incapacidad del Poder Legislativo para resolver las exigencias normativas del Estado”. ¡Qué título! Insisto y reitero, pretendo discutirlo sobre la base de la autoestima de un poder al cual represento y en el cual me siento representado. No estoy acá para discutir esto desde otra posición.

Si había venido una avalancha de DNU, llevábamos 306, a partir de “Peralta” la avalancha era formidable. Además, en “Peralta” se dice esta frase: “Frente a problemas sociales que debe resolver el Estado y ante la inhabilidad material o racional –inhabilidad material o racional– del Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo puede y debe actuar”. Aparece en el escenario la reforma de 1994.

Más allá de las valoraciones y además reconociendo la incapacidad en la que uno puede estar por el hecho de no haber tenido participación y protagonismo en aquel momento, uno de los grandes objetivos, por lo menos de mi partido, era atenuar o limitar los excesos del presidencialismo. Si ha habido otros, se encargarán otros de decir cuáles eran. Pero esto, en estos temas, es lo que aparece como claro.

El tema de los DNU constituía uno de los elementos centrales del Núcleo de Coincidencias Básicas y generaba críticas de quienes opinaban que el resultado iba a ser al revés. Porque la verdad es que lo que acaba de plantear Gius-tiniani, que finalmente el pretendido objetivo de atenuar el presidencialismo o de convertir esto en una herramienta excepcional, no ha tenido efecto en la práctica y ya en aquel momento también se discutía. Hubo muchos críticos hacia Alfonsín y quienes tuvieron protagonismo desde el radicalismo –Enrique Paixao y creo que también estaba Gil Lavedra en ese momento–, dijeron que esto iba a significar una herramienta excepcional y que a partir de aquí se iba a utilizar como habitual y no de manera excepcional.

Hay muchas intervenciones en la Convención; todos hemos estudiado y algunos ya conocíamos el tema de antes; hemos leído las versiones taquigráficas y yo me voy a permitir señalar que estas dos son muy importantes, una más cortita y la otra más extensa, porque creo que es importante en este debate en donde estamos reglamentando un aspecto de la Constitución ir al espíritu de quienes la escribieron.

Siempre escucho al senador Marcelo Guinle, quien es una persona que defiende con pasión y con mucha propiedad intelectual sus ideas. Me enteré de que había estado en la Comisión Redactora en estos días, no sabía esa situación. De las dos personas que he elegido una es Juan Carlos Maqueda. Me parece que Maqueda es un referente intelectual del oficialismo en este tema. Así como lo hubo en cada uno de los temas, en éste Maqueda fue un referente intelectual, una voz autorizada del justicialismo. Inclusive tiene una virtud, que después de haber sido convencional, como diputado y luego como senador, presentó proyectos ley. Lo de Maqueda es importante no tan sólo por lo que dijo en la convención sino por lo que luego hizo como ejecutor de su propio espíritu constituyente como diputado y como senador. Allí está como resultado y como antecedentes que hemos tenido todos nosotros a la vista en la Comisión de Asuntos Constitucionales, el proyecto del diputado Maqueda y el del senador Maqueda, y la verdad es que son coherentes con los que él señaló. ¿Y qué señaló Maqueda? Que desde ahora en adelante va a haber límites porque el

presidente no va a poder dictarlos si no es a través de un verdadero procedimiento que consolide que estos son casos excepcionales acerca de los cuales hay urgencia, y si no se refieren a materias que estén específicamente relacionadas con el área tributaria, penal, electoral y de los partidos políticos.

Me pregunto si esta limitación existía en la Constitución de 1853, y si no existía ¿cómo se puede decir que estamos acrecentando los poderes del presidente en lugar de manifestar que los estamos disminuyendo?

Maqueda opinaba, es decir, el espíritu del constituyente era que el blanqueo en la Constitución debía servir para restringir y no para convertir una situación en habitual. Era para consolidarla como excepcional.

El otro referente, obviamente, es el doctor Raúl Alfonsín, por parte del radicalismo. El dijo, entre otras cosas: “En primer lugar, es nuestra intención principal atenuar el presidencialismo y desconcentrar las facultades del presidente. Por ello, a nuestro criterio, cada vez que exista una duda acerca del alcance –palabra que hoy se ha utilizado mucho– que haya que otorgar 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”.

Estas dos interpretaciones, con todo el respeto que me merecen los demás convencionales, me parecen las más representativas en este tema de las dos fuerzas que, en definitiva, impulsaron la reforma del año 94. Más o menos subalternos o no, en las palabras de Maqueda y en las palabras de Alfonsín, creo que están absolutamente reflejados los objetivos.

Pero, en realidad, esto no era un invento de Maqueda ni de Alfonsín, ni de ninguno de los constituyentes. La reforma del 94 no hacía otra cosa que recoger la unánime doctrina del derecho comparado.

Me refiero a Alejandro Pérez Hualde, en ese libro que señalé; luego Carlos Balbín, en otro libro que publica Editorial La Ley y que forma



parte de un trabajo –una tesis de su doctorado en derecho–, y otro autor, Mario Midón, que son los tres autores, por lo menos, que en forma específica han escrito sobre el decreto de necesidad y urgencia con posterioridad al 94.

Porque los doctrinarios tradicionales del derecho constitucional lo han hecho en sus manuales, pero sobre la base de la reforma en su conjunto. Escribieron Bidart Campos, Ekmekdjian, Sagüés.

Pero los tres autores que he nombrado anteriormente –por lo menos, es lo que he encontrado de literatura específica– mencionan la Constitución de Italia de 1947 –que no era tan vieja–, la francesa de la Quinta República, de 1958 –más acá todavía–, la de España, de 1978. Esta última nos ha servido como fuente, pues también estuvo incorporada en la discusión de la Constituyente. El senador Morales ha hecho un muy buen análisis respecto de la influencia de la Constitución española en el tema, y el senador Guinle también lo ha volcado en su proyecto, a pesar de que hoy no lo ha dicho en este recinto. Pero lo mencionó en la Comisión de Asuntos Constitucionales y lo dice cuando uno lee detenidamente los fundamentos, no de su proyecto sino de lo que fue una disidencia en aquel dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales de marzo de 2002.

Asimismo, la de España, de 1978; la del Brasil, que es toda una cuestión –enseguida me voy a referir específicamente a ella–; la de Colombia, y la del Perú, por nombrar algunas, todas ellas receptaban este instituto. Todas ellas lo receptaban y lo receptan con el carácter de excepcionalidad, y con la imprescindible convalidación expresa por parte del Poder Legislativo.

No me voy a salir de este eje conceptual de excepcionalidad y convalidación expresa. Esta es mi opinión. Puede ser que esté equivocado, pero en la concepción y en la interpretación de esas dos palabras está la clave para definir cuál es el rol del Ejecutivo y del Legislativo en esta herramienta.

Ahora, vamos a la etapa posterior a 1994. La verdad es que se trata de un ejercicio interesante. El senador Pichetto traía a colación algunas de estas cuestiones.

¿Qué pasó después de la reforma? ¿A ver qué hicieron los tres poderes después de la reforma?

Es interesante analizar la actitud. En cuanto al Poder Judicial, el primer fallo fue el de “Video Club Dreams”. Hay un voto ahí de Petracchi, Bossert y Belluscio que interpreta correctamente el sentido de la reforma, atribuyéndole a los DNU el carácter de herramienta excepcional.

En este caso particular, el decreto fue declarado inconstitucional porque, además, al no existir razones de necesidad o urgencia, se legislaba sobre impuestos, materia expresamente excluida en el artículo 99, inciso 3.

Luego vino Rodríguez, y ahí cambia el criterio de la Corte Suprema de Justicia respecto al control jurisdiccional, ratifica el control de constitucionalidad y se introduce un control de legalidad en las cuestiones de oportunidad, mérito y conveniencia. Luego vinieron los fallos de “Lablanca”, “Verrocchi” y “Guida” que señaló el senador Pichetto y que analizaban decretos dictados con posterioridad a la reforma. Pero, en síntesis, más allá del comportamiento del Poder Judicial, lo que me interesa rescatar de cada uno de los fallos, que tuvieron sus diferencias es, en primer lugar, el carácter de excepcionalidad. Todos los fallos lo hicieron.

En segundo lugar, la necesidad de manifestación expresa por parte del Congreso como órgano convalidante. Lo de órgano convalidante vuelve a estar presente en todos los fallos de la Corte. A mi juicio, esto es la ratificación de la doctrina del acto complejo, tema sobre el que abundaré enseguida.

En tercer y último lugar, el control de constitucionalidad de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, algo que está fuera de discusión.

Finalmente, el último de los fallos fue el de la provincia de San Luis, que atacó el decreto 214/02 por el cual el gobierno de Duhalde afectó el derecho de propiedad vinculado con los depósitos bancarios. Pero la importancia de este fallo es que no sólo ratifica los conceptos anteriores sino que alude a una cuestión con la que nos encontramos en el Congreso.

El Poder Ejecutivo, sea el ejercido por Duhalde o el actual, ha incurrido en un error de práctica –señalado por la Corte en el caso “San Luis”, como dije–, que es el de fundar un decreto por la ley 25.561, de emergencia económica, y por el inciso 3, artículo 99, de la Constitución Nacional.

La Corte ha señalado que no puede existir esa superposición. O es uno o es otro, porque, si no, hasta se cambia la propia naturaleza jurídica. Uno implica hacer uso de facultades delegadas, y el otro implica que el Poder Ejecutivo asume el rol de legislador.

No sé cuál es el último decreto –no pertenezco más a la comisión bicameral, presidida hoy por el senador Morales–, pero hasta el año pasado, luego del fallo de la Corte, había decretos que tenían este error. Error que, en mi opinión, tenía que ver con un doble resguardo de legitimidad que el Poder Ejecutivo pretendía otorgarles a los decretos sin darse cuenta de que, a partir del fallo de “San Luis”, hacía lo contrario. Debía optar entre una fundamentación u otra.

¿Cómo ha sido la conducta de los Poderes Ejecutivos a partir de ese momento? Creo que ha existido un denominador común, más allá de la cantidad de decretos sancionados. Todos los gobiernos han violado el espíritu constitucional de la excepcionalidad.

Quizás, el que se pueda salvar, más allá de poseer seis decretos en una semana, sea el gobierno del doctor Rodríguez Saá. Lo cierto es que en esa semana no sé si alguien podría discutir seriamente que no había razones de necesidad y urgencia. Pese a las valoraciones que se hagan sobre la época histórica y los protagonistas, lo cierto es que en esa semana no sé si podría discutirse la excepcionalidad.

En cuanto al resto de los presidentes, tanto Menem, luego de la reforma, de la Rúa, en sus años, Duhalde y el actual mandatario, entiendo que han violado el espíritu constitucional de la excepcionalidad.

Tenía anotado en estos apuntes el trabajo de la doctora Delia Ferreira Rubio. Quiero reivindicar a la doctor Ferreira Rubio y no sería honesto de mi parte si dejara pasar lo que se ha dicho sin hacer una reivindicación.

No sé si cuando la miembro informante se refirió a ella en su condición de militante política y demás lo hacía para descalificar el trabajo publicado por el diario “La Nación” o era dentro del marco del tema. Por lo pronto, no me meto en el asunto del medio de comunicación. Me interesa sí reivindicar la tarea y la honestidad intelectual –y en todo sentido– de esta profesional, que es una afiliada radical. Es

una excelente profesional y cuando hizo este trabajo no lo hizo sino desde una ONG y a pedido de un organismo internacional. ¿Cómo consiguió el diario, cómo lo publicó y si dijo o no dijo que era militante o afiliada radical? Ese es otro tipo de valoración. Yo quiero reivindicar no al diario “La Nación”, sino a Delia Ferreira Rubio. Me parece un acto de justicia.

En todos estos períodos, el listado de DNU, en cuanto a su degradación, mueve hasta la ironía. Yo solamente me voy a quedar con que ninguno de ellos, o prácticamente muy pocos, podría pasar con éxito lo que sería, en este caso, la prueba del ácido, que es la prueba de la necesidad y la urgencia. Son muy pocos, me sobran los dedos de la mano para decir cuáles fueron dictados con necesidad, con urgencia, y porque no se podían seguir los procedimientos ordinarios establecidos para la formación y sanción de las leyes.

Pero vamos al Poder Legislativo. Desde 1994 a la fecha, se presentaron más de ochenta proyectos de ley reglamentando el artículo 99, inciso 3. Por supuesto, no los vamos a mencionar aquí; también hay para todos los gustos. Aunque bueno es decir que todos, o prácticamente todos, respetan el esquema básico de la reforma con relación al carácter excepcional de la medida y a la manifestación expresa del Congreso, en su inmensa mayoría con plazos para su manifestación y con sanciones o apercibimientos en caso de que esa manifestación no existiera.

A mi juicio, es necesario registrar dos acontecimientos legislativos que marcaron un rumbo en este debate. El primero fue en la Cámara de Diputados, en 2001. Se incluyeron en el orden del día, para su tratamiento, un dictamen en mayoría y cuatro en minoría, reglamentando el tema. El dictamen en mayoría llevaba la firma de los diputados Soria, Funes, Díaz Bancalari, Di Cola, Fernández de Kirchner, Godoy, Jenefes y Adrián Menem. Ese dictamen contenía los siguientes principios: carácter de excepcional, quórum flexible de la comisión, plazos estrictos para emitir despacho, tanto de la comisión como del plenario, sanción expresa de nulidad en caso de rechazo o falta de aprobación de una o de ambas Cámaras, y rechazo del decreto por el solo vencimiento del plazo legal estipulado. Este dictamen cayó, perdió estado parlamentario, ni siquiera fue sancionado.

Posteriormente, el otro hecho que es importante y que nos toca a nosotros, es de marzo de 2002, y quien aquí hubo de manifestarse fue el Senado, a través de la Comisión de Asuntos Constitucionales, que también arribó a la firma de un despacho en mayoría, suscrito por los senadores Fernández de Kirchner, Paz, Pardo, Seguí, Ibarra, Jenefes y Negre de Alonso, con las disidencias parciales de Eduardo Menem, Colombo de Acevedo, Guinle y Escudero. Los aspectos centrales de ese dictamen en mayoría son, también: carácter de excepcionalidad; no trata el tema del quórum enviándolo a un futuro reglamento, ratificación de los plazos del dictamen de Diputados, sanción expresa de nulidad en caso de rechazo o falta de aprobación de una o de ambas Cámaras, rechazo del decreto por el solo vencimiento del plazo legal estipulado.

Quiero advertir que, en ambas Cámaras, el plazo de tratamiento por parte de los plenarios era de cinco días si existía despacho unánime y de diez días si existía más de un dictamen o ante la inexistencia de dictamen. Esto último indica que, en aquellos proyectos, ya existía un abocamiento tácito por parte de los plenarios.

Ese debate del 13 de febrero de 2002, en la Comisión de Asuntos Constitucionales, no tiene desperdicio alguno. Creo que fue muy profundo. Llegaron a él los debates de quienes participaban en esa comisión, luego de un montón de tiempo de discusiones informales y de recopilación de antecedentes o de tratamiento en el seno de la comisión.

De ese debate, hay que rescatar cosas que me parecen importantes. Porque la ratificación de los ejes de ese dictamen en mayoría está en línea y me parece que es importante traerlos a colación.

Se dijo en ese momento –me parece que ése era el espíritu del legislador– que bastaría observar las versiones taquigráficas de las sesiones de la Convención Constituyente. El propio texto de la letra constitucional establece una rigurosidad muy fuerte en cuanto a los plazos. Se establecen plazos absolutamente perentorios de diez días ya que lo que se ha querido es que el DNU sea la excepción absoluta, a punto tal que está vedado para determinadas materias y, además, es necesario que el Parlamento se expida. De lo contrario, si no es necesario que se expida o si

el silencio no dice nada, ¿para qué se establece el término de diez días para que lo remita el jefe de Gabinete y de otros diez días para ser tratado? Va de suyo que en la propia letra constitucional estuvo el espíritu del constituyente de que fuera una facultad excepcionalísima y de que, además, fuera de un exacto control, de modo tal que si el Parlamento no se pronuncia o hay silencio de su parte se entiende como negativa al tratamiento y, por lo tanto, a la convalidación.

Esa fue la opinión en aquel momento de la senadora Cristina Fernández de Kirchner. De hecho, yo la comparto plenamente en cuanto al criterio de la excepcionalidad porque esa opinión reflejaba sin ninguna duda el espíritu de la excepcionalidad que trajo la reforma de 1994. Ya voy a volver a este tema de la reunión de comisión.

Pero, ¿qué pasó después de 2002 en nuestra Cámara? A fines de 2004 se constituyó la subcomisión vinculada a este tema que conformamos el senador Pichetto, el senador Castillo, la senadora Leguizamón y el que habla. Tuvimos algunas conversaciones. No nos poníamos de acuerdo desde un comienzo y, por lo tanto, cada uno trabajó por su cuenta. En el caso particular mío traté de recoger todos los antecedentes legislativos. Así, a principios de 2005 presenté en el seno de la subcomisión y luego en la comisión el trabajo de recopilación de todos los proyectos de diputados y de senadores, y lo que me parecía era una suerte de síntesis.

Luego apareció el proyecto del senador Pichetto. La prensa, en ese ánimo de simplificar las cosas, siempre caratuló el proyecto como de “sanción *ficta*” y el de Sanz como el de “sanción expresa”. La verdad es que tiene cosas mucho más importantes. Yo quiero hacer una defensa del proyecto del senador Pichetto. Me parece hasta injusto que se lo haya conocido como el proyecto “de la sanción *ficta*” porque el proyecto de Pichetto tiene cosas que son muy importantes y coherentes. Además, son coherentes con lo que leí de la versión taquigráfica de aquella reunión de la comisión de 2002.

Hay cosas importantes que Pichetto dijo en ese proyecto. Primero, determinó cuál debe ser el plazo inmediato, que es el de la primera sesión posterior al dictamen de la bicameral. O sea, cuál debe ser el plazo en que el pleno debe

tratar el dictamen de comisión: el de la primera sesión posterior al dictamen de la bicameral. Algunos por allí han querido interpretar que debe considerarse en la reunión de labor parlamentaria, pero el principio es así.

Segundo, determina que el rechazo de una Cámara provoca la inmediata derogación del decreto de necesidad y urgencia.

Tercero, fija un plazo de sesenta días para evitar el transcurso del tiempo sin convalidar el DNU o no. En este caso el senador Pichetto, siendo coherente con lo que él había dicho en 2002, opta por declararlo aprobado, cuestión que acá había sostenido en ese debate.

Ahora bien; hoy estamos frente a otro dictamen, frente a otro proyecto. ¿Y qué cosas han cambiado? ¿Qué cosas han cambiado acá? Creo que esto es central. Lo que creo que ha cambiado aquí es una concepción jurídica y política del DNU. Me parece que esto no ha cambiado en el seno del Congreso. Esto ha cambiado en el seno del Poder Ejecutivo, que tiene algunas mentes jurídicas muy capaces y hasta diría que brillantes. El doctor Zanini es uno de ellos. De hecho, tengo la impresión, por algunas cosas que he leído o escuchado, de que por ahí viene el cambio de concepción jurídica y política.

De las expresiones de la senadora Fernández de Kirchner en aquella comisión a hoy el oficialismo ha virado 180 grados sobre la concepción jurídica y política del decreto de necesidad y urgencia. Yo estoy en contra de esa concepción. No estoy haciendo un juicio de valor sino dando el dato objetivo de qué es lo que ha cambiado acá. A partir de eso las consecuencias tienen que ver con el plazo o con los otros artículos.

Lo que ha cambiado es que ya no se considera al DNU como un acto complejo sino como un acto simple. Y esto se dijo –por lo menos yo lo escuché por primera vez– al final de la reunión de la Comisión de Asuntos Constitucionales en que se trató este dictamen.

En definitiva, en dicha reunión la señora presidenta de la mencionada comisión dijo que el DNU no es un acto complejo sino un acto simple. Es decir que con este cambio de criterio lo que se está diciendo es que la facultad de legislar es del Poder Ejecutivo y no del Poder Legislativo y que por una circunstancia excepcional –de necesidad y urgencia– la Constitución se la

transfirió al Poder Ejecutivo. No es así. Lo que se pretende es consolidar la doctrina de que el Poder Ejecutivo a partir de 1994 es colegislador. Porque la doctrina del acto complejo establece que el legislador es el Poder Legislativo, y no lo pierde. Solamente por circunstancias excepcionales de necesidad y de urgencia, y siempre que no se puedan seguir los procedimientos ordinarios, esa facultad puede arrojársela el Poder Ejecutivo. Pero tan excepcional es, que necesita la convalidación del Poder Legislativo. Por eso es un acto complejo.

En ese sentido, no es lo mismo caratular a esto como “acto complejo” o “acto simple” porque, evidentemente, tiene sus consecuencias directas en los otros artículos, en la estructura de la ley reglamentaria. Porque si nosotros caratulamos a esto como un acto complejo –como nosotros creemos que es–, en primer lugar hay que tener en cuenta el carácter de excepcionalísimo, lo cual no se refiere únicamente a que no puedan dictarse decretos de necesidad y urgencia en materia tributaria, electoral, partidos políticos o derecho penal, sino que no se lo puede hacer nunca, salvo esas circunstancias excepcionales.

Lo que yo estoy escuchando cada vez más frecuentemente –al último que he leído por allí, más allá de los que componen esta Cámara, es al diputado Urtubey, presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales– es que el legislador quiso que el Poder Ejecutivo ejerciera esta facultad del legislador, y que solamente le puso la barrera de las cuatro materias a que se hizo mención. Pero esto no es así, el legislador nunca quiso esto.

He leído cuál es el espíritu del legislador y, además, todo lo que se ha escrito y todos los proyectos de ley. Hoy se está virando a 180 grados poniéndose en discusión los roles de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. En ese sentido, si la Constitución hubiera querido decir otra cosa lo hubiera dicho, pero no lo hizo. Así como con tanto énfasis el senador Guinle recién refutaba al senador Giustiniani diciéndole que él pretendía que la Constitución diga lo que no dijo, yo también digo eso con todo el énfasis. Aquí se pretende que la Constitución diga lo que no dijo, lo que los constituyentes no dijeron. En consecuencia, los decretos de necesidad y urgencia siguen siendo una herramienta ex-



cepcional. ¿Y sabe cuál es el problema de esta discusión? Que hagamos lo que hagamos esta noche este tema no lo resolvemos nosotros. Se trata de una cuestión de concepción jurídica y política de quien tiene que actuar. Hagamos lo que hagamos, poniéndole plazo o no y sacando la mejor ley reglamentaria, si la concepción desde el Poder Ejecutivo es que no se trata de un acto excepcional, la comisión bicameral —en el mejor de los casos— trabajará todas las semanas si cumple con su rol, respecto de lo cual no me caben dudas porque además el oficialismo tiene mayoría para hacerlo cumplir. Sería descabellado que el presidente dictara un DNU y a pesar de contar con la mayoría no se lo ratificara; hasta le haría perder legitimidad jurídica a ese DNU.

Pero ése no es el punto. Es más, y lo digo a voz en cuello: el mejor éxito institucional que podríamos tener sería que esa comisión no tuviera oportunidad de actuar o que lo hiciera en circunstancias muy excepcionales. Porque si esta comisión se reuniera en circunstancias excepcionales significaría que el Poder Ejecutivo entendió que los decretos de necesidad y urgencia son herramientas para casos excepcionales. Nos matamos discutiendo sobre la comisión bicameral y sobre los plazos, cuando en realidad lo mejor que les podría pasar a las instituciones es que esa comisión se reuniera una vez cada tanto. Desde luego que existen otras cuestiones como los vetos y los decretos de facultades delegadas, pero en este último caso ojalá que no se reuniera nunca o que lo hiciera una vez cada tanto porque ambos —los DNU y los decretos de facultades delegadas— suponen un desprendimiento de facultades que nos son propias a nosotros; no así el caso del veto.

¿Cuál es la consecuencia de que sea acto complejo o acto simple? Si es acto complejo, además de la excepcionalidad, el Poder Legislativo debe abocarse de inmediato y la ley reglamentaria debe establecer un mecanismo estricto de plazos y sanciones. Esto está claro, y porque fue un acto complejo en la concepción doctrinaria y filosófica de los convencionales es que se puso la palabra “inmediato”. Me podrán decir que el alcance hoy está sometido a una norma reglamentaria y que había discusiones. Pero después de haber leído a Maqueda y a Alfonsín, no sé cuáles eran las discusiones de

procedimiento. Pero si uno se atiene al espíritu de excepcionalidad y de acto complejo, traducir la palabra “inmediato” al procedimiento práctico no debería ser un intrínquis para este Senado ni para nadie. Traducir la concepción de la inmediatez y la convalidación del Poder Legislativo debería ser un ejercicio sencillo fijándose un plazo: 30, 60, 90 días, el que se quiera, pero un plazo.

Por el contrario, si uno considera que esto es un acto simple, la intervención del Congreso es secundaria y, por lo tanto, lo cierto es que da lo mismo que se trate o que no se lo haga. Porque el problema de los DNU es el tema de los efectos. E insisto: lo más potente que se desprende de un DNU, más allá de las cuestiones institucionales, son los efectos. Esto es lo más potente.

Cuando el presidente firma un DNU, nace la criatura. Y lo que los constituyentes quisieron es que, siendo criatura, nosotros podamos convalidarlo o no para reforzar esta cuestión. Ahora, si uno no le pone plazos y deja que la criatura coma, crezca, se eduque y ande haciendo de las suyas por ahí, la verdad es que estamos tergiversando el espíritu de lo que se ha querido legislar. Entonces, ¿cuál es el plazo? Debemos ponernos de acuerdo. En los proyectos ha habido siempre distintas cuestiones, pero este tema tuvo su correlato en aquella discusión de la Comisión de Asuntos Constitucionales de 2002. Y en ese momento no existían dudas; no había prácticamente dudas y todos los proyectos fijaban un plazo, tanto los proyectos de la propia senadora Fernández de Kirchner como los dictámenes de comisión. Entonces, me pregunto por qué ha cambiado esto ahora. Ha cambiado porque cambió la concepción; ésta es la verdad. Y estoy dispuesto a discutir esto pero hagámoslo desde este punto de vista porque es allí adonde debemos apuntar.

No voy a hacer mención a otras cuestiones que se señalaron en esa convención.

Probablemente se piense que he querido traer a colación estas cuestiones para generar una minusvalía en el debate.

Y trayendo a colación cosas que uno ha dicho, tengo una enorme contradicción sobre mis espaldas; he cometido un grave error que se ha traducido en una contradicción. Cuando el 13 de junio se puso a consideración esta cuestión en la Comisión de Asuntos Constitucionales, más

allá de que desde luego después hice algunas consideraciones puntuales, dije que esto era un avance; tuve palabras elogiosas que luego fueron transmitidas en los medios, porque a veces difunden cosas en contra del gobierno y otras no es que sean en contra, sino que receptan errores de uno, que luego le cuestan muy caro.

En este caso, gracias a Dios, pertenezco a un bloque que no es unipersonal e inmediatamente, cuando tuvimos un debate un par de días después sobre la cuestión, el señor senador Morales me habló y me hizo ver que lo que yo en un principio veía como un avance –quizá por la cuestión formal, más que nada–, en el fondo tenía estas cuestiones, sobre todo con las últimas frases de la presidenta al cerrar el debate de comisión respecto de su consideración jurídica sobre el acto complejo, y cambié de opinión.

Me equivoqué y debo reconocerlo. En cinco minutos de comisión entré en una contradicción grave con mi íntima convicción, con mi tarea previa y con mis propios proyectos. Es la verdad; entré en contradicción con mis propios proyectos.

Podemos tener muchas diferencias y hay quienes podrán tener opiniones distintas, pero el avance en lo formal es importante. No voy a negar que después de doce años sin debate, discutirlo más allá de las concepciones no es una cosa menor. Lo que pasa es que finalmente, como he terminado de entenderlo –y creo que es así–, el avance en lo formal creo que está opacado por un retroceso en lo sustancial, fruto de esta nueva versión.

Cuando uno entra en contradicción, como he entrado yo en este caso, a la hora de definir –que en el caso de un legislador es cuando vota– hay que superar esa contradicción. Y entre lo que dije en esos cinco minutos en la comisión, más allá de las palabras que haya usado, y lo que he escrito y firmado en proyectos, hoy estoy acá para votar lo que escribí y mis proyectos, porque eso forma parte de la coherencia.

Entonces, esta noche podría haber persistido en el error, para evitar lo que me imagino que en algunas de esas “carpetas negras” debe estar como antecedente para una crítica, pero lo cierto es que no me importa. No entra en mi concepción de vida persistir en el error solamente para evitar una crítica. Me equivoqué “y chau”.

Conclusión: creo que el fondo de la cuestión sigue estando en el análisis de qué es gobernar en la Argentina. Lo dije ayer y lo repito hoy. Gobernar es una palabra importante; se ha mal usado y otras veces ni siquiera se ha usado en nuestro país. Hoy se está usando. Y reitero: nosotros lo queremos reconocer. Todo este debate intenté hacerlo con absoluta altura, tratando de centrarme en el tema, por lo que quiero terminar de esta manera.

Gobernar hoy en la Argentina permite que a través de la valoración que ha hecho este gobierno, todos podamos discutir. Y nosotros, desde la oposición, lo que queremos discutir de la palabra “gobernar” es lo que señalamos ayer, es decir, los límites, porque cuando los límites de la palabra “gobernar” no están muy claros, las herramientas que nosotros votamos acá tampoco tienen esa claridad y, entonces, lo que algunos dicen que es un instrumento para gobernar con eficacia, otros podemos decir: “Pero quién valora la eficacia cuando en realidad de esa herramienta se trasunta una enorme discrecionalidad”.

Que el Poder Ejecutivo, con el concepto de que no es excepcional, gobierne a través de decretos de necesidad y urgencia, transforma a la herramienta en discrecional, porque en todo caso quienes deberíamos tener esa discrecionalidad somos setenta y dos personas acá y doscientas cincuenta y cuatro “del otro lado”, y no una sola persona. La discrecionalidad en materia de legislación la Constitución se la asignó a trescientas veintiséis personas y no a una sola.

Entonces, como creo que cuando se discute no se lo debe hacer de cara al pasado –porque si no a uno le puede pasar como a la mujer de Loth, es decir, quedarse petrificada por mirar hacia atrás– sino de cara al futuro, sobre todo cuando estamos haciendo algo tan importante como es generar una herramienta que hacía doce años que tendríamos que haberla hecho –porque la Constitución lo mandó–, y luego de aquí para adelante vaya a saber cuánto tiempo pasará si esto no es reformado. Me parece que tenemos que pensar en todos los supuestos. Aquí hay un error de concepción, y lo digo con absoluto respeto. Cuando en los discursos oficiales, con toda la vehemencia de defender

a su gobierno, se discuten estas herramientas con la vista puesta en el presente, en lo que se necesita hoy y en cómo las están ejecutando hoy —algunas las ejecutan bien y otras, a nuestro juicio, no—, se comete un error. Estas herramientas que son para siempre no se pueden analizar jurídica y políticamente bajo el prisma del presente, porque el prisma del presente está teñido de subjetividad, para ustedes que gobiernan y para nosotros que no gobernamos. Porque ustedes tienen la tendencia a sobrevalorar el presente y quizá nosotros tenemos la tendencia a disminuirlo o a provocar una minusvalía. Pero es una subjetividad permanente la que existe en estos ámbitos y no sé si alguien puede tener el equilibrio.

Entonces, cuando ocurren estas cosas debemos tener claridad y frialdad, tenemos que dejar de hacer descalificaciones, diatribas y demás. Ayer tuvimos demasiado de eso. Hoy, en un momento como éste, debemos pensar con la cabeza fría para ver cuál es el punto medio, qué es lo que se pretende de nosotros, no solamente la gente sino quienes escribieron las cosas que tenemos que reglamentar.

Desde el radicalismo creemos que todas estas herramientas no pueden ser miradas bajo el prisma de lo que hoy está pasando en la Argentina. Más allá de las valoraciones que hagamos, estas herramientas son para el futuro y, como tales, tienen que ceñirse a lo que expresamente han dicho los convencionales constituyentes.

**Sr. Presidente.** — Para el cierre del debate tiene la palabra la senadora Fernández de Kirchner.

**Sra. Fernández de Kirchner.** — Señor presidente: el proyecto ha recibido varias objeciones, aunque casi todas similares. Quiero empezar este cierre tomando la exposición del señor senador preopinante, que encierra muchas de las cosas que otros senadores han planteado, pero que tiene una cuestión más importante. El senador planteó exactamente que no le interesaba tanto el tema de plazos sino cómo discutir la naturaleza jurídica de los DNU.

Se planteó también que la reforma de 1994 había sido una cuestión en la cual su partido había intentado atenuar el sistema presidencialista. Habló de la naturaleza jurídica de los DNU e hizo un montón de consideraciones que

voy a tratar de abordar. También citó al doctor Maqueda.

Empiezo mencionando una versión taquigráfica de una sesión en un momento muy importante y muy grave para todos, más allá de que no era mi gobierno; era grave para los argentinos. El doctor De la Rúa había dictado decretos de necesidad y urgencia relativos a descuentos de salarios de los trabajadores estatales. Fueron hechos de acuerdo con lo que marcaba la Constitución. Su jefe de Gabinete, Rodolfo Terragno, los había firmado junto con el resto de los ministros y fueron enviados aquí.

Quiero rescatar de esa sesión la manifestación del señor senador por la Unión Cívica Radical Moreau, un legislador que realmente ha tenido intervenciones importantes, que si bien no fue convencional constituyente estuvo durante toda la convención. Como recuerda el senador Guinle y quien habla, era colaborador directo del doctor Alfonsín, al igual que Marcelo Bassani, que creo que también era convencional constituyente, si mal no recuerdo. Es un hombre que participó, además, en lo que se conoció como Pacto de Olivos.

Voy a leer lo que dijo en el debate en que se propiciaba mediante un proyecto de ley la derogación de los decretos restrictivos de los derechos y garantías de los ciudadanos de la República Argentina. Era un debate muy similar al de hoy. Claro, no era el mismo escenario —ya que algunos hablan de escenario—, era un escenario en el que a los ciudadanos nos les iba nada bien, por cierto. En ese momento se discutía la derogación del decreto 430, al que finalmente el Senado le dio sanción. Ese era el momento; ése era el escenario, como le gusta decir a algún señor senador.

Decía Moreau textualmente: “Los que estamos en este recinto —y por supuesto incluye la totalidad de los señores senadores— no actuamos con hipocresía y mucho menos debemos actuar con hipocresía respecto de la cantidad de gente que puede ocupar las galerías”. Hoy estamos casi solos y con periodistas discutiendo decretos de necesidad y urgencia. En ese momento, todas las gradas estaban llenas, por lo menos estaban todos los que trabajaban en esta Cámara, a quienes se les había descontado el salario. Por supuesto, había griterío y todo eso que se da cuando la gente se pone nerviosa porque le

sacan algo. Escuchen bien: “Sabemos que aquí se están llevando a cabo dos discusiones: una es de naturaleza jurídica y acerca de la validez de los decretos de necesidad y urgencia. Se trata de una discusión muy interesante, pero que no va a tener, se lo debemos decir a la gente con expectativas, ningún resultado concreto. Digo esto en primer lugar porque resulta bastante difícil suponer que nos vayan a acompañar en la otra Cámara. [Esto es en la derogación del decreto en la Cámara de Diputados.] En segundo término, porque ya hay pronunciamientos de la Corte Suprema y en tercer lugar porque lo cierto es que llegamos tarde con esta discusión.

”La otra discusión que se está llevando a cabo aquí o que debería realizarse está referida al contenido de los decretos de necesidad y urgencia y me parece la discusión más importante. Además, que el justicialismo cuestione la naturaleza de los decretos de necesidad y urgencia, voy a decirlo tratando de mantener el mejor tono en esta discusión, resulta como mínimo tragicómico.”

Y fíjense que acá está lo interesante. Lo señalo para despejar ese desconocimiento que le reconozco, él no fue convencional constituyente, no participó, bueno..., no sabe lo que pasó. Decía: “Por otra parte, todos sabemos que de común acuerdo, en oportunidad de la Reforma Constitucional de 1994, incorporamos los decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional. [Hacía referencia a lo que había pasado.] De esta forma les dimos una categoría que hasta ese momento no tenían, a pesar de que se habían dictado ya infinidad de decretos de necesidad y urgencia. No sé por qué razón: si porque la práctica gubernamental demostró su necesidad o porque la situación general del país viene siendo ya desde hace muchos años de emergencia, la declaremos o no a través de una ley, lo cierto es que estos decretos tienen categoría constitucional y cada día son menos vulnerables, menos impugnables, salvo que los utilicemos para el *show* o el *marketing* político”.

Por otra parte –aquí lo manifestó el representante de la bancada oficialista en este Senado y también gente de la oposición– estos decretos no están encuadrados en la norma constitucional que los fulmina con nulidad en tanto incursionen sobre algunas materias específicas.

Entonces, sabemos que la discusión que estamos llevando a cabo no tiene demasiada sustancia y mucho menos la va a tener en sede judicial. En consecuencia, prefiero dedicarme un poco más al problema del contenido que a los problemas formales o jurídicos. Era un protagonista y un actor de lo que fue, y no quiero ser peyorativa, el acuerdo del Pacto de Olivos, sinceramente les debo decir al senador preopinante y a todos los senadores de ese partido, no creo que haya sido intención de quienes lo firmaron, ni por mi partido ni por el suyo, disminuir o atenuar el hiperpresidencialismo. Fíjese lo que le digo, no creo que ésa haya sido la intención. La intención fue, en una mesa de negociación, ver cómo se distribuía poder en la Argentina.

Coetáneamente con el Pacto de Olivos, ya que hablamos de calidad institucional, se negoció la integración de la Corte.

**Sr. Mayans.** – También estuvo el tema del tercer senador.

**Sra. Fernández de Kirchner.** – Sí, sí, además estuvo lo del tercer senador, lo de la Auditoría General de la Nación... Era como que el radicalismo –o Alfonsín– pensaba que nunca más iba a ser gobierno, entonces negociaban una parte del poder con la inclusión del tercer senador, con la creación de organismos; en fin... lo que todos sabemos. Pero hubo un acto puntual y concreto que fue la integración de la Corte. Se negoció la integración de la Corte. Es mentira esto de que iban a actuar por el hiperpresidencialismo. Este fue el discurso que hubo que hacer para justificar que un día se dijo una cosa y en un fin de semana se hizo una reunión, de la cual tomó conocimiento la prensa –creo que fue “Ambito Financiero” el diario que la denunció– y se armó un gran escándalo. Les pasó algo muy gracioso a muchos radicales. Hasta el viernes estaban hablando de una cosa, y el lunes tuvieron que cambiar todos de discurso, porque el doctor Alfonsín había dicho previamente que solamente muerto acordaría con Menem la reelección. Lo cierto es que se acordó la distribución de la Corte entre mi partido y el suyo, senador. No me parece de mucha calidad institucional. Lo recuerdo muy bien porque, además, tuvieron que renunciar dos miembros de la Corte: Rodolfo Barra y Mariano Cavagna Martínez, si mal no recuerdo,



que ya ha fallecido, porque otros que estaban más identificados con su partido, no querían renunciar para producir la negociación. Bueno, en fin, renunciaron estos dos para que pudieran entrar dos miembros de la Corte Suprema que representarían la cuota del poder de la Unión Cívica Radical en el gobierno.

¿Sabe qué pasa, senador? ¿Sabe por qué por ahí me pongo vehemente cuando escucho hablar del fin de la República y de la calidad institucional? Porque pasaron estas cosas en mi país. Se repartieron la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Entonces, no es recordar lo que pasó, sino querer explicar un poco los interrogantes que usted se planteaba. Negociaron como negocian los políticos y como nos reprochan a nosotros que no negociamos. A veces, cuando nos dicen que no tenemos diálogo político entre los partidos, éste es el diálogo político que hubo en la Argentina entre los partidos: cómo negociaban cuotas de poder. Y esto es lo que muchas veces se nos reprocha: que no negociamos en estos términos. Es cierto. Ni vamos a negociar en estos términos. ¡Ni vamos a negociar en estos términos! Prefiero quedarme en mi casa, si hacer política y calidad institucional es esto. Y dicho sea de paso, hoy cumplía años mi hija y no he podido estar con ella. No me quejo. Yo elegí estar acá, así que tengo esta obligación y responsabilidad de estar acá.

Entonces, no es que nos pongamos vehementes y queramos recordar. Simplemente, el sistema presidencialista, como bien lo señalaba la senadora por Corrientes, Viudes, no es un invento ni de Kirchner ni de Alfonsín, ni de Menem ni de nadie. Juan Bautista Alberdi, señor presidente, padre intelectual de la Constitución, decía que estas tierras necesitaban de un sistema muy fuerte. Fue Juan Bautista Alberdi. Además, fíjese qué curioso, porque yo escuchaba hoy a alguien que hablaba del artículo 29 y lo recordaba a Rosas. Alberdi fue uno de los grandes opositores de Rosas. Habían triunfado los unitarios, en definitiva, y que me perdone algún entrerriano si se ofende, en la derrota contra Rosas de la provincia de Buenos Aires. Pero lo cierto es que, en realidad, hay una cuestión de poder, y el gran defensor, el padre del sistema presidencialista –o hiperpresidencialista, como les gusta decir a algunos senadores y a “La Nación”, periódico que publica una nota editorial

hablando del hiperpresidencialismo–, es Juan Bautista Alberdi.

Y es cierto a medias lo que dice el senador Sanz de que hay una gran discusión mundial. Acá tengo un artículo de Laurence Tribe, autor de la obra *American constitutional law*, o sea, *Derecho constitucional americano*, que hace referencia al hiperpresidencialismo. Ustedes saben que la Constitución argentina es una copia de la Constitución americana. Por eso, no tenemos el derecho continental europeo, el sistema parlamentario, sino que nos caracterizamos por un sistema presidencialista. Fue copiada textualmente de la Constitución que se habían dado los americanos en el siglo anterior.

Fíjense lo que dice Tribe cuando señala el tema de la competencia que, además, se vincula con lo que explicaba hoy de las órdenes ejecutivas con las que cuenta el sistema americano y que han permitido, por ejemplo, en el caso del presidente George W. Bush, el Acta Patriótica de Restricción a las Garantías y Seguridades Constitucionales luego del 11 de septiembre.

Leeré textualmente porque se puede pensar que alabo a quien ejerce el Poder Ejecutivo. Miren lo que dice Tribe respecto de lo que él denomina poderes implícitos previstos en el artículo 2º de la Ley Fundamental, que son las que dan origen a estas *executive orders*: “Tienen justificación política en la necesidad de resguardar la inmediatez y el secreto en materia de relaciones exteriores y los temas militares”. Pero no sólo se refiere a ellos sino que señala que los alcances materiales de esta competencia presidencial no están resueltos y deben ubicarse dentro de las penumbras de otras competencias. Los americanos hablan de competencias porque, además, es la forma correcta de abordar el tema, y no lo de superpoderes y esos nombres mediáticos que poco tienen que ver con el derecho y con la Constitución. Debe ubicarse dentro de las penumbras de otras competencias enumeradas como las propias del comandante en jefe de fuerzas armadas. El mismo autor formula estas significativas manifestaciones –encomillado, textual–: “Ya sea imperial o simplemente magisterial, la presidencia americana no será nunca fácil de ubicar dentro de nuestro marco constitucional. El presidente ocupa un lugar que no puede asimilarse fácilmente al de otras ramas. El presidente ocupa un lugar

en tanto una persona como una institución y, a diferencia de otras instituciones, la presidencia es conducida por un individuo elegido por la totalidad de la Nación para asegurar su supervivencia, para representarla ante el mundo y para expresar las aspiraciones de ellas a todas las gentes”. *Derecho constitucional americano*, página 209. Laurence Tribe. Constitución americana, modelo sobre el cual se basaron otros constituyentes y, fundamentalmente, Juan Bautista Alberdi.

Por eso, señor presidente, vamos a colocar las cosas en su lugar. El sistema presidencialista fue ideado por Juan Bautista Alberdi y votado por nuestros constituyentes. Los decretos de necesidad y urgencia fueron introducidos por la reforma del Pacto de Olivos. Y esto no es peyorativo, es un dato histórico-jurídico porque ese pacto tuvo luego, como lo indicaba el señor senador preopinante, el Núcleo de Coincidencias Básicas, en donde estaban precisamente incluidos los decretos de necesidad y urgencia. Y los decretos de necesidad y urgencia, juntamente con las otras modificaciones que sufre el capítulo V, “De sanción y formación de las leyes”, esencialmente en su artículo 77, plantean la extensión de la competencia legisferante a otros: a la sociedad, a través de la iniciativa popular del artículo 39, a la que le fija un plazo de doce meses, y al Poder Ejecutivo a través del artículo 99, inciso 3, sin plazo y mediante los decretos de necesidad y urgencia.

Acá se dijo que el Poder Ejecutivo es colegislador. Pero esto es así desde antes de la reforma de 1994. Es colegislador porque se requiere de la promulgación y porque, más allá de la capacidad para presentar proyectos, junto al derecho de veto completa el acto jurídico que establece la Constitución.

Acá no se habla de un colegislador, del que no tienen la culpa ni Alfonsín ni el Pacto de Olivos –a Dios lo que es Dios y al César lo que es del César–, porque los decretos de necesidad y urgencia no los coloqué yo ni tampoco Kirchner, y no fue para atenuar el presidencialismo, sino producto de una negociación política entre dos políticos: el que no está sentado ahí y otro que hasta hace muy poco tiempo también estuvo sentado aquí. A las cosas por su nombre.

Y esta capacidad legisferante se suma a la del inciso 1, zona de reserva de la administración,

del artículo 99, y al de poder reglamentario, inciso 2 del mismo artículo 99.

El señor legislador preopinante traía a colación manifestaciones pronunciadas en la Convención Constituyente por el entonces convencional constituyente Juan Carlos Maqueda, hoy miembro de la Corte.

Quiero traer aquí el libro que escribieron dos integrantes de la Comisión Redactora. Más allá de que el doctor Maqueda vino como convencional constituyente de Córdoba y tuvo una actividad descollante como convencional, lo cierto es que él no había participado absolutamente en nada del Pacto de Olivos, ni había participado para nada de la redacción del Núcleo de Coincidencias Básicas. Fue un convencional descollante por las intervenciones que tuvo. Pero esto hace a la intención del legislador. Porque, en definitiva, esto de los decretos de necesidad y urgencia estuvo contenido en el Núcleo de Coincidencias Básicas.

Sí voy a hablar de Enrique Paixao y de Alberto García Lema, que escriben las reformas del sistema institucional. Ellos sí tuvieron participación profunda y amplia. Paixao era un poco la mano derecha del doctor Alfonsín en materia jurídica, y el doctor García Lema era un jurista muy integrado al gobierno de ese entonces. Ambos participaron muy activamente no sólo como miembros de la Comisión Redactora, sino del Núcleo de Coincidencias Básicas. Y allí ni yo, ni Maqueda, ni ninguno de los que participamos tuvimos intervención. Una mañana de sol nos enteramos del acuerdo leyendo los diarios y más tarde apareció el Núcleo de Coincidencias Básicas. Por eso es importante la lectura que podemos hacer.

“Trámites y alcances de la intervención del Congreso. El valor del silencio”. Voy a leerles un poco, no es muy largo; pero lo hago porque tiene que ver con estas cosas que hemos estado charlando, que son importantes. El párrafo final del inciso 3, del artículo 99, dice: “Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso”. Esta ley habrá de regular, pues, el modo de actuación de cada Cámara para cumplir con su obligación de dar expreso tratamiento –aquí, inclusive, el autor lo encomilla–, por el plenario, al despacho de la comisión. Asimis-

mo, allí corresponderá pronunciarse sobre los alcances... Reitero que esto está en consonancia con lo que planteé yo en el informe y con lo que también planteara el senador Guinle, miembro de la Comisión Redactora. Asimismo, allí corresponderá pronunciarse sobre los alcances de la intervención parlamentaria, es decir, los efectos que se reconocerán al decreto de necesidad y urgencia en caso de ser anulado o ratificado, pudiendo también contemplarse el significado que cabe asignar al silencio del Congreso si no se pronunciaron las dos Cámaras sobre un reglamento de esa especie.

Respecto de esta última cuestión, la relativa al silencio del Congreso, el autor, informado sobre el punto del dictamen de la mayoría en el plenario de la Convención Constituyente, expresó que el sentido del artículo 71 bis, ahora artículo 82, en cuanto establece que el Congreso debe expedirse expresamente sobre esta materia, significa que, tanto para la aprobación del decreto como para su rechazo, debe mediar una voluntad expresa del mismo.

Escucharon que dije, además, que era el miembro informante del despacho de la mayoría. Ya no estamos hablando de un convencional suelto, por más descollante que haya sido su actividad. No. Estamos hablando de lo que decía quien ejercía la misma función que yo estoy haciendo aquí, ahora: miembro informante de la mayoría de la Convención Constituyente, del poder constituyente. Esa persona opinaba esto que acabo de decir. Vuelvo a leer lo que expresaba el miembro informante por la mayoría: el sentido del artículo 71 bis en la vieja Constitución, ahora artículo 82, en cuanto establece que el Congreso debe expedirse expresamente sobre esta materia, significa que, tanto para la aprobación del decreto como para su rechazo, debe mediar una voluntad expresa del mismo.

De acuerdo con lo que se infiere de los textos del cuarto apartado del inciso 3 del artículo 99 –la elevación del despacho de la comisión bicameral para su expreso tratamiento por los plenarios de las Cámaras– y del artículo 82 –exclusión de la voluntad tácita o ficta–, parece claro que la reforma innovó notablemente respecto de las posiciones contrapuestas asumidas por la doctrina respecto del valor que correspondía acordar al silencio del Congreso. Se refiere a la discusión que había antes de la reforma del

94. Ya había problemas en la doctrina, porque los decretos de necesidad y urgencia existían. Y había diferencias entre la doctrina; si el Congreso no los ratificaba, no tenían valor. Si mal no recuerdo, era la posición de Bidart Campos, entre otros.

Fíjese: hasta la reforma –dice–, un sector de ella –se refiere a la doctrina–, en el que se alineaban Marienhoff, Juan Francisco Linares, Vanossi, Quiroga Lavié y Sagüés, entre otros, se pronunciaba a favor de interpretar dicho silencio como una convalidación *ficta* del decreto, es decir, una aprobación virtual. En el campo opuesto, Cassagne sostenía que la ausencia de aprobación por el Poder Legislativo implicaba la derogación de los decretos de necesidad y urgencia para el futuro, reputándose válidos hasta ese momento.

Cabe entender ahora –esto lo subrayo, porque creo que es importante– que ambas posiciones habrían quedado superadas por la exclusión de la voluntad tácita o *ficta* del Congreso: no corresponde atribuir valor alguno a su silencio. Ello significa que, dictado un decreto de necesidad y urgencia y puesta en marcha la operatoria prescrita en la Constitución reformada con la intervención del Congreso, el decreto producirá sus efectos hasta el momento en que resulte derogado por una ley. Si es ratificado, obviamente, continuarán produciéndose dichos efectos.

Enrique Paixao introduce aquí como salvedad que el decreto sólo permanecerá vigente hasta que sea rechazado por una Cámara, puesto que de lo contrario se supondría que es posible legislar contra la voluntad de una de las Cámaras del Congreso. Esta es la posición de Paixao frente a esta cuestión. Pese al valor de ese argumento –dice el miembro informante de la mayoría–, el autor considera que el punto deberá merecer atención al sancionarse la ley especial prevista en la última parte del inciso 3 del artículo 99 de la Constitución reformada, a dictarse con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara para regular el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.

Hasta ese momento un decreto, que es un instrumento jurídicamente válido, sólo podría ser derogado por otro acto normativo; en el caso, una ley. Mientras aquella ley especial no se dicte –o sea, la que estamos aprobando hoy– o si se sanciona y no decide contemplar

los plazos requeridos para el tratamiento por las Cámaras de los reglamentos de la especie examinada, los jueces carecerán de *imperium* para arbitrar tales plazos o para atribuir significados al silencio parlamentario. Se entiende lo que estoy diciendo, ¿no? El conocimiento e intervención del Congreso respecto de cada uno de los decretos de necesidad y urgencia constituirá para los jueces una de las llamadas cuestiones políticas no justiciables.

Por eso, yo hoy hablaba de la delegación que del poder constituyente se hace al Parlamento con la exigencia de mayoría calificada para poder legislar sobre esta materia.. Porque lo que señala el senador Guinle es cierto: producto de no haber acuerdo se otorga esa delegación, en el marco de esta interpretación constitucional que acabo de leer.

Enrique Paixao, recordando conceptos de Jorge de la Rúa que hace propios, señala la facultad de regular el trámite y los alcances de la intervención del Congreso que la Constitución atribuye al propio órgano –repito: la Constitución le atribuye al propio órgano– y subraya la responsabilidad de éste en la salvaguarda de los límites que separan los poderes del Estado. Enrique Paixao y Jorge de la Rúa: el alcance de la intervención lo fija este Parlamento.

Es lo que sostenía el senador Guinle y también yo lo dije. También lo admito: lo que pasa es que durante dos horas y media de exposición, por ahí es imposible escuchar todo el tiempo lo que una persona dice. Ese es el problema de las exposiciones cuando son muy largas: no se puede mantener la atención. Pero releen la primera parte ya que allí está dicho –no esta lectura–.

Enrique Paixao recordó conceptos de De la Rúa y nos dice: no cabrá en consecuencia hacer argumentos sobre el avance –y pone “avance” entre comillas– del Ejecutivo si la ley regulatoria no se dicta o es permisiva del incremento de facultades de éste.

La regla del artículo 82 antes recordada importa limitaciones –y aquí sí coincido totalmente lo que he sostenido históricamente y reafirmo hoy, pese a que el senador Pichetto piensa diferente; él sí establece una limitación para todo esto– a la atribución legislativa de regular los alcances e intervención del Congreso. Este podrá, como ya se dijo, omitir la fijación de plazos para el tratamiento de un decreto de

necesidad y urgencia por las Cámaras, establecerlos y no fijar consecuencia alguna a su vencimiento, o bien asignar a su transcurso el significado de rechazo del decreto. No podrá, en cambio, asignar como consecuencia al paso del tiempo la ratificación del decreto porque estaría declarando sancionada una ley con violación de la regla que excluye en todos los casos la sanción tácita o *ficta*.

Estos argumentos corresponden al miembro informante por al mayoría en la Convención Constituyente. Y lo que acabo de decir respecto de esta última parte no solamente lo dice él sino también Jorge de la Rúa.

También me referiré a la reunión de comisión del 13 de febrero, la cual hay que leerla completa. Por ejemplo, cuando hablé acerca de la convalidación dije: yo no estoy dispuesta a convalidar esto. Y, bueno, el que quiera convalidarlo... Estábamos hablando del desastre del conculcamiento de los derechos de los ciudadanos; lo aclaro a continuación. Vamos a decidir cómo queremos hacer las cosas, si realmente queremos que haya control, sobre todo en momentos muy difíciles para todos y para los ciudadanos más que para ninguno, que necesitan que los cuerpos ejerzan la representación en serio. Se están conculcando el derecho de propiedad y muchísimas otras cosas en la República Argentina. Y si esta Constitución fue pensada ya por el 94 de esta manera, cuando estábamos en pleno apogeo del consumo, hoy requiere que hagamos una interpretación absolutamente restrictiva del texto constitucional –lo dije también en la presentación de informe– y que nos pongamos a representar los intereses que tenemos que representar. Esto no significa ponerle obstáculos al Poder Ejecutivo, pero éste también tiene que comprender que no se puede seguir ejerciendo el poder en detrimento de la mayoría de los ciudadanos.

Porque yo estoy acá –y no es la primera vez que lo digo, sino que lo he hecho en innumerables intervenciones– no como abogada ni académica, sino en representación de intereses ciudadanos, más allá de que, obviamente, la letra de la Constitución es la letra de la Carta Magna y por eso quise leer la cita de García Lema y de Paixao.

Allí tuvo una intervención el doctor Alfonsín, quien me enfrentaba en una concepción opuesta,



pese a que hoy dice que peligra la República. ¿Por qué? Había una alianza —eso está claro, lo sabe todo el mundo y no es peyorativo— entre quien gobernaba en ese momento, el doctor Duhalde, y el doctor Alfonsín. De hecho, el radicalismo actuaba como oficialismo durante el gobierno del presidente Duhalde y esto no es peyorativo sino descriptivo.

Dice el doctor Alfonsín respecto de la derogación: ahora bien, con respecto a esta cuestión, yo recuerdo que algo discutimos en la Convención Constituyente. Hay decretos de necesidad y urgencia en los cuales prácticamente hay una imposibilidad de derogación. Supongamos la convertibilidad o el Plan Austral. Usted sabe que en política monetaria y cambiaria —lo conoce mejor que yo— se requiere un secreto fundamental, porque no se puede someter una cuestión que pueda dar origen a infinidad de especulación a una discusión de ambas Cámaras durante un mes.

De esto hablaba Alfonsín con relación a la seguridad jurídica, y cambiaba la moneda por decreto de necesidad y urgencia. Por eso digo que hay que leer todo completo.

Allí le contesto yo: doctor Alfonsín, justo usted tocó un tema que lo plantea como excepcional y, desde mi punto de vista, entiendo que es exactamente al revés. Usted planteó los temas del Plan Austral y de la convertibilidad. Sé que en esto vamos a disentir, pero tengo que ser honesta. Creo que uno de los logros más importantes fue que el tema de la convertibilidad se estableciera a través de una ley, de modo que diera certeza a los ciudadanos. Y el ejemplo que usted acaba de dar me pone más nerviosa todavía, ¿sabe por qué? Porque tengo miedo de que cuando hicieron la devaluación por ley, ahora o mañana, por decreto de necesidad y urgencia me pongan otra regla cambiaria.

Estas eran las cosas que discutíamos en la Argentina y por eso queríamos fijar los límites que fijábamos en 2001. No era porque se nos había ocurrido en una noche de verano.

Y yo hablaba de esta caracterización que teníamos y del desprestigio de la política y de las instituciones, y decía: El problema es que si hay una obligación para que el Parlamento se pronuncie, y como somos los parlamentarios los que debemos penar las conductas de los que no cumplen con las leyes, jamás las penamos.

Jamás nos autoimpondremos a través de una legislación una sanción cuando somos los parlamentarios los que no damos cumplimiento a la Constitución.

¿Qué quiero decir con esto, señor presidente? Estaba diciendo que el problema era que no querían tratar los decretos aquí, en el Parlamento. Es decir, le imponemos sanciones al Poder Ejecutivo a través de la modificación de una ley, o a los jueces o a los ciudadanos comunes, pero jamás en toda la historia los parlamentarios argentinos se han autoimpuesto una pena cuando ellos mismos no cumplen con la letra de la Constitución.

Estos son los reproches que la ciudadanía, con razón, nos hace a los legisladores. Estas son las cosas que yo decía en esa misma reunión de comisión a que se refería el senador Sanz.

Es más, con respecto al tema de ambas Cámaras decía: Una interrupción muy pequeña. Dado que estamos hablando de técnica legislativa, si van a considerar el silencio de ambas Cámaras como aprobación, ante el rechazo de una de las Cámaras se estaría interpretando que se necesita la convalidación para que el decreto de necesidad y urgencia tenga validez, con lo cual habría una contradicción. Hay dos posibilidades en la técnica legislativa: o se le da la validez de consentimiento al silencio, aun cuando una de las Cámaras no consienta porque se interpreta que el no consentimiento como el consentimiento por la ley requieren de la voluntad parlamentaria de ambas Cámaras, o se le da al silencio el valor de rechazo. No hay una oposición ecléctica desde la técnica legislativa que diga: si una de las dos Cámaras rechaza se entiende que no debe tratarse porque no podría convalidarse. Esto también lo digo en esa misma reunión de comisión.

Por eso, hay que leer todo completo. Y esto tiene que ver con lo que había comentado en la presentación del informe. Y es cierto, no tengo ninguna carpeta negra. Pero, señores legisladores y senador preopinante, debo decir que le tienen menos miedo a mi carpeta negra que a los reproches de Iglesias cuando llegan al partido y los retan. Pero es cierto; tienen que tenerle más miedo a Iglesias que a mí, porque jamás se me ocurriría echar a alguien del partido en el que milito porque votó otra cosa o porque habla con el presidente. La verdad es que tienen

razón en tenerle más miedo a Iglesias que a mi carpeta negra.

No puedo menos que reconocer que algo sucedió ese martes 13. Quiero leer también la versión taquigráfica de la sesión de ese martes 13. Qué mal día el martes 13.

Allí, decía el senador Sanz: “Señora presidenta, esta tarde celebro varias cosas. En primer lugar, celebro desde la óptica institucional que estemos tratando esta cuestión. Yo no me inscribo en los que frente a una situación como ésta se acuerdan de todo el tiempo que pasó sin que el Congreso tratara el tema. Prefiero celebrar que hoy lo estamos tratando, porque me parece que este tipo de cuestiones deben verse desde esta óptica positiva, es decir, de cumplir con un mandato constitucional, ya que demasiado tiempo pasó este Congreso sin haberse abocado al tema. Por lo tanto, celebro que sea la Cámara de Senadores, que nosotros integramos, la que está dándole este tratamiento. En segundo lugar, también celebro que haya habido un trabajo de la comisión y que haya tratado de tomar en cuenta los no pocos aportes legislativos que en todo este tiempo, y estoy hablando de diez años para atrás, ha habido en ambas Cámaras del Congreso.

”La verdad es que cualquiera, como hicimos los cuatro integrantes de esta subcomisión, que se ponga a revisar todos los antecedentes se podrá encontrar con proyectos de la más variada gama, presentados por legisladores de todas las bancadas, de todos los partidos políticos, y muchos de ellos con un rigor técnico realmente encomiable.”

Bueno, celebraba lo que habíamos hecho, planteó algunas diferencias. Pero en definitiva, le pareció muy importante lo que habíamos efectuado y, de hecho, firmó el dictamen de comisión que emitimos ese día; porque hubo un despacho de mayoría, aunque con algunas disidencias.

No sé qué pasó después. Sinceramente, digo que me parece que primó la dinámica de la oposición en la Argentina, donde hay que oponerse, no importa; lo que hasta ayer estaba bien, hoy está mal y así sucesivamente –*sine die*, diría–.

También quiero hacer algunas consideraciones respecto de manifestaciones hechas por otros señores senadores. Se habló acá de que

no se trataba de un avance sino de que era un retroceso, que íbamos para atrás con esto, que estaríamos peor de lo que estamos ahora. En realidad, es imposible retroceder en esta institución, porque atrás tenemos a la pared.

¿Saben que tenemos detrás? ¡Doce años de sanción *ficta*! Los quinientos y pico de quien ocupó la presidencia entre 1989 y 1999 –diez años–, más los de De la Rúa, más los de Duhalde, más los del que está acá atrás, más los del que está en la Rosada. ¡Doce años de sanción *ficta*! ¿Cómo alguien puede en serio decir que hoy estamos peor y que esto es un retroceso? Pero no resiste la lógica, no resiste el análisis. No quiero hablar de honestidad intelectual, porque si no pareciera que estoy acusando a todo el mundo de deshonesto. ¡Pero por Dios! ¿Cómo se puede decir una cosa así!

Otro senador habló de que de esta manera estábamos planteando la ineficacia de todos los controles. Pero si ya hemos sido ineficaces con lo que teníamos que hacer y que marca la Constitución. Si ayer tuve que leer las manifestaciones del diputado Lamberto, miembro de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas de la Administración Pública, señalando el año por el que iban controlando.

¿De qué me están hablando? ¿Cuál es la eficacia de contralor de este Parlamento? ¿La de la ley 23.696, en la Comisión de Seguimiento de las Privatizaciones? ¿La de la Comisión Revisora de Cuentas? ¿La de la comisión que estudia la renegociación de los contratos? ¿Cuál es la eficacia de contralor?

¿En qué estamos restringiendo? Somos los que mandamos los contratos renegociados al Parlamento; somos los que estamos reglamentando esta cuestión; somos los que debatimos todo acá. ¿Dónde está la eficacia del control de este Parlamento? Por favor.

Se nos habla de que la comisión bicameral va a tratar los decretos o no. Yo decía hoy que este Senado, con mayoría de cuarenta y dos senadores, ha tratado todo en debates que duraron horas. Hoy incluso estamos considerando esto en un debate que lleva horas. Me acuerdo del proyecto vinculado con las leyes secretas, que era una cuestión tabú y mereció páginas, editoriales, ríos de tinta. Y lo tratamos, le dimos sanción y todavía está a consideración de la Cámara de Diputados. ¿Y nos hablan de calidad,

con todo lo que ha pasado? ¿Y nos dicen que esto es un horror?

Quiero también hacer alusión a una cuestión a la que me veo en la obligación de referirme. El señor senador por Salta planteó que estaríamos afectando el criterio constitucional... No voy a hablar de los proyectos que presentó. Dejémoslo ahí; un piadoso manto de silencio. Dediquémonos a abordar el tema que planteó, vinculado con que la cantidad de legisladores que teníamos en la comisión eran pocos, porque por ejemplo, en la Cámara de Diputados hay más bloques... En la Cámara de Diputados hay veintinueve bloques. ¿Qué significaría, que tendría que poner treinta diputados y treinta senadores? Menos mal que no se trata de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde van por el bloque cuarenta y seis, porque si no sería...

Estamos haciendo lo que efectuamos con todas las comisiones. No se puede hacer el cálculo para ver si entro... Si soy del PRO o de los Federales y puedo... En lugar de 12 o 15... Proponía 12 o 15. Si pongo 12 o 15 tampoco entran los 29. Por ahí entra el sector que representa el senador que quiere esta modificación pero no todos los que tienen representación política en esta Cámara.

También deseo referirme a la objeción constitucional que mencionó la senadora por Salta. La senadora por Salta tiene un proyecto en el que se acepta la sanción *ficta* porque sostiene que el artículo 82 no se aplica a los DNU, que no son leyes; se aplica para las leyes. Pero dice que con el rechazo de una sola Cámara, porque son declaraciones de carácter legislativo. Estaríamos invalidando. Hay una contradicción lógica argumental.

**Sra. Escudero.** – No...

**Sra. Fernández de Kirchner.** – Estoy en el uso de la palabra. Yo escuché a todo el mundo. No voy a conceder ninguna interrupción.

**Sra. Escudero.** – Me está imputando un error. Mi proyecto no tiene sanción *ficta*.

**Sra. Fernández de Kirchner.** – No estoy concediendo ninguna interrupción.

Pero se dijo que la sanción *ficta* no sería aplicable al caso de los DNU –esto es lo que se dijo– porque está en el capítulo V, que habla de la formación y sanción de las leyes y que,

por lo tanto, no es aplicable. Craso error, no solamente porque lo digo yo. Di lectura a lo que acaba de decir Paixao. Además, hay un cuestión lógica. ¿Cómo puede ser posible, entonces, que una sola de las Cámaras baste para derogar un decreto de necesidad y urgencia si considera que se trata de una disposición diferente y que, por lo tanto, no le es aplicable el artículo 82? No cierra desde la lógica de formular una norma.

También quiero hablar del acompañamiento que hizo la senadora Ibarra, que va a votar negativamente el artículo 24 porque ella opinaba de otra manera hace dos años. En esa misma reunión de comisión que acabo de relatar refiriendo las cosas que pasaban, las razones que di y también lo que dije en la introducción de la presentación de este informe, donde las condiciones cambian... Recuerdo a un prominente estadista italiano que fue el constructor de la Italia de la posguerra, Giovanni Sartori, que decía que cuando la realidad cambia cada uno de nosotros debe cambiar, al menos que alguien sea tan importante como para cambiar la realidad. Yo no soy tan importante, no me siento capaz de cambiar la realidad. Y lo cierto es que tal cual lo dije allí, en 2002, y aquí, hay también una actividad en el medio.

La senadora estimó que un argumento también atendible fue lo que pasó con el Parlamento y su pretendida necesidad de controlar. Lo cierto es que cuando tiene que controlar y tomar esa actividad no lo hace. Nos pasó con esta experiencia de los contratos de las privatizadas, que no es una cuestión menor, reitero. Estamos hablando de servicios básicos que hacen a las condiciones de vida de los ciudadanos. Si no, hubiéramos puesto la sanción *ficta*, que no tiene absolutamente nada que ver, por favor, con el artículo 82 y los DNU. Estamos hablando de una materia reservada a la administración. O sea que sería por imperio del inciso 1 del artículo 99, pero por una cuestión de transparencia, el Poder Ejecutivo decide hacer partícipe al Poder Legislativo de esta cuestión. Lo cierto es que estaríamos sin luz en muchas provincias, sin agua, etcétera, etcétera.

Es mentira. Muchos queremos controlar y participar. Yo creo que otros buscan oponerse y obstruir. Sinceramente lo creo y no por un ejercicio de ver conspiraciones sino porque veo cómo se han comportado en la realidad: de

veinte contratos, uno sólo trató el Parlamento como tal. Además, tal cual lo dije en la comisión, y en apoyatura de esto, más allá de lo que hemos leído de Paixao y de García Lema, y lo que dice la propia Constitución, etcétera, uno tiene una prueba de fuego siempre en materia legal: poner en funcionamiento la propuesta. Yo lo dije en la reunión de la comisión, el martes 13. Si, por ejemplo, hiciéramos uso de la facultad de fijar plazo, tendríamos que tratar muchos decretos de necesidad y urgencia que aún están vigentes. Pasaría algo similar a lo de las facultades delegadas, con una salvedad, nosotros no tenemos el imperio del constituyente que dijo que caducaban y que por lo tanto tenían que ratificar. Tendríamos que ponernos a abordar el tratamiento —en el plazo que se fije— de todos los decretos de necesidad y urgencia, absolutamente de todos. Posiblemente el país se quedaría sin medio ordenamiento jurídico.

¿Qué quiero decir con esto? ¿Por qué digo que es una prueba de fuego? Porque no hay vacíos y lagunas legislativas; en esto soy muy kelseniano, lo dije ya en la Comisión de Asuntos Constitucionales. Estamos fundamentalmente ante la inexistencia de lagunas, de vacíos legislativos; el sistema funciona normativamente como un plexo y se basta y se explica asimismo.

Entonces, si después de todo esto, de un gobierno que no negoció la Corte, al contrario, de un gobierno que impulsó a través de sus representantes y su bloque oficialista la derogación de leyes secretas, de un gobierno que envía los contratos de servicios públicos al Parlamento, de un gobierno que está dispuesto a debatir, como lo hizo ayer, aquí, el jefe de Gabinete —porque también digámoslo, la mayoría de los DNU son de carácter presupuestario, por eso algún senador tuvo un acto fallido, las dos cosas tienen que ver, lo de ayer, la modificación de la 24.156, pero no con un sistema hiperpresidencialista, sino porque también muchos saben que la mayoría de los decretos de necesidad y urgencia tiene que ver con el tema de la administración presupuestaria, como ayer bien lo señalaba el jefe de Gabinete—, ¿cuál es entonces el problema? Yo creo que hay tal vez un problema de calidad institucional. Pero me parece que esa calidad institucional está referida fundamentalmente al rol de la oposición. ¿Qué

es lo que pienso? Después de escuchar muchísimos argumentos, algunos realmente rayan en el disparate jurídico, muchos por desconocimiento —pero también es cierto que los bloques unipersonales tienen asesores que pueden informarnos—. Yo no acostumbro a hablar de todos los temas; acostumbro a hablar de los que más o menos tengo conocimiento por mi profesión, porque me gustan, porque me he dedicado toda la vida a ellos, pero creo que hay en el ejercicio de la oposición una suerte de menoscabo permanente, pero no hacia el Ejecutivo, más allá de los discursos altisonantes, sino en definitiva hacia sí misma.

¿Sabe qué observo, señor presidente? Contradicciones de muchos, que muchas de las cuestiones que está haciendo este gobierno formarían o formaron parte de su programa de gobierno; que otros no pudieron, no supieron, no quisieron, no importa el porqué, pero no se hicieron.

Lo cierto es que el gran problema que hoy tenemos en la Argentina, a mi criterio, es la falta de una alternativa frente a lo que uno propone, pero no solamente respecto de esta cuestión puntual sobre los decretos de necesidad y urgencia donde hablan de retroceso. Reitero, no resisten el menor análisis. Creo que no hay una propuesta de un modelo diferente, alternativo. Creo que esto crea crisis en los partidos políticos y ahí sí voy a coincidir con el senador Sanz. No creo que hoy la discusión sea entre los Poderes Legislativos y los Poderes Ejecutivos. No, creo que hoy la gran crisis es de los partidos políticos, fundamentalmente, por cómo se agrupan. En la Argentina tenemos severos problemas porque muchas categorías fueron confundidas durante mucho tiempo, como digo yo. Hubo un momento en que todo se confundió en la República Argentina, a punto tal de que el doctor Mariano Grondona y “La Nación” parecían progresistas.

Realmente hubo momentos de confusión. Creo que las cosas se están reordenando. El espectro político argentino se está reordenando en lo que podría denominarse centro, centro-izquierda, derecha. Y creo que ahí están las tensiones.

Quiero creer que se van a terminar acomodando, porque también tengo cierto grado de escepticismo, como ayer le comentaba al jefe



de Gabinete, cuando escucho algunos planteos que me hacen recordar y retornar a viejas épocas que creo superadas.

Se lo dije muchas veces en *off* a algún senador del partido de la oposición o a algún funcionario que representa al partido de la oposición.

Veo algunos planteos pre 1983, le diría en una cuestión de casi “el tirano prófugo”; más o menos una cosa así. Un radicalismo, en algunos casos, que reverdece –creo, en serio– sus peores tradiciones en este sentido.

El domingo, en el diario “La Nación” –soy muy lectora de todos los diarios; lo primero que leo es “La Nación”– leí algo que realmente es de antología. Cuando leí el otro día que decía que se estaba persiguiendo injustamente al ciudadano Martínez de Hoz, me dije: dentro de todo, son menos hipócritas que algunos. Van de frente. Eso son ellos. Eso es lo que representan.

Había un comentarista que hablaba e impulsaba a la oposición para formar la Unión Democrática. Y terminaba diciendo –es casi similar la situación de lo que está sucediendo– que tendrían que conformar algo muy parecido a la Unión Democrática.

Debo decirle que me sentí muy halagada por el rol que nos tocaba a nosotros en ese esquema. Porque si ellos son la Unión Democrática, no sé, serán que lo ven parecido a Perón. A mí me tocaría la mejor parte en ese caso, debo decirlo; pero no lo digo, porque sería una broma y es irrepetible.

Pero los que siempre se repiten son ellos. Ellos se van a repetir históricamente, señor presidente. Porque representan eso. Son eso y han defendido eso, en esa tribuna de doctrina de toda la vida.

Reitero, entonces, señor presidente, que estamos dando, y estoy convencida, un salto cualitativo en lo institucional en la República Argentina, que se suma a otras cuestiones: Corte, leyes secretas, renegociación de los contratos. Y por sobre todas las cosas, más allá de eso, una política que representa, creo sí sinceramente y con mucho orgullo, los intereses populares.

Alguien decía hoy: nadie dice nada de la economía; ni que ha crecido el consumo, ni que se bajó la inflación, ni que creció la industria. Por supuesto, por eso dicen estas cosas. Porque hay

algo que tenemos, y esto ya no es solamente un partido político. Algo nos pasa también muchas veces a los argentinos, que es como reconocer tal vez en los éxitos del otro el propio fracaso. Y no hay que pretender el fracaso del otro o que le vaya mal, para que nos vaya bien a nosotros.

Por eso, señor presidente, creo que estamos, reitero, dando un salto cualitativo importante. Sancionada esta ley, por mayoría simple, resolución de cada una de las Cámaras, el Parlamento va a poder rechazar, aprobar o no, las decisiones que tome el Poder Ejecutivo en materia de decretos de necesidad y urgencia. ¿Haciendo qué? Representando los intereses de los ciudadanos que nos votaron para estar ocupando estas bancas.

Nada más, señor presidente. Muchas gracias.

**Sr. Presidente.** – Quedó cerrado el debate. Vamos a votar.

**Sr. Pichetto.** – Pido la palabra.

**Sr. Presidente.** – Tiene la palabra el señor senador Pichetto.

**Sr. Pichetto.** – Presidente: propongo que se vote en general, y después en particular; en los artículos que hay coincidencia, que se vote en bloque, y en los que existe desacuerdo, en forma individual.

**Sr. Presidente.** – Votamos el título I, que comprende el artículo 1º, y después el título II, que comprende los artículos 2º a 9º; el título III, capítulo I, artículo 10, y así sucesivamente.

¿Está bien? ¿Ése es el método que usted propone?

**Sr. Pichetto.** – Sí.

**Sr. Presidente.** – Si no se hace uso de la palabra se va a votar en general.

–Se practica la votación por medios electrónicos.

**Sr. Secretario (Estrada).** – Se registran 42 votos afirmativos y 17 por la negativa.

Se supera la mayoría constitucional prevista en el inciso 3 artículo 99 de la Constitución Nacional.

–El resultado de la votación surge del acta 1.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ver el Apéndice.

**Sr. Presidente.** – Queda aprobado en general.

Se va a votar en particular.

En consideración el título I, artículo 1°.\*

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

–Se practica la votación por medios electrónicos.

**Sr. Secretario** (Estrada). – Se registran 42 votos afirmativos y 17 por la negativa.

Se supera la mayoría constitucional.

–El resultado de la votación surge del acta 2.<sup>1</sup>

**Sr. Presidente.** – Queda aprobado.

**Sr. Presidente.** – En consideración el título II, artículos 2° a 9°.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

–Se practica la votación por medios electrónicos.

**Sr. Secretario** (Estrada). — Se registran 41 votos afirmativos y 17 por la negativa.

–El resultado de la votación surge del acta 3.<sup>1</sup>

**Sr. Presidente.** – Senadora Ibarra: ¿puede manifestar el sentido de su voto?

**Sra. Ibarra.** – Afirmativo.

**Sr. Secretario** (Estrada). – Entonces, son 42 votos por la afirmativa. Se supera la mayoría constitucional.

**Sr. Presidente.** – Queda aprobado.

En consideración el título III, capítulo I, artículo 10.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

–Se practica la votación por medios electrónicos.

**Sr. Secretario** (Estrada). – Se registran 42 votos afirmativos y 17 por la negativa.

Se supera la mayoría constitucional.

–El resultado de la votación surge del acta 4.<sup>1</sup>

**Sr. Presidente.** – Queda aprobado.

En consideración el título III, capítulo II, artículos 11 a 13.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

–Se practica la votación por medios electrónicos.

**Sr. Secretario** (Estrada). – Se registran 42 votos afirmativos y 17 por la negativa.

Se supera la mayoría constitucional.

–El resultado de la votación surge del acta 5.<sup>1</sup>

**Sr. Presidente.** – Queda aprobado.

En consideración el título III, capítulo III, artículos 14 y 15.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

–Se practica la votación por medios electrónicos.

**Sr. Secretario** (Estrada). – Se registran 42 votos afirmativos y 17 por la negativa.

Se supera la mayoría constitucional.

–El resultado de la votación surge del acta 6.<sup>1</sup>

**Sr. Presidente.** – Queda aprobado.

**Sra. Fernández de Kirchner.** – Pido la palabra.

**Sr. Presidente.** – Tiene la palabra la señora senadora Fernández de Kirchner.

**Sra. Fernández de Kirchner.** – Señor presidente: quiero referirme a los artículos 26 y 28, vinculados con la publicación, porque hubo un error y hubo que efectuar una corrección.

La modificación que propongo para el artículo 26 es la siguiente. Nosotros pusimos: “El texto de los decretos de necesidad y urgencia

<sup>1</sup> Ver el Apéndice.

<sup>1</sup> Ver el Apéndice.

y de los decretos dictados en uso de facultades legislativas delegadas por el Congreso de la Nación debe publicarse en el Boletín Oficial”. Esto ya está, es una redundancia de la ley. De hecho, se publica.

Y la modificación es respecto del artículo 26. Queda de la siguiente manera: “Las resoluciones de las Cámaras que aprueben o rechacen el decreto de que se trate, en los supuestos previstos en esta ley, serán comunicadas por su presidente al Poder Ejecutivo para su inmediata publicación en el Boletín Oficial”. O sea, se suprime el primer párrafo y queda el último párrafo.

En consonancia con esta supresión, hay que eliminar el artículo 28, que habla de las obligaciones establecidas en el artículo 26 para los decretos dictados a partir de la promulgación de esta ley, porque de hecho, si no se publican en el Boletín Oficial, los decretos de necesidad y urgencia no tienen operatividad. Es una mala técnica decir esto y, además, no es cierto. Por eso queremos modificarlo.

**Sr. Presidente.** – Tiene la palabra la señora senadora Escudero.

**Sra. Escudero.** – Señor presidente: solicito que el artículo 24 se vote por separado, porque es el que voy a votar en contra.

**Sr. Presidente.** – Bueno, ¿no se puede dejar constancia de su voto negativo?

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el título III, capítulo IV, del artículos 16 a 23.

–Se practica la votación por medios electrónicos.

**Sr. Secretario (Estrada).** – Se registraron 42 votos por la afirmativa y 17 votos por la negativa. Se supera la mayoría constitucional.

–El resultado de la votación surge del acta 7.<sup>1</sup>

**Sr. Presidente.** – Aprobado.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el título III, capítulo IV, artículo 24.

–Se practica la votación por medios electrónicos.

**Sr. Secretario (Estrada).** – Se registraron 40 votos por la afirmativa y 19 votos por la negativa. Se supera la mayoría constitucional.

–El resultado de la votación surge del acta 8.<sup>1</sup>

**Sr. Presidente.** – Queda aprobado.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el resto de los artículos, eliminando el artículo 28, de acuerdo con la modificación de la comisión. Es decir, se van a votar los artículos 25, 26 y 27. ¿El artículo 28 fue eliminado completamente, señora senadora?

**Sra. Fernández de Kirchner.** – El tema es el corrimiento. Al haber supresión del artículo 28, en realidad, el 29, que es de forma –“Comuníquese al Poder Ejecutivo”– pasaría a ser el 28. Hay un corrimiento.

**Sr. Presidente.** – El 28 es de forma.

**Sra. Fernández de Kirchner.** – En realidad, debería eliminarse, como título IV, la disposición transitoria. Y quedaría como último artículo del proyecto el artículo 28, de forma.. Así es.

**Sr. Presidente.** – Con la modificación propuesta por la comisión, se van a votar los últimos artículos, 25, 26 y 27.

–Se practica la votación por medios electrónicos.

**Sr. Secretario (Estrada).** – Se registraron 42 votos por la afirmativa y 16 votos por la negativa. Se supera la mayoría constitucional.

–El resultado de la votación surge del acta 9.<sup>1</sup>

**Sr. Presidente.** – Queda aprobado. El artículo 28 es de forma.

Queda sancionado el proyecto de ley. Se comunicará a la Honorable Cámara de Diputados.

Queda levantada la sesión.

–Es la 1 y 32 del viernes 7 de julio de 2006.

RUBÉN A. MARINO.

Director del Cuerpo de Taquígrafos.

<sup>1</sup> Ver el Apéndice.

<sup>1</sup> Ver el Apéndice.

## II

## VOTACIONES ELECTRONICAS

*Votación Nominal*

124º Periodo Legislativo Ordinario 13ª Sesión

PR. TAMBUROTTI, PROYECTO DE LEY REGLAMENTARIA - *Decreto 1000/05*  
 INTERVENCIÓN DEL CONGRESO NACIONAL EN REVISIÓN DE LOS PRESUPUESTOS  
 EJECUTIVO NACIONAL DE DICTAR DEL REGLAMENTO DE LA LEY 1000/05

ORDEN DEL DÍA 509 y Complemento

(S-712/06, S-217/06, S-33/06, S-2183/05, S-2166/05, S-2076/05, S-634/05, S-451/05, S-465/05)

## VOTACIÓN EN GENERAL

Acsa Nº: 1	Fecha: 7/07/06	Hora: 01:23-26
Tipo de Quórum:	mas de la mitad de los miembros del cuerpo	Mayoría Requerida: mas de la mitad de los miembros del cuerpo
Presidente:	SCUDÉ Daniel	Desaparece: NO
Presentes Identificados:	59	Votos afirmativos: 12
Presentes No Identificados:		Votos Negativos: 11
Total Presentes:	59	Abstenciones:
Ausentes:	13	
Votos Afirmativos Necesarios:	37	<b>RESULTADO de la VOTACIÓN</b>
		<b>AFIRMATIVA</b>



*Votación Nominal*

124º Periodo Legislativo - Ordinario - 13º Sesión

DICTAMEN EN EL PROYECTO DE LEY REGLAMENTANDO EL TRÁMITE Y LOS ALCANCES DE LA INTERVENCIÓN DEL CONGRESO NACIONAL EN RELACION A LA FACULTAD DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL DE DICTAR DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA

ORDEN DEL DÍA 509 y complemento(S-217/06, S-217/06, S-33/06, S-2183/05, S-2166/05, S-2076/05, S-634/05, S-451/05, S-435/05)VOTACIÓN EN GENERAL

Año N° 1	Fecha: 7/07/06	Hora: 10:20:20
Tipo de Quórum	mayoría de la mitad de los miembros del cuerpo	Mayoría Requerida: más de la mitad de los miembros del cuerpo
Presidente:	SCJOL (Daniel)	Desempeño: NO

Apellido y Nombre	VOTO	Apellido y Nombre	VOTO
BAR, Graciela	AFIRMATIVO	MARIN, Rubén Hugo	AFIRMATIVO
BASUALDO, Roberto Gustavo	AUSENTE	MARINO, Juan Carlos	NEGATIVO
BORTOLOZZI, Adriana Raquel	AFIRMATIVO	MARTINEZ, Alfredo Anselmo	NEGATIVO
BUSSI, Ricardo Argentino	AUSENTE	MASSONI, Norberto	NEGATIVO
CAPARROS, Mabel Luisa	AFIRMATIVO	MASTANDREA, Alicia Ester	NEGATIVO
CAPITANICH, Jorge Milton	AFIRMATIVO	MAYANIS, José Miguel Angel	AFIRMATIVO
CAPOS, Liliana Delia	NEGATIVO	MAZA, Ada	AFIRMATIVO
CASTILLO, Oscar Amibai	NEGATIVO	MENEM, Carlos Saul	AUSENTE
CASTRO, María Elise	AFIRMATIVO	MERA, Mario Ruben	AFIRMATIVO
CLOSS, Maurice Fabián	AFIRMATIVO	MIRANDA, Julio Antonio	AFIRMATIVO
COLOMBO DE ACEVEDO, María T	NEGATIVO	MORALES, Gerardo Ruben	NEGATIVO
CURLETTI, Miriam Belén	NEGATIVO	NEGRE DE ALÓNSO, Liliana Teresita	AUSENTE
DANIELE, Mario Domingo	AFIRMATIVO	PAMPURO, José Juan Bautista	AFIRMATIVO
ESCUDERO, Sonia Margarita	AFIRMATIVO	PERCEVAL, María Cristina	AFIRMATIVO
FALCO, Luis Alberto	NEGATIVO	PERSICO, Daniel Raúl	AFIRMATIVO
FELLNER, Liliana Beatriz	AFIRMATIVO	PETCOFF NAIDENOFF, Luis Carlos	NEGATIVO
FERNANDEZ DE KIRCHNER, Cristina	AFIRMATIVO	PICHETTO, Ríguei Angel	AFIRMATIVO
FERNANDEZ, Nicolás Alejandro	AFIRMATIVO	PINCHETTI de SIERRA M. Delia	NEGATIVO
GALLEGO, Sheila Ester	AFIRMATIVO	QUINTELA, Teresita Nicolasa	AFIRMATIVO
GALLIA, Sergio Adrián	AFIRMATIVO	REUTEMANN, Carlos Alberto	AFIRMATIVO
GIOJA, César Ambrosio	AFIRMATIVO	RIOFRIO, Marina Raquel	AFIRMATIVO
GIRI, Haide Delia	AFIRMATIVO	RÍOS, Roberto Fabián	AFIRMATIVO
GIUSTI, Silvia Ester	AFIRMATIVO	RODRIGUEZ SAA, Adolfo	AUSENTE
GIUSTINIANI, Rubén Héctor	NEGATIVO	ROSSI, Carlos Alberto	AUSENTE
GOMEZ DIEZ, Ricardo	NEGATIVO	SAADI, Ramón Eduardo	AUSENTE
GONZALEZ de DUNALDE, Hilda B.	AUSENTE	SALVATORI, Pedro	AUSENTE
GUINLE, Marcelo Alejandro	AFIRMATIVO	SANCHEZ, María Dora	AUSENTE
IBARRA, Vilma Lidia	AFIRMATIVO	SANZ, Ernesto Ricardo	NEGATIVO
ISIDORI, Amanda Mercedes	NEGATIVO	SAPAG, Luz María	AUSENTE
JAUQUE, Celsa Alejandra	AFIRMATIVO	TAFFAREL, Ricardo Cesar	NEGATIVO
JENESES, Guillermo Raúl	AFIRMATIVO	TERRAGNO, Rodolfo	AUSENTE
KIRCHNER, Alicia Margarita Antonia	AFIRMATIVO	URQUITA, Ruberto Daniel	AFIRMATIVO
LATORRE, Roxana Itati	AFIRMATIVO	VIANA, Luis Alberto	AFIRMATIVO
LEGUIZAMON, María Laura	AFIRMATIVO	VIGO, Elida María	AFIRMATIVO
LOPEZ ARIAS, Marcelo Eduardo	AFIRMATIVO	VIÑEDES, Isabel Josefa	AFIRMATIVO
M. PASSI de CRESTO, Laura	AFIRMATIVO	ZAVALLIA, José Luis	AUSENTE

**Votación Nominal****124º Periodo Legislativo - Ordinario - 13ª Sesión**

DICTAMEN EN EL PROYECTO DE LEY REGLAMENTANDO EL TRÁMITE Y LOS ALCANCES DE LA INTERVENCIÓN DEL CONGRESO NACIONAL EN RELACIÓN A LA FACULTAD DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL DE DICTAR DECRETOS DE NECESIDAD URGENTE

**ORDEN DEL DÍA 509 y complemento**

(S-212/05, S-217/05, S-33/05, S-2183/05, S-2166/05, S-2076/05, S-634/05, S-451/05, S-436/05)

**VOTACION EN PARTICULAR****TÍTULO I - Artículo 1º**

Acta Nº: 2	Fecha: 7/07/05	Hora: 01:34:25
Tipo de Quórum:	mas de la mitad de los miembros del cuerpo	Máxima Requerida: mas de la mitad de los miembros del cuerpo
Presidente:	SCIOLE Daniel	Desempeño: NO
Presentes Identificados:	59	Votos afirmativos: 42
Presentes No Identificados:	-	Votos Negativos: 17
Total Presentes:	59	Abstenciones:
Ausentes:	13	
Votos Afirmativos Necesarios:	37	<b>RESULTADO de la VOTACIÓN</b> <b>AFIRMATIVO</b>

**Votación Nominal**

124° Período Legislativo - Ordinario - 13ª Sesión

DICTAMEN EN EL PROYECTO DE LEY REGLAMENTANDO EL TRÁMITE Y LOS ALCANCES DE LA INTERVENCIÓN DEL CONGRESO NACIONAL EN RELACIÓN A LA FACULTAD DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL DE DICTAR DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA

**ORDEN DEL DÍA 509 y complemento**

(S-712/06, S-217/06, S-22/06, S-2103/05, S-2166/05, S-2076/05, S-634/05, S-451/05, S-475/05)

**VOTACIÓN EN PARTICULAR**  
TÍTULO I - Artículo 1°

Acta N° 2	Fecha: 20/06	Hora: 11:24:25
Tipo de Quórum:	mas de la mitad de los miembros del cuerpo	Mayoría Requerida: mas de la mitad de los miembros del cuerpo
Presidencia:	SCIOLE, Daniel	Desempeño: NO

Apellido y Nombre	VOTO	Apellido y Nombre	VOTO
BAR, Graciela	AFIRMATIVO	MARIN, Rubén Hugo	AFIRMATIVO
BAQUALDO, Roberto Gustavo	AUSENTE	MARINO, Juan Carlos	NEGATIVO
BORTOLOZZI, Adriana Raquel	AFIRMATIVO	MARTÍNEZ, Alfredo Anselmo	NEGATIVO
BUSSI, Ricardo Argentino	AUSENTE	MASSONI, Norberto	NEGATIVO
CAPARROS, Nabel Luisa	AFIRMATIVO	MASTANDREA, Alicia Ester	NEGATIVO
CAPITANICH, Jorge Milton*	AFIRMATIVO	MAYANS, José Miguel Ángel	AFIRMATIVO
CAPOS, Liliana Dalia	NEGATIVO	MAZA, Ada	AFIRMATIVO
CASTILLO, Oscar Anibal	NEGATIVO	MÉNEM, Carlos Sabú	AUSENTE
CASTRO, María Elisa	AFIRMATIVO	MERA Mario Ruben	AFIRMATIVO
CLOSS, Maurice Fabián	AFIRMATIVO	MIRANDA, Julio Antonio	AFIRMATIVO
COLOMBO DE ACEVEDO, María T.	NEGATIVO	MORALES, Gerardo Ruben	NEGATIVO
CURLETTI, Miriam Belén	NEGATIVO	NEGRE DE ALONSO, Liliana Teresa	AUSENTE
DANIELLE, Mario Domingo	AFIRMATIVO	PAMPURO, José Juan Bautista	AFIRMATIVO
ESCUDERO, Sonia Margarita	AFIRMATIVO	PERCEVAL, María Cristina	AFIRMATIVO
FALCO, Luis Alberto	NEGATIVO	PERSICO, Daniel Raúl	AFIRMATIVO
FELLNER, Liliana Beatriz	AFIRMATIVO	PETCOFF NAIDENOFF, Luis Carlos	NEGATIVO
FERNANDEZ DE KIRCHNER, Cristina	AFIRMATIVO	PICHETTO, Miguel Ángel	AFIRMATIVO
FERNANDEZ, Nicolás Alejandro	AFIRMATIVO	PINCHETTI de SIERRA M. Dalia	NEGATIVO
GALLEGO, Silvia Ester	AFIRMATIVO	QUINTELA, Teresita Nicolasa	AFIRMATIVO
GALLIA, Sergio Adrián	AFIRMATIVO	REUTEMANN, Carlos Alberto	AFIRMATIVO
GIOJA, César Ambrosio	AFIRMATIVO	RIOFRIO, Marina Raquel	AFIRMATIVO
GIRI, Hilda Dalia	AFIRMATIVO	RÍOS, Roberto Fabián	AFIRMATIVO
GIUSTI, Silvia Ester	AFIRMATIVO	RODRIGUEZ SAA, Adolfo	AUSENTE
GIUSTINIANI, Rubén Hector	NEGATIVO	ROSSI, Carlos Alberto	AUSENTE
GOMEZ DIEZ, Ricardo	NEGATIVO	SAADI, Ramón Eduardo	AUSENTE
GONZALEZ de DUHALDE, Hilda B.	AUSENTE	SALVATORI, Pedro	AUSENTE
GUINLE, Marcelo Alejandro	AFIRMATIVO	SANCHEZ, María Dora	AUSENTE
IBARRA, Vilma Lidia	AFIRMATIVO	SANZ, Ernesto Ricardo	NEGATIVO
ISIDORI, Amanda Mercedes	NEGATIVO	SAPAG, Luz María	AUSENTE
JAUQUE, Celso Alejandro	AFIRMATIVO	TAFFAKEL, Jocelyn Cesar	NEGATIVO
JENEFES, Guillermo Raúl	AFIRMATIVO	TERRAGNO, Rodolfo	AUSENTE
KIRCHNER, Alicia Margarita Antonio	AFIRMATIVO	URQUJA, Roberto Daniel	AFIRMATIVO
LATORRE, Roxana Itali	AFIRMATIVO	VIANA, Luis Alberto	AFIRMATIVO
LEGUIZAMON, María Laura	AFIRMATIVO	VIGO, Elisa María	AFIRMATIVO
LOPEZ ARIAS, Marcelo Eduardo	AFIRMATIVO	VIJES, Isabel Josefa	AFIRMATIVO
M. PASS de CRESTO, Laura	AFIRMATIVO	ZAVALIA, José Luis	AUSENTE



*Votación Nominal*

## 124º Período Legislativo - Ordinario - 13ª Sesión

DICTAMEN EN EL PROYECTO DE LEY REGLAMENTANDO EL TRÁMITE Y LOS ALCANCES DE LA INTERVENCIÓN DEL CONGRESO NACIONAL EN RELACIÓN A LA FACULTAD DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL DE DICTAR DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA

ORDEN DEL DÍA: 509 y complemento

(S-712/06, S-217/06, S-33/06, S-2182/05, S-2165/05, S-2076/05, S-634/05, S-451/05, S-475/05)

VOTACIÓN Y PARTICIPACIONES  
TÍTULO II - Artículos 21 a 31

Año N°: V	Fecha: 7-07-06		Hora: 07:28 hs.	
Tipo de Votación:	mas de la mitad de los miembros del cuerpo	Mayoría Requerida:	mas de la mitad de los miembros del cuerpo.	Mayoría del Cuerpo: 75
Presidencia:	SCIALOJ Daniel		Desempate: NO	
Presentes Identificados:	58	Votos afirmativos:	41	
Presentes No Identificados:	-	Votos Negativos:	17	
Total Presentes:	58	Abstenciones:	-	
Ausentes:	14	<b>RESULTADO de la VOTACIÓN</b>		
Votos Afirmativos Necesarios:	37			
		<b>AFIRMATIVA</b>		

*Informe de auditoria de modificaciones*

LIBARRA, Vilma Lidia	Versión Original	RECIBI
	AUSENTE	AFIRMATIVO

Observaciones:

La Senadora Ibarra se levantó durante la votación y manifestó a viva voz su voto afirmativo

Modificaciones realizadas al: "1" y "07" - 06

Presentes Identificados:	58	Votos afirmativos:	42
Presentes No Identificados:	1	Votos Negativos:	17
Total Presentes:	59	Abstenciones:	-
Ausentes:	13	<b>RESULTADO de la VOTACIÓN</b>	
Votos Afirmativos Necesarios:	37		
		<b>AFIRMATIVA</b>	



*Votación Nominal*

124º Período Legislativo - Ordinario - 13ª Sesión

DICAMEN EN EL PROYECTO DE LEY REGLAMENTANDO EL TRAMITE Y LOS MECANISMOS DE INTERVENCIÓN DEL CONGRESO NACIONAL EN RELACIÓN A LA FISCALIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL DE DICTAR DECRETOS DE NECESIDAD DE APROBACIÓN

**ORDEN DEL DÍA 509 y complementos**

(5-7/7/06, 5-217/06, 5-33/06, 5-2183/05, 5-2166/05, 5-2076/05, 5-634/05, 5-451/05, 5-445/05)

VOTACIÓN EN PARTICULAR  
TÍTULO II - Artículos 1º al 1º

Año Nº: 3 Fecha: 7-07-06 Hora: 09:21:15  
Tipo de Quórum: más de la mitad de los miembros del cuerpo Mayoría Requerida: as de la mitad de los miembros del cuerpo Minimum del Cuerpo:  
Presidencia: SCHOEL Daniel Desconjunc: NO

Apellido y Nombre	VOTO	Apellido y Nombre	VOTO
BARR, Graciela	AFIRMATIVO	MARIN, Rubén Hugo	AFIRMATIVO
BASUALDO, Roberto Gustavo	AUSENTE	MARINO, Juan Carlos	NEGATIVO
BORTOLOZZI, Adriana Raquel	AFIRMATIVO	MARTÍNEZ, Alfredo Anselmo	NEGATIVO
BUSTI, Ricardo Argentina	AUSENTE	MASSONI, Norberto	NEGATIVO
CAPARRÓS, Mabel Julia	AFIRMATIVO	MASTANDREA, Alicia Ester	NEGATIVO
CAPITANICH, Jorge Milton	AFIRMATIVO	MAYANS, José Miguel Ángel	AFIRMATIVO
CAPOS, Lilitana Delia	NEGATIVO	MAZA, Ada	AFIRMATIVO
CASTILLO, Oscar Aníbal	NEGATIVO	MENEM, Carlos Solís	AUSENTE
CASTRO, María Elisa	AFIRMATIVO	MERA, Mario Rubén	AFIRMATIVO
CLOSS, Mauricio Fabián	AFIRMATIVO	MIRANDA, Jairo Antonio	AFIRMATIVO
COLOMBO DE ACEVEDO, María T.	NEGATIVO	MORALES, Gerardo Rubén	NEGATIVO
CURLETTI, Miriam Belén	NEGATIVO	NEGRE DE ALONSO, Lilitana Teresita	AUSENTE
DANIELLE, Mario Domingo	AFIRMATIVO	PAMPURO, José Juan Bautista	AFIRMATIVO
ESCUDERO, Sonia Margarita	AFIRMATIVO	PERCEVAL, María Cristina	AFIRMATIVO
FALCO, Luis Alberto	NEGATIVO	PERSICO, Daniel Raúl	AFIRMATIVO
FELLNER, Lilitana Beatriz	AFIRMATIVO	PETCOFF NAIDENOFF, Luis Carlos	NEGATIVO
FERNANDEZ DE KIRCHNER, Cristina	AFIRMATIVO	PICHETTO, Miguel Ángel	AFIRMATIVO
FERNANDEZ, Nicolás Alejandro	AFIRMATIVO	PINCHETTI de SIERRA M. Delia	NEGATIVO
GALLEGO, Silvia Ester	AFIRMATIVO	QUINTELA, Teresita Nicolasa	AFIRMATIVO
GALLIA, Sergio Adrián	AFIRMATIVO	REUTEMANN, Carlos Alberto	AFIRMATIVO
GIOJA, César Ambrosio	AFIRMATIVO	RIOFRIO, Mariana Raquel	AFIRMATIVO
GIRI, Heide Delia	AFIRMATIVO	RÍOS, Roberto Fabián	AFIRMATIVO
GUASTI, Silvia Ester	AFIRMATIVO	RODRIGUEZ SAA, Roberto	AUSENTE
JUSTINIANI, Rubén Néstor	NEGATIVO	ROSSI, Carlos Alberto	AUSENTE
GOMEZ DIEZ, Ricardo	NEGATIVO	SAADI, Ramón Eduardo	AUSENTE
GONZÁLEZ DE DUHALDE, Hilda B.	AUSENTE	SALVADORI, Pedro	AUSENTE
GUINLE, Marcelo Alejandro	AFIRMATIVO	SANCHEZ, María Dora	AUSENTE
IBARRA, Vilma Lidia	LEV. VOT.	SANZ, Ernesto Ricardo	NEGATIVO
ISIDORI, Amanda Meycedés	NEGATIVO	SAPAG, Luz María	AUSENTE
JAUQUE, Celso Alejandro	AFIRMATIVO	TAFFAREL, Ricardo César	NEGATIVO
JENEPEZ, Guillermo Raúl	AFIRMATIVO	TERRAGNO, Rodolfo	AUSENTE
KIRCHNER, Alicia Margarita Antonia	AFIRMATIVO	URQUÍA, Roberto Daniel	AFIRMATIVO
LATORRE, Roxana Itati	AFIRMATIVO	VIANA, Luis Alberto	AFIRMATIVO
LEGUIZAMÓN, María Laura	AFIRMATIVO	VIGO, Elida María	AFIRMATIVO
LOPEZ ARTAS, Marcelo Eduardo	AFIRMATIVO	VUDES, Isabel Josefa	AFIRMATIVO
M. PASS, de CRESTO, Laura	AFIRMATIVO	ZAVALIA, José Luis	AUSENTE

*Votación Nominal*

[24º Período Legislativo - Ordinario - 13ª Sesión]

DICTAMEN EN EL PROYECTO DE LEY REGLAMENTANDO EL TRÁMITE Y LOS EFECTOS DE LA INTERVENCIÓN DEL CONGRESO NACIONAL EN RELACIÓN A LA FACULTAD DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL DE DICTAR DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA

ORDEN DEL DÍA 509 y complemento(S-712/05, S-217/05, S-33/06, S-2183/05, S-2166/05, S-2076/05, S-634/05, S-451/05, S-015/05)

VOTACIÓN EN PARTICULAR  
TÍTULO III - Capítulo I - Artículo 10º

Acta N° 4		Fecha: 7/07/06		Hora: 01.26.10	
Tipo de Quórum:		Mayoría Requerida:		Miembros del Cuerpo: 72	
mas de la mitad de los miembros del cuerpo		mas de la mitad de los miembros del cuerpo			
Presidente:		Desempeño:		NO	
SCIOLE Daniel					
Presentes Identificados:		59	Votos afirmativos:		42
Presentes No Identificados:		-	Votos Negativos:		17
Total Presentes:		59	Abstenciones:		-
Ausentes:		13			
Votos Afirmativos Necesarios:		37	<b>RESULTADO de la VOTACIÓN</b>		<b>AFIRMATIVA</b>

*Votación Nominal*124<sup>º</sup> Período Legislativo - Ordinario - 13<sup>ª</sup> Sesión

DICTAMEN EN EL PROYECTO DE LEY REGLAMENTANDO EL TRÁMITE Y LA  
INTERVENCIÓN DEL CONGRESO NACIONAL EN RELACIÓN A LA FISCALIZACIÓN DE  
EFECTIVIDAD NACIONAL DE LOS PLANES DE MEJORA DE LA CALIDAD DEL SERVICIO

ORDEN DEL DÍA 509 y complementos

(5-712/05, 5-717/05, 5-33/05, 5-2183/05, 5-2155/05, 5-2076/05, 5-624/05, 5-451/05, 5-435/05)

VOTACIÓN EN PARTICULAR  
TÍTULO III - Capítulo I - Artículo IV

Acta Nº 4		Fecha: 7/07/06		Duración: 28' 00"	
Tipo de Quórum:		Mayoría Absoluta		Mayoría Absoluta	
Presidencia:		Desempeña: HON.			
Apellido y Nombre	VOTO	Apellido y Nombre	VOTO	Apellido y Nombre	VOTO
BALL, Graciela	AFIRMATIVO	MARIN, Rubén Hugo	AFIRMATIVO		
BASUALDO, Roberto Gustavo	AUSENTE	MARINO, Juan Carlos	NEGATIVO		
BORTOLOZZI, Adriana Raquel	AFIRMATIVO	MARTINEZ, Alfredo Anselmo	NEGATIVO		
BUSSETI, Ricardo Argentino	AUSENTE	MASSONI, Norberto	NEGATIVO		
CAPARRO, Mabel Luisa	AFIRMATIVO	MASTANDREA, Alicia Ester	NEGATIVO		
CAPITANICH, Jorge Milton	AFIRMATIVO	MAYANS, José Miguel Angel	AFIRMATIVO		
CAPOS, Liliana Delia	NEGATIVO	MAZA, Ada	AFIRMATIVO		
CASTILLO, Oscar Anibal	NEGATIVO	MENEM, Carlos Saul	AUSENTE		
CASTRO, María Elisa	AFIRMATIVO	MERA Mario Ruben	AFIRMATIVO		
CLOSS, Maurice Fabian	AFIRMATIVO	MIRANDA, Julio Antonio	AFIRMATIVO		
COLOMBO DE ACEVEDO, María I	NEGATIVO	MORALES, Gerardo Ruben	NEGATIVO		
CURLETTI, Wriam Belén	NEGATIVO	NEGRE DE ALONSO, Liliana Teresita	AUSENTE		
DANIELE, María Dominga	AFIRMATIVO	PAMPURO, José Juan Bautista	AFIRMATIVO		
ESCOBERO, Sonia Margarita	AFIRMATIVO	PERCEVAL, María Cristina	AFIRMATIVO		
FALCO, Luis Alberto	NEGATIVO	PERSICO, Daniel Raúl	AFIRMATIVO		
FELLNER, Liliana Beatriz	AFIRMATIVO	PETCOFF NAIBENDOFF, Luis Carlos	NEGATIVO		
FERNANDEZ DE KIRCHNER, Cristina	AFIRMATIVO	PICHETTI, Miguel Angel	AFIRMATIVO		
FERNANDEZ, Nicolas Alejandro	AFIRMATIVO	PINCHETTI de SIERRA H. Delia	NEGATIVO		
GALLEGO, Silvia Ester	AFIRMATIVO	QUINTELA, Teresita Nicolasa	AFIRMATIVO		
GALLIA, Sergio Adrián	AFIRMATIVO	REUTEMANN, Carlos Alberto	AFIRMATIVO		
GIOJA, César Ambrosio	AFIRMATIVO	RIOFRIO, Marina Rosalva	AFIRMATIVO		
GIRI, Hilda Delia	AFIRMATIVO	RÍOS, Roberto Fabian	AFIRMATIVO		
GIUSTI, Silvia Ester	AFIRMATIVO	RODRIGUEZ SAA, Adolfo	AUSENTE		
GIUSTINIANI, Rubén Néstor	NEGATIVO	ROSSI, Carlos Alberto	AUSENTE		
GOMEZ DIEZ, Ricardo	NEGATIVO	SAADE, Ramón Eduardo	AUSENTE		
GONZALEZ DE DUHALDE, Hilda B	AUSENTE	SALVATORI, Pedro	AUSENTE		
GUINLE, Marcelo Alejandro	AFIRMATIVO	SANCHEZ, María Dora	AUSENTE		
IBARRA, Vilma Lidia	AFIRMATIVO	SANZ, Ernesto Ricardo	NEGATIVO		
ISIDORI, Amanda Mercedes	NEGATIVO	SAPAG, Luz María	AUSENTE		
JAUQUE, Celso Alejandro	AFIRMATIVO	TAFFAREL, Ricardo Cesar	NEGATIVO		
JENEDES, Guillermo Raúl	AFIRMATIVO	TERRAGNO, Rodolfo	AUSENTE		
KIRCHNER, Alicia Margarita Antonia	AFIRMATIVO	URQUITA, Roberto Daniel	AFIRMATIVO		
LATORRE, Roxana Jasi	AFIRMATIVO	VIANA, Luis Alberto	AFIRMATIVO		
LEQUIZAMON, María Laura	AFIRMATIVO	VIGO, Elida María	AFIRMATIVO		
LOPEZ ARIAS, Marcelo Eduardo	AFIRMATIVO	VUDES, Isabel Josefina	AFIRMATIVO		
M. PASS, de CRESPO, Laura	AFIRMATIVO	ZAVAZZA, José Luis	AUSENTE		

*Votación Nominal*

124º Período Legislativo – Ordinario – 13ª Sesión

DICTAMEN EN EL PROYECTO DE LEY REGLAMENTANDO EL TRÁMITE Y LOS ALCANCES DE LA INTERVENCIÓN DEL CONGRESO NACIONAL EN RELACIÓN A LA FACULTAD DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL DE DICTAR DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA.

ORDEN DEL DÍA 509 y complementario(S-712/06, S-217/06, S-33/06, S-2183/05, S-2166/05, S-2076/05, S-634/05, S-451/05, S-435/05)

## VOTACIÓN EN PARTICULAR

TÍTULO III – Capítulo II – Artículos 119 a 130

Acta Nº: 5	Fecha: 7-07-06	Item: 01/98/11
Tipo de Quórum:	mas de la mitad de los miembros del cuerpo	Mayoría Requerida: mas de la mitad de los miembros del cuerpo
Presidente:	SCIOLI Daniel	Desempate: NO
Miembros del Cuerpo: 72		
Presentes Identificados:	59	Votos afirmativos: 42
Presentes No Identificados:	-	Votos Negativos: 17
Total Presentes:	59	Abstenciones:
Ausentes:	13	
Votos Afirmativos Necesarios:	37	<b>RESULTADO de la VOTACIÓN</b>
		<b>AFFIRMATIVA</b>



*Votación Nominal*

124º Período Legislativo - Ordinario - 13ª Sesión

SUSTANEN EN EL PROYECTO DE LEY REGLAMENTANDO EL TRÁMITE Y LOS ALIANCEOS DE LA INTERVENCIÓN DEL CONGRESO NACIONAL EN RELACION A LA FACULTAD DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL DE DICTAR DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA.

**ORDEN DEL DÍA 509 y complemento**

(5-212/06, 5-217/06, 5-337/06, 5-2183/05, 5-2166/05, 5-2076/05, 5-034/05, 5-451/05, 5-418/05)

**VOTACIÓN EN PARTICULAR**

TÍTULO III - Capítulo II - Artículo 31 § 1º

Acta N° 3

Fecha: 7-07-06

Núm. 8) (26-3)

Tipo de Quórum:

mayoría simple de los miembros del cuerpo

Mayoría Requerida:

más de la mitad de los miembros del cuerpo

Miembros del Cuerpo: 72

Presidente:

SCIOLI Daniel

Desempate: N/D

Apellido y Nombre	VOTO	Apellido y Nombre	VOTO
BAR, Graciela	AFIRMATIVO	MARIN, Ruben Hugo	AFIRMATIVO
BASUALDO, Roberto Gustavo	AUSENTE	MARINO, Juan Carlos	NEGATIVO
BORTOLOZZI, Adriana Raquel	AFIRMATIVO	MARTINEZ, Alfredo Anselmo	NEGATIVO
BUSSI, Ricardo Argentino	AUSENTE	MASSONI, Norberto	NEGATIVO
CAPARROS, Mabel Luisa	AFIRMATIVO	MASTANDREA, Alicia Ester	NEGATIVO
CAPITANICH, Jorge Milton	AFIRMATIVO	MAYANS, José Miguel Angel	AFIRMATIVO
CAPOS, Liliana Della	NEGATIVO	MAZA, Ada	AFIRMATIVO
CASTILLO, Oscar Anibal	NEGATIVO	MENEM, Carlos Saul	AUSENTE
CASTRO, María Elisa	AFIRMATIVO	MERA, Mario Ruben	AFIRMATIVO
CLOSS, Maurice Fabián	AFIRMATIVO	MIRANDA, Julio Antonio	AFIRMATIVO
COLOMBO DE ACEVEDO, María T	NEGATIVO	MORALES, Gerardo Ruben	NEGATIVO
CURLETTI, Miriam Balcón	NEGATIVO	NEGRE DE ALONSO, Liliana Teresita	AUSENTE
DANIELLE, Mario Domingo	AFIRMATIVO	PAMPURQ, José Juan Bautista	AFIRMATIVO
ESCUDERO, Sonia Margarita	AFIRMATIVO	PERCEVAL, María Cristina	AFIRMATIVO
FALCO, Luis Alberto	NEGATIVO	PERSICO, Daniel Raúl	AFIRMATIVO
FELLNER, Liliana Beatriz	AFIRMATIVO	PETCOFF NAIDENOFF, Luis Carlos	NEGATIVO
FERNANDEZ DE KIRCHNER, Cristina	AFIRMATIVO	PICHEFFO, Miguel Angel	AFIRMATIVO
FERNANDEZ, Nicolas Alejandro	AFIRMATIVO	PINCHETTI de SIERRA M. Delia	NEGATIVO
GALLEGO, Silvia Ester	AFIRMATIVO	QUINIELA, Teresita Nicolasa	AFIRMATIVO
GALLIA, Sergio Adrián	AFIRMATIVO	REUTEMANN, Carlos Alberto	AFIRMATIVO
GICJA, César Ambrosio	AFIRMATIVO	RIOFALDO, Marina Raquel	AFIRMATIVO
GIRI, Haroldo Delia	AFIRMATIVO	RÍOS, Roberto Fabián	AFIRMATIVO
GIUSTI, Silvia Ester	AFIRMATIVO	RODRIGUEZ SAA, Adolfo	AUSENTE
GIUSTINIANI, Rubén Héctor	NEGATIVO	ROSSI, Carlos Alberto	AUSENTE
GÓMEZ DIEZ, Ricardo	NEGATIVO	SAADI, Ramón Eduardo	AUSENTE
GONZALEZ de DUHALDE, Hilda B.	AUSENTE	SALVATORI, Pedro	AUSENTE
GUINLE, Marcelo Alejandro	AFIRMATIVO	SANCHEZ, María Dora	AUSENTE
IBARRA, Vilma Lidia	AFIRMATIVO	SANZ, Ernesto Ricardo	NEGATIVO
ISIDORI, Amanda Mercedes	NEGATIVO	SAPAG, Luz María	AUSENTE
JAQUE, Celso Alejandro	AFIRMATIVO	TAFFAREL, Ricardo Cesar	NEGATIVO
JENESES, Guillermo Raúl	AFIRMATIVO	TERRAGNO, Rodolfo	AUSENTE
KIRCHNER, Alicia Margarita Antonia	AFIRMATIVO	URQUIJA, Roberto Daniel	AFIRMATIVO
LATORRE, Roxana Itati	AFIRMATIVO	VIANA, Luis Alberto	AFIRMATIVO
LEGUIZAMON, María Laura	AFIRMATIVO	VIGO, Hilda María	AFIRMATIVO
LOPEZ ARIAS, Marcelo Eduardo	AFIRMATIVO	VIJES, Isabel Josefa	AFIRMATIVO
M. PASS de CRESTO, Laura	AFIRMATIVO	ZAVALLA, José Luis	AUSENTE

*Votación Nominal*

124º Período Legislativo – Ordinario – 11ª Sesión

DICTAMEN EN EL PROYECTO DE LEY REGLAMENTANDO EL TRÁMITE Y LOS ALCANCES DE LA  
INTERVENCIÓN DEL CONGRESO NACIONAL EN RELACIÓN A LA FACULTAD DEL PODER  
EJECUTIVO NACIONAL DE DICTAR DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA.

**ORDEN DEL DÍA 509 y complemento**

(5-712/06, 5-217/06, 5-33/06, 5-2183/05, 5-2166/05, 5-2976/05, 5-634/05, 5-451/05, 5-435/05)

VOTACIÓN EN PARTICULAR  
TÍTULO III – Capítulo II – Artículos 180 y 181

Acta N° 8	Fecha: 7-07-06	Hora: 01:33
Tipo de Quórum: más de la mitad de los miembros del cuerpo	Mayoría Requerida: más de la mitad de los miembros del cuerpo	Ministerio del Cuerpo: 72
Presidente: SCUDL Daniel	Desempate: NO	
Presentes Identificados:	59	Votos afirmativos: 42
Presentes No Identificados:	-	Votos Negativos: 17
Total Presentes:	59	Abstenciones: -
Ausentes:	13	
Votos Afirmativos Necesarios:	37	<b>RESULTADO de la VOTACIÓN</b>
		<b>AFIRMATIVA</b>

*Votación Nominal*

[24º Período Legislativo - Ordinaria - 13ª Sesión]

ACORDADA EN EL PROYECTO DE LEY REGLAMENTANDO EL TRÁMITE Y LOS ALCANCES DE LA INTERVENCIÓN DEL CONGRESO NACIONAL EN RELACIÓN A LA FACULTAD DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL DE DICTAR DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA

**ORDEN DEL DÍA 509 y complemento**

[S-112/05, S-217/06, S-11/06, S-1183/05, S-2106/05, S-2076/05, S-634/05, S-351/05, S-435/05]

VOTACIÓN EN NOMENCLATURA

[CÓDIGO - Capítulo III - Artículo 14 y 15]

Acta Nº: 0	Fecha: 7-07-06	Acta Nº: 173
Tipo de Quórum: más de la mitad de los miembros del cuerpo	Mayoría Requerida: más de la mitad de los miembros del cuerpo	Miembros del Cuerpo: 30
Presencia: SUTOLI Daniel	Desnupar: NO	

Apellido y Nombre	VOTO	Apellido y Nombre	VOTO
BAR, Gabriela	AFIRMATIVO	MARIN, Rubén Hugo	AFIRMATIVO
BASUALDO, Roberto Gustavo	AUSENTE	MARINO, Juan Carlos	NEGATIVO
BORTOLOZZI, Adriana Raquel	AFIRMATIVO	MARTINEZ, Alfredo Anselmo	NEGATIVO
BUSI, Ricardo Argentino	AUSENTE	MASSONI, Norberto	NEGATIVO
CAPARRO, Mabel Luisa	AFIRMATIVO	MASTANDREA, Alicia Ester	NEGATIVO
CAPITANICH, Jorge Milioni	AFIRMATIVO	MAYANS, José Miguel Angel	AFIRMATIVO
CAPOS, Liliana Della	NEGATIVO	MAZA, Ada	AFIRMATIVO
CASTILLO, Oscar Anibal	NEGATIVO	MENEM, Carlos Saul	AUSENTE
CASTRO, María Elida	AFIRMATIVO	MERA, Mario Ruben	AFIRMATIVO
CHISS, Maurice Fabian	AFIRMATIVO	MIRANDA, Julio Antonio	AFIRMATIVO
COLIMBO DE ACEVEDO, María T	NEGATIVO	MORALES, Gerardo Ruben	NEGATIVO
CURETTI, Miriam Belen	NEGATIVO	NEGRE DE ALONSO, Liliana Teresita	AUSENTE
DANTELE, Mario Domingo	AFIRMATIVO	PAMPURÓ, José Juan Bautista	AFIRMATIVO
ESCUERO, Sonia Margarita	AFIRMATIVO	PERCEVAL, María Cristina	AFIRMATIVO
FALLO, Luis Alberto	NEGATIVO	PERSICO, Daniel Raul	AFIRMATIVO
FELLNER, Liliara Beatriz	AFIRMATIVO	PETCOFF NAIDENOFF, Luis Carlos	NEGATIVO
FERNANDEZ DE KIRCHNER, Cristina	AFIRMATIVO	PICHETTO, Miguel Angel	AFIRMATIVO
FERNANDEZ, Nicolas Alejandro	AFIRMATIVO	PINCHETTI DE SIERRA M, Della	NEGATIVO
GALLEGO, Silvia Ester	AFIRMATIVO	QUINTELA, Teresita Nicotasa	AFIRMATIVO
GALLIA, Sergio Adrián	AFIRMATIVO	REUTEMANN, Carlos Alberto	AFIRMATIVO
GIOJA, Cesar Ambrosio	AFIRMATIVO	RIDFRI, Marina Raquel	AFIRMATIVO
GIRI, Helde Della	AFIRMATIVO	RIDS, Roberto Fabian	AFIRMATIVO
GIUSTI, Silvia Ester	AFIRMATIVO	RODRIGUEZ SAA, Adolfo	AUSENTE
GIUSTINIANI, Rubén Héctor	NEGATIVO	ROSSI, Carlos Alberto	AUSENTE
GOMEZ DIEZ, Ricardo	NEGATIVO	SAADI, Ramón Eduardo	AUSENTE
GONZALEZ DE BUHALDE, Rita D.	AUSENTE	SALVADORI, Pedro	AUSENTE
GUINIE, Marcelo Alejandro	AFIRMATIVO	SANCHEZ, María Dora	AUSENTE
IBARRA, Vilma Lidia	AFIRMATIVO	SANZ, Ernesto Ricardo	NEGATIVO
ISIDORI, Amanda Mercedes	NEGATIVO	SAPAG, Luz María	AUSENTE
JÁQUE, Cemo Alejandro	AFIRMATIVO	TAFFAREL, Ricardo Cesar	NEGATIVO
JENLLES, Guillermo Rayl	AFIRMATIVO	TERRAGNO, Rodolfo	AUSENTE
KIRCHNER, Alicia Margarita Antonia	AFIRMATIVO	URQUIA, Roberto Daniel	AFIRMATIVO
LATORRE, Roxana Itati	AFIRMATIVO	VIANA, Luis Alberto	AFIRMATIVO
LEGUIZAMON, María Laura	AFIRMATIVO	VICO, Elida María	AFIRMATIVO
LOPEZ ARIAS, Marcelo Eduardo	AFIRMATIVO	VUDES, Isabel Josefa	AFIRMATIVO
M. PASSANI CRESTO, Laura	AFIRMATIVO	ZAVALLIA, José Luis	AUSENTE

*Votación Nominal*

124º Periodo Legislativo - Ordinario - 13ª Sesión

DICTAMEN EN EL PROYECTO DE LEY REGLAMENTANDO EL TRÁMITE Y LOS ALCANCES DE LA INTERVENCIÓN DEL CONGRESO NACIONAL EN RELACION A LA FACULTAD DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL DE DICTAR DECRETOS DE NECESIDAD E URGENCIA

ORDEN DEL DÍA 509 y complemento

(S-212/06, S-217/06, S-33/06, S-2183/05, S-2166/05, S-2076/05, S-634/05, S-451/05, S-435/00.)

## VOTACIÓN EN PARTICULAR

TÍTULO III – Capítulo IV – Artículos 16º y 21º

Acta N° 7	Fecha: 7-07-08		Hora: 01:29:55	
Tipo de Quórum:	mas de la mitad de los miembros del cuerpo	Mayoría Requerida:	mas de la mitad de los miembros del cuerpo	Miembros del Cuerpo: 72
Presidente:	SCIOLE Daniel		Desempeño: NO	

Presentes Identificados:	59	Votos afirmativos:	42
Presentes No Identificados:	-	Votos Negativos:	17
Total Presentes:	59	Abstenciones:	-
Ausentes:	13		
Votos Afirmativos Necesarios:	37	<b>RESULTADO de la VOTACIÓN</b>	<b>AFIRMATIVA</b>



*Votación Nominal*

124º Periodo Legislativo - Ordinario - 13ª Sesión

DICTAMEN EN EL PROYECTO DE LEY REGLAMENTANDO EL TRÁMITE Y EL ALCANCE DE LA INTERVENCIÓN DEL CONGRESO NACIONAL EN RELACIÓN A LA FACULTAD DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL DE DICTAR DECRETOS DE NECESIDAD URGENTE

ORDEN DEL DÍA 509 y complemento15-7/2/06, 5-217/06, 5-33/06, 5-2183/05, 5-2166/05, 5-2076/05, 5-634/05, 5-451/05, 5-435/05

VOTACIÓN EN PARTICULAR  
TÍTULO III - Capítulo IV - Artículos 16º a 21º

Acta Nº 7	Fechas 7-07-06	Quórum 1/3
Tipo de Quórum	mayoría de los miembros del cuerpo	mayoría de los miembros del cuerpo
Presidente	SCIALOJ Daniel	Desempeño: NO

Apellido y Nombre	VOTO	Apellido y Nombre	VOTO
BAR, Graciela	AFIRMATIVO	MARIN, Rubén Hugo	AFIRMATIVO
BÁSUALDO, Roberto Gustavo	AUSENTE	MARTINO, Juan Carlos	NEGATIVO
BÓRTOLOZZI, Adriana Raquel	AFIRMATIVO	MARTINEZ, Alfredo Anselmo	NEGATIVO
BUSSI, Ricardo Argentina	AUSENTE	MASSONI, Norberto	NEGATIVO
CAPARRÓS, Mabel Luisa	AFIRMATIVO	MASTANDREA, Alicia Ester	NEGATIVO
CAPITANICH, Jorge Milton	AFIRMATIVO	MAYANS, José Miguel Angel	AFIRMATIVO
CAPOS, Liliana Delia	NEGATIVO	MAZA, Ada	AFIRMATIVO
CASTILLO, Oscar Anibal	NEGATIVO	MENEM, Carlos Saul	AUSENTE
CASTRO, María Elisa	AFIRMATIVO	MERA Mario Rubén	AFIRMATIVO
CLOSS, Maurice Fabien	AFIRMATIVO	MIRANDA, Julio Antonio	AFIRMATIVO
COLOMBO DE ACEVEDO, María T	NEGATIVO	MORALES, Gerardo Ruben	NEGATIVO
CURLETTI, Miriam Belén	NEGATIVO	NEGRE DE ALONSO, Liliana Teresita	AUSENTE
DANILE, Mario Domingo	AFIRMATIVO	PAMPURO, José Juan Beatriz	AFIRMATIVO
ESCUDERO, Sonia Margarita	AFIRMATIVO	PERCEVAL, María Cristina	AFIRMATIVO
FALCO, Luis Alberto	NEGATIVO	PERSICO, Daniel Raúl	AFIRMATIVO
FELLNER, Liliana Beatriz	AFIRMATIVO	PETCOFF NAIDENOFF, Luis Carlos	NEGATIVO
FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, Cristina	AFIRMATIVO	PICHETTO, Miguel Angel	AFIRMATIVO
FERNÁNDEZ, Nicolas Alejandro	AFIRMATIVO	PINCHETTI de SIERRA M. Delia	NEGATIVO
GALLEGO, Silvia Ester	AFIRMATIVO	QUINTELA, Teresita Nicolasa	AFIRMATIVO
GALLIA, Sergio Adrián	AFIRMATIVO	REUTEMANN, Carlos Adolfo	AFIRMATIVO
GIOJA, Cesar Ambrosio	AFIRMATIVO	RIOFRIO, Marina Raquel	AFIRMATIVO
GIRI, Hilda Gelia	AFIRMATIVO	RÍOS, Roberto Fabian	AFIRMATIVO
GIUSTI, Silvia Ester	AFIRMATIVO	RODRIGUEZ SAA, Adolfo	AUSENTE
GIUSTINIANI, Rubén Héctor	NEGATIVO	ROSSI, Carlos Alberto	AUSENTE
GÓMEZ DIEZ, Ricardo	NEGATIVO	SAADI, Ramón Eduardo	AUSENTE
GONZÁLEZ de DUHALDE, Hilda B.	AUSENTE	SALVATORI, Pedro	AUSENTE
GUINLE, Marcelo Alejandro	AFIRMATIVO	SANCHEZ, María Dora	AUSENTE
IBARRA, Vilma Lidia	AFIRMATIVO	SANZ, Ernesto Ricardo	NEGATIVO
ISIDORI, Amanda Mercedes	NEGATIVO	SAPAG, Luz María	AUSENTE
JAUQUE, Celso Alejandro	AFIRMATIVO	TAFFAREL, Ricardo Cesar	NEGATIVO
JENESES, Guillermo Raúl	AFIRMATIVO	TERRAGNO, Rodolfo	AUSENTE
KIRCHNER, Alicia Margarita Antonia	AFIRMATIVO	URQUIA, Roberto Daniel	AFIRMATIVO
LATORRE, Roxana Itati	AFIRMATIVO	VEANA, Luis Alberto	AFIRMATIVO
LEGUIZAMON, María Laura	AFIRMATIVO	VEGO, Elida María	AFIRMATIVO
LÓPEZ ARIAS, Marcelo Eduardo	AFIRMATIVO	VIÑEDES, Isabel Josefa	AFIRMATIVO
M. PASS de CRESTO, Laura	AFIRMATIVO	ZAVALIA, José Luis	AUSENTE

*Votación Nominal*

124º Periodo Legislativo - Ordinario - 13ª Sesión

DICTAMEN EN EL PROYECTO DE LEY REGLAMENTANDO EL TRAMITE Y LOS AUTANTES DE LA  
INTERVENCIÓN DEL CONGRESO NACIONAL EN RELACIÓN A LA FACULTAD DEL PODER  
EJECUTIVO NACIONAL DE DICTAR DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA

ORDEN DEL DÍA 509 y complemento(S-712/05, S-217/06, S-33/06, S-2183/05, S-2166/05, S-2076/05, S-634/05, S-451/05, S-435/05)

VOTACIÓN EN PARTICULAR  
TÍTULO III - Capítulo IV - Artículo 34º

Acta N°: 8	Fecha: 7-07-06	Turno: (1) (3) (4)
Tipo de Quórum: más de la mitad de los miembros del cuerpo	Mayoría Requerida: más de la mitad de los miembros del cuerpo	Miembros del Cuerpo: 72
Presidentes: SCHILLI Daniel	Designado: NO	
Presentes Identificados:	59	Votos afirmativos: 40
Presentes No Identificados:	-	Votos Negativos: 19
Total Presentes:	59	Abstenciones:
Ausentes:	13	
Votos Afirmativos Necesarios:	37	<b>RESULTADO de la VOTACIÓN</b>
		<b>AFIRMATIVA</b>

*Votación Nominal*

124° Periodo Legislativo - Ordinaria 13ª Sesión

DICTAMEN EN EL PROYECTO DE LEY RECLAMANDO EL TRÁMITE Y LOS ALCANCES DE LA INTERVENCIÓN DEL CONGRESO NACIONAL EN RELACION A LA FACULTAD DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL DE DICTAR DECRETOS DE NECESIDAD URGENCIA.

ORDEN DEL DÍA 509 y complemento(S-212/06, S-217/06, S-13/06, S-2183/05, S-2166/05, S-2076/05, S-634/05, S-451/05, S-435/05)

VOTACION EN PARTICULAR  
TÍTULO III – Capítulo IV – Artículo 146

Año N° 8	Fecha: 7-07-06	Time: 9:30:11
Tipo de Quorum:	mayoría simple	Mayoría Requerida:
Presencia:	SCIOLE Daniel	Desempate:

Apellido y Nombre	VOTO	Apellido y Nombre	VOTO
DAR, Graciela	AFIRMATIVO	MARIN, Rubén Hugo	AFIRMATIVO
BASUALDO, Roberta Gustavo	AUSENTE	MARINO, Juan Carlos	NEGATIVO
BORTOLOZZI, Adriana Raquel	AFIRMATIVO	MARTINEZ, Alfredo Anselmo	NEGATIVO
BUSSI, Ricardo Argentino	AUSENTE	MASSONI, Norberto	NEGATIVO
CAPARROS, Mabel Laura	AFIRMATIVO	MASTANDREA, Alicia Ester	NEGATIVO
CAPITANICH, Jorge Milton	AFIRMATIVO	MAYANS, José Miguel Angel	AFIRMATIVO
CAPOS, Liliana Delia	NEGATIVO	MAZA, Ada	AFIRMATIVO
CASTILLO, Oscar Anibal	NEGATIVO	MENEM, Carlos Saúl	AUSENTE
CASTRO, María Elisa	AFIRMATIVO	NERA Mario Ruben	AFIRMATIVO
CLOSS, Maurice Fabián	AFIRMATIVO	NIRANDA, Julio Antonio	AFIRMATIVO
COLOMBO DE ACEVEDO, María T	NEGATIVO	MORALES, Gerardo Ruben	NEGATIVO
CURLETTI, Miriam Belén	NEGATIVO	NEGRE DE ALONSO, Liliana Teresita	AUSENTE
DANIELE, Mario Domingo	AFIRMATIVO	PAMPURO, José Juan Bautista	AFIRMATIVO
ESCUDERO, Sonia Margarita	NEGATIVO	PERCEVAL, María Cristina	AFIRMATIVO
FALCO, Luis Alberto	NEGATIVO	PERSICO, Daniel Raúl	AFIRMATIVO
FELLNER, Liliana Beatriz	AFIRMATIVO	PETCOFF NAIDENOFF, Luis Carlos	NEGATIVO
FERNANDEZ DE KIRCHNER, Cristina	AFIRMATIVO	PICHETTO, Miguel Angel	AFIRMATIVO
FERNANDEZ, Nicolas Alejandro	AFIRMATIVO	PINCHETTI de SIERRA M. Delia	NEGATIVO
GALLEGO, Silvia Ester	AFIRMATIVO	QUINTELA, Teresita Nicolasa	AFIRMATIVO
GALLIA, Sergio Adrián	AFIRMATIVO	REUTEMANN, Carlos Alberto	AFIRMATIVO
GIOIA, César Amílcar	AFIRMATIVO	RIOFRIO, Marina Raquel	AFIRMATIVO
GRIJ, Heide Delia	AFIRMATIVO	RÍOS, Roberto Fabián	AFIRMATIVO
GIUSTI, Silvia Ester	AFIRMATIVO	RODRIGUEZ SAA, Adolfo	AUSENTE
GIUSTINTANI, Rubén Hector	NEGATIVO	ROSSI, Carlos Alberto	AUSENTE
GOMEZ DIEZ, Ricardo	NEGATIVO	SAADI, Ramon Eduardo	AUSENTE
GONZALEZ DE DUMALDE, Hilma B.	AUSENTE	SALVATORI, Pedro	AUSENTE
GUINLE, Marcelo Alejandro	AFIRMATIVO	SANCHEZ, María Dora	AUSENTE
IBARRA, Vilma Lidia	NEGATIVO	SANZ, Ernesto Ricardo	NEGATIVO
ISIDORI, Amanda Mercedes	NEGATIVO	SAPAG, Luz Maria	AUSENTE
JAQUE, Celso Alejandro	AFIRMATIVO	TAFFAREL, Ricardo Cesar	NEGATIVO
JENEFES, Guillermo Raúl	AFIRMATIVO	TERRAGNO, Rodolfo	AUSENTE
KIRCHNER, Alicia Margarita Antonia	AFIRMATIVO	URQUJA, Roberto Daniel	AFIRMATIVO
LATORRE, Roxana Itati	AFIRMATIVO	VIANA, Luis Alberto	AFIRMATIVO
LEGUIZAMON, María Laura	AFIRMATIVO	VIGO, Eliada María	AFIRMATIVO
LOPEZ ARIAS, Marcelo Eduardo	AFIRMATIVO	VIUDES, Isabel Josefa	AFIRMATIVO
M. PASSA de CRESTO, Laura	AFIRMATIVO	ZAVALLA, José Luis	AUSENTE



*Votación Nominal*

124º Período Legislativo - Ordinario - 13ª Sesión

DICTAMEN EN EL PROYECTO DE LEY REGLAMENTANDO EL TRÁMITE Y LOS ALCANCES DE LA  
INTERVENCIÓN DEL CONGRESO NACIONAL EN RELACION A LA FACULTAD DEL PODER  
EJECUTIVO NACIONAL DE DICTAR DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA

ORDEN DEL DÍA 509 y complemento

(S-712/05, S-217/06, S-33/06, S-2183/05, S-2166/05, S-2076/05, S-634/05, S-451/05, S-435/05)

VOTACIÓN EN PARTICULAR  
TÍTULO III – Capítulo IV – Artículos 25º a 27º

Observaciones: sin modificaciones.

Ayda Nº 8		Fecha: 7-07-06		Uso: 001/0106
Tipo de Quórum:	mas de la mitad de los miembros del cuerpo	Mayoría: Respuesta:	mas de la mitad de los miembros del cuerpo	Miembros del Cuerpo: 72
Presidente:	SCIALI Daniel	Desempate:	NO	

Presentes Identificados:	58	Votos afirmativos:	42
Presentes No Identificados:	-	Votos Negativos:	16
Total Presentes:	58	Abstenciones:	-
Ausentes:	14		
Votos Afirmativos Necesarios:	37	<b>RESULTADO de la VOTACIÓN</b>	<b>AFIRMATIVA</b>



*Votación Nominal*

124º Período Legislativo - Ordinaria - 13ª Sesión

DISCUTIMOS EN EL PROYECTO DE LEY REGLAMENTANDO EL TRÁMITE Y LOS EFECTOS DE LA  
INTERVENCIÓN DEL CONGRESO NACIONAL EN RELACION A LA FACULTAD DEL PODER  
EJECUTIVO NACIONAL DE DICTAR DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA

ORDEN DEL DÍA 509 y complementario

(S-712/06, S-717/06, S-733/06, S-2183/05, S-2166/05, S-2076/05, S-633/05, S-451/05, S-419/05)

## VOTACIÓN EN PARTIDULAR

TÍTULO III - Capítulo IV - ARTÍCULO 29 - 1º

COMPROBAMOS con modificaciones

Acta Nº 9

Fecha: 7-07-06

Duración: 02:30

Tipo de Quórum:

más de la mitad de los  
miembros del cuerpo

Mayoría Requerida:

más de la mitad de los  
miembros del cuerpo

Miembros del Cuerpo: 72

Presidente:

SCJOLI Daniel

Desempeño: NO

Apellido y Nombre	VOTO	Apellido y Nombre	VOTO
BAR, Graciela	AFIRMATIVO	MARIN, Rubén Hugo	AFIRMATIVO
BASUALDO, Roberto Gustavo	AUSENTE	MARINO, Juan Carlos	NEGATIVO
BORTOLOZZI, Adriana Raquel	AFIRMATIVO	MARTINEZ, Alfredo Anselmo	NEGATIVO
BUSSETI, Ricardo Argentino	AUSENTE	MASSONI, Norberto	NEGATIVO
CAPARROS, Mabel Luisa	AFIRMATIVO	MASTANDREA, Alicia Ester	NEGATIVO
CAPITANICH, Jorge Milton	AFIRMATIVO	MAYANS, José Miguel Ángel	AFIRMATIVO
CAPOS, Liliana Dalia	NEGATIVO	MAZA, Ada	AFIRMATIVO
CASTILLO, Oscar Anibal	AUSENTE	MEDINA, Carlos Saul	AUSENTE
CASTRO, María Elisa	AFIRMATIVO	MERA, Mario Ruben	AFIRMATIVO
CLOSS, Mauricio Fabián	AFIRMATIVO	MIRANDA, Julio Antonio	AFIRMATIVO
COLOMBO DE ACEVEDO, María T.	NEGATIVO	MORALES, Gerardo Ruben	NEGATIVO
CURLETTI, Miriam Belén	NEGATIVO	NEGRE DE ALONSO, Liliana Teresita	AUSENTE
DANIELE, Mario Domingo	AFIRMATIVO	PAMPURO, José Juan Bautista	AFIRMATIVO
ESCUDERO, Sonia Margarita	AFIRMATIVO	PERCEVAL, María Cristina	AFIRMATIVO
FALCO, Luis Alberto	NEGATIVO	PERSICO, Daniel Raúl	AFIRMATIVO
FELLNER, Liliana Beatriz	AFIRMATIVO	PETCOFF NAIDENOFF, Luis Carlos	NEGATIVO
FERNANDEZ DE KIRCHNER, Cristina	AFIRMATIVO	PICHETTO, Miguel Ángel	AFIRMATIVO
FERNANDEZ, Nicolas Alejandro	AFIRMATIVO	PINCHETTI de SIERRA M. Dalia	NEGATIVO
GALLEGO, Silvia Ester	AFIRMATIVO	QUINTELA, Teresita Nicolasa	AFIRMATIVO
GALLIA, Sergio Adrián	AFIRMATIVO	REUTEMANN, Carlos Alberto	AFIRMATIVO
GOJA, Cesar Ambrosio	AFIRMATIVO	RIOFRIO, Marina Raquel	AFIRMATIVO
GIRI, Haide Dalia	AFIRMATIVO	RÍOS, Roberto Fabián	AFIRMATIVO
GIUSTI, Silvia Ester	AFIRMATIVO	RODRIGUEZ SAA, Adolfo	AUSENTE
GIUSTINIANI, Rubén Héctor	NEGATIVO	ROSSI, Carlos Alberto	AUSENTE
GOMEZ DIEZ, Ricardo	NEGATIVO	SAADI, Ramon Eduardo	AUSENTE
GONZALEZ de DUHALDE, Hilda B.	AUSENTE	SALVATORE, Pucio	AUSENTE
GUINLE, Marcelo Alejandro	AFIRMATIVO	SANCHEZ, María Dora	AUSENTE
IBARRA, Vilma Lidia	AFIRMATIVO	SANZ, Ernesto Ricardo	NEGATIVO
ISIDORI, Amanda Mercedes	NEGATIVO	SAPAG, Luz María	AUSENTE
JAIQUE, Celso Alejandro	AFIRMATIVO	TAFFAREL, Ricardo Cesar	NEGATIVO
JENEFEES, Guillermo Raúl	AFIRMATIVO	TERRAGNO, Rodolfo	AUSENTE
KIRCHNER, Alicia Margarita Antonia	AFIRMATIVO	URQUIA, Roberto Daniel	AFIRMATIVO
LATORRE, Roxana Estela	AFIRMATIVO	VIANA, Luis Alberto	AFIRMATIVO
LEGUIZAMON, María Laura	AFIRMATIVO	VIGO, Elida María	AFIRMATIVO
LOPEZ ARIAS, Marcelo Eduardo	AFIRMATIVO	VIUDES, Isabel Josefina	AFIRMATIVO
M. PASS de CRESTO, Laura	AFIRMATIVO	ZAVALA, José Luis	AUSENTE

relativas a la derogación de normas de carácter legislativo emitidas por el Poder Ejecutivo.

#### *Publicación*

Art. 26. – Las resoluciones de las Cámaras que aprueben o rechacen el decreto de que se trate, en los supuestos previstos en esta ley, serán comunicadas por su presidente al Poder Ejecutivo para su inmediata publicación en el Boletín Oficial.

Art. 27. – La Comisión Bicameral de Seguimiento creada por el artículo 20 de la ley 25.561 sólo man-

tendrá la competencia prevista por el artículo 4º de la ley 25.790.

Art. 28. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Se deja constancia que el proyecto en cuestión fue aprobado en general y en particular por la mayoría absoluta de los miembros del cuerpo, todo ello de conformidad con lo prescrito en el inciso 3 del artículo 99 de la Constitución Nacional.

DANIEL O. SCIOLI.

*Juan Estrada.*

### III INSERCIONES

#### 1

#### SOLICITADA POR EL SEÑOR SENADOR SALVATORI

El dictado de decretos de necesidad y urgencia, la delegación legislativa y la promulgación parcial de leyes fueron los temas más controvertidos de la última reforma constitucional del año 1994. Los constituyentes creyeron necesario reglamentar una situación fáctica que se venía produciendo en el Poder Ejecutivo, esto es, el dictado de numerosos decretos de necesidad y urgencia. Los textos constitucionales reformados pusieron límites claros a esta facultad legislativa usurpada paulatinamente por el Ejecutivo; debía tratarse de circunstancias excepcionales y el Congreso no debía estar funcionando. En este sentido, cuando se trataba de facultades delegadas por este Congreso, los decretos dictados en consecuencia debían estar sujetos al control de una comisión bicameral permanente, regulando un procedimiento para tal fin.

Los hechos vinieron a superar este engranaje jurídico perfectamente articulado por la Constitución. El Poder Ejecutivo hizo uso y abuso de los decretos de necesidad y urgencia; esta abundancia legislativa tuvo como contrapartida un Congreso permisivo y omisivo por más de diez años, en el dictado de la ley que crearía la comisión bicameral o en la reivindicación de las facultades propias.

Por otra parte, la Corte Suprema de Justicia, garante de la Constitución, inició un camino errático en materia de fallos declarando en algunos casos la inconstitucionalidad de algunos decretos y convalidando otros. Llegamos de esta manera a una verdadera debilidad institucional en pos de la gobernabilidad de algún partido, existiendo la fuerte sospecha de que la abundancia de decretos tiene que ver con la falta de consenso político en la aprobación de algunas leyes que el Poder Ejecutivo impulsa, a costa del andamiaje jurídico y de la propia Constitución.

Karl Loewenstein reconoce que la “separación” de poderes “es uno de los dogmas políticos más

famosos y fundamento del constitucionalismo moderno, bagaje estándar del Estado constitucional”. Los dos principios que caracterizan al Estado de derecho se observan en nuestra Constitución fundacional: la forma republicana de gobierno, con su división de poderes, en el artículo 1º, y la estigmatización con la pena de infames traidores a la patria a quienes cedan facultades extraordinarias al órgano ejecutivo, contemplada en el artículo 29.

Esta división de los poderes tiene por finalidad lograr frenos y controles recíprocos de esos “poderes”. Nuestros constituyentes atendieron a nuestra propia idiosincrasia y estructuraron un Ejecutivo vigoroso como condición de gobernabilidad, a través del dictado de la Constitución, cuya supremacía garantiza el gobierno de la ley, no de los hombres. “Una Constitución que crea una autoridad fuerte y vigilante, pero una autoridad prudentemente dividida entre poderes de límites fijos, que al mismo tiempo de hacer imposible su abuso, pueda garantizar a los ciudadanos el goce de sus derechos” (del congresista Huergo).

La obediencia a la Constitución y a las leyes fue la última recomendación de los constituyentes en su Manifiesto a los Pueblos: “Los hombres se dignifican postrándose ante la ley, porque así se libran de arrodillarse ante los tiranos...”.

Alberdi propiciaba un Ejecutivo que “en cuanto a su energía y vigor tuviera todas las facultades que hacen necesario los antecedentes y las condiciones del país y la grandeza del fin para el que es instituido. De otro modo –agregaba– habrá gobierno en el nombre pero no en la realidad...”, recomendando el padre de la Constitución: “Dad al Poder Ejecutivo todo el poder posible, pero dádsele por medio de una Constitución...”.

El proyecto de ley que estamos tratando pretende, de alguna manera, dar por finalizada una etapa de más de doce años sin dar respuestas a una cuestión de vital importancia para la estructura institucional, política y constitucional de nuestra Nación, pero lamentablemente este dictamen no satisface los requerimientos exigidos por el texto constitucional, y en función de la

importancia de este tema, que consideramos vital en la estructura institucional de nuestra Nación, no vamos a poder acompañarlo con nuestro voto.

El dictamen autoriza a que los decretos de necesidad y urgencia, los delegados o la promulgación parcial sean tratados en paralelo por las Cámaras; además de preguntarnos si este mecanismo se ajusta al sentido que le quisieron dar los convencionales de la reforma del 94, nos preguntamos qué solución tendría en caso de que una Cámara lo aprobara y la otra no. Ante el silencio del dictamen, pareciera que bastaría la aprobación de una sola Cámara para convalidar el decreto. Esto se contradice abiertamente con lo preceptuado por la Constitución Nacional en su artículo 82, que expresa que “la voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta”.

La imprecisión referida al tratamiento por parte de cada una de las Cámaras de este Congreso es un defecto sustancial del dictamen.

Nos preocupa también la falta de plazos concretos para que el Congreso Nacional se aboque a su tratamiento una vez producido el dictamen; en el caso de los DNU, la frase “éstas (las Cámaras) deben darle inmediato y expreso tratamiento” (artículo 21) es poco precisa en un punto que es de singular importancia para que el mecanismo constitucional se cumpla. En este sentido, nos parece atinada la propuesta del senador Massoni (complemento al Orden del Día N° 509) a efectos de que el dictamen se incluya en el plan de labor y se trate en la sesión inmediata posterior.

La lectura de la norma constitucional frente al dictamen pone en evidencia una serie de cuestiones político-jurídicas no resueltas. En tal sentido, cabe indicar que el constituyente reformador no ha previsto consecuencias para el vencimiento de los plazos, sea para la presentación de la norma en cuestión ante el Congreso, sea para los supuestos en que la comisión bicameral no la trate o, tratada, no la eleve al plenario; el dictamen, lejos de completar los presupuestos de la Constitución, los desvirtúa en el mejor de los casos, y en el supuesto de la sanción ficta, peligrosamente los omite, convirtiendo a este Congreso en una caja vacía.

El diseño institucional dado por nuestra Constitución hace fundamental la discusión sobre este instituto, ya que años de silencio simplemente fueron en detrimento de nuestra construcción como nación, atentando lisa y llanamente contra los ciudadanos, contra las normas y principalmente contra la seguridad jurídica, contrariando la vigencia del Estado constitucional de derecho.

Los decretos de necesidad y urgencia, que a partir de la reforma constitucional de 1994 se encuentran regulados de una manera especial en el artículo 99, inciso 3, de nuestro ordenamiento constitucional, en el capítulo de las atribuciones del Poder Ejecutivo, ha recibido constantes críticas por cuanto “la atribución reconocida al presidente de la Nación de dictar decretos

de necesidad y urgencia constituye uno de los ejemplos paradigmáticos, entre muchos otros, de la compleja trama de relaciones de poder y de la tendencia natural del poder político a extralimitarse, sea por acción o por omisión”, conforme Susana Cayuso, *Los decretos de necesidad y urgencia. Texto constitucional versus praxis constitucional*, “La Ley”, 2005.

Mientras en 130 años de gobiernos constitucionales (hasta el año 1983) sólo se habían usado 25 veces, el actual presidente Kirchner, durante los primeros dos años de su gobierno dictó 140 DNU, mientras el ex presidente Carlos Menem había firmado en el mismo período 128, y Fernando de la Rúa 73. El doctor Alfonsín había suscrito 10 en todo su mandato. Delia Ferreira Rubio y Matteo Goretti, del Centro de Estudios para Políticas Públicas Aplicadas (CEPPA), afirmaron que el actual presidente, en su segundo año de gestión, firmó un DNU cada cinco días.

La norma constitucional que le confiere esta atribución al Poder Ejecutivo tienen un límite, y frente a la inexistencia de éste se hace necesaria su regulación; por lo tanto, se debe tener en cuenta que “...el tema debe enmarcarse distinguiéndose cuidadosamente el tipo de facultad que ejerce el Poder Ejecutivo en su relación con el Poder Legislativo...”, al decir de José María Cullen, debiendo expresarse claramente el carácter excepcional de este instituto.

Por ello es importante saber que “el gobierno constitucional es un gobierno de poderes limitados”.

En lo que se refiere a la delegación legislativa, los convencionales de 1994 se inspiraron en el derecho constitucional europeo continental, en especial el español, para introducir la figura de la delegación en el artículo 76. Este concepto lo expresaba el constitucionalista español Ignacio de Otto, que, precisando en el derecho constitucional español, dice: “El titular primario de la potestad legislativa, las Cortes Generales, atribuye a otro órgano del Estado, el gobierno, la potestad de dicha norma con la misma fuerza que las leyes...”. Ignacio Gutiérrez Gutiérrez señala que para la doctrina española mayoritaria, “la delegación de la potestad legislativa no supone su transferencia, pues los poderes públicos, y en concreto la potestad legislativa, son intransmisibles. Sin embargo, podría ser difícil de distinguir entre la atribución a otro de un poder propio y su transferencia, como muestran otros estudios no menos rigurosamente contruidos. La delegación supondría la atribución de la capacidad de decidir como si la decisión fuera propia, y ello implica una cierta transferencia o entrega de una potestad propia, o al menos de su ejercicio. En una última derivación, el gobierno estaría utilizando la misma potestad legislativa de las Cortes, que le habría sido transferida”.

Los decretos delegados deben ser reglados de tal manera que la comisión bicameral y principalmente el Congreso puedan, cuando dictaron una ley de bases claras, con plazo, controlar al Poder Ejecutivo; asimismo, no existe argumento alguno para dejar de lado



el control judicial posterior de lo llevado a cabo, en el proceso constitucional.

Este punto es omitido en el dictamen que estamos tratando; nuestra opinión es que debe existir este control por parte del Poder Judicial.

Finalmente, no tengo ninguna duda de que este proyecto va a ser aprobado tal como está, incompleto y, sobre todo, sin el debido sustento constitucional, convalidando, como dijimos al principio, una continuidad en el uso de estos institutos.

Señor presidente, que el juicio de la historia sea severo para con los que vienen degradando las instituciones de la República y la Constitución Nacional, la Carta Fundamental que nos constituyó como un país libre y organizado y en cuya construcción dieron su vida miles de argentinos.

Por lo tanto, no se puede bajo ningún aspecto dejar de lado todo lo expuesto en la doctrina y la jurisprudencia; la delegación legislativa es un instituto excepcional y los decretos de necesidad y urgencia deben también tener ese carácter.

Quisiera expresar que este dictamen no va a disminuir la tendencia creciente del Poder Ejecutivo a convertirse en legislador; muy por el contrario, va a legitimar el abundante empleo de decretos de necesidad y urgencia delegados, y lamento profundamente no poder acompañar este proyecto, que podría haber sido un avance en el camino de la seguridad jurídica, el resguardo de los derechos individuales, porque lo consideramos un retroceso en él, y me reservo para la discusión en particular la formulación de observaciones a los artículos 21, 22 y 23.

Gracias, señor presidente.

## 2

### SOLICITADA POR EL SEÑOR SENADOR MENEM

#### A) Antecedentes

Resulta un hecho sumamente auspicioso que, a pesar de haber transcurrido casi 12 años de la entrada en vigencia de la reforma constitucional de 1994, este Senado se disponga al tratamiento de la ley especial que regula el trámite de la Comisión Bicameral Permanente que, con el acuerdo al artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, requiere ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara y tiene por objeto regular el trámite y los alcances de la intervención del Congreso ante el dictado de decretos de necesidad y urgencia.

La misma comisión está llamada a intervenir por imperativo constitucional en el caso de veto parcial, de conformidad con el artículo 80, cuando sólo lo admite cuando tengan autonomía normativa y su aprobación parcial no altere el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso, remitiendo al

procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.

El proyecto en consideración no merece mayores observaciones ni comentarios ya que sustancialmente se remite a los antecedentes de otros previos, pero su aspecto central, y el que postergó hasta la fecha su tratamiento, es la solución que se adopte para el tratamiento en el Congreso de los decretos de necesidad y urgencia, fundamentalmente en el caso de falta de pronunciamiento.

Al respecto de los proyectos tenidos a la vista para elaborar el dictamen que estamos considerando, optan por el rechazo del decreto los correspondientes a los senadores Terragno, Saadi, el presentado en conjunto por los senadores Sanz, Marino, Martínez, Massoni, Sánchez, Morales, Mastandrea, Petcoff Naidenoff y Taffarel, la senadora Negre de Alonso, Giustiniani, Gómez Díez y Salvatori y Curletti.

Por otra parte, el correspondiente a la senadora Escudero opta por la continuidad de la vigencia del decreto ante la ausencia de tratamiento por el Congreso, mientras que el del senador (m.c.) Yoma opta por la misma solución.

#### B) Los decretos de necesidad y urgencia

El nuevo texto constitucional reformado en el año 1994 viene a dejar atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial respecto de la validez de los decretos de necesidad y urgencia, de los cuales se había realizado una profusa utilización desde 1983, con la incorporación del inciso 3 al artículo 99.

En cuanto a la cantidad de decretos de necesidad y urgencia dictados desde la recuperación de la democracia, tomando como válida la información incluida en los fundamentos de los proyectos de ley presentados, cabe expresarla considerando la cantidad de decretos de cada presidente en relación al período de gobierno. Así, tenemos una relación de un decreto dictado cada tantos días de gobierno:

	Días de gobierno	Decretos dictados	Un decreto cada x días
Alfonsín.....	2.000	10	200
Menem .....	3.700	308	12
De la Rúa.....	741	44	17
Duhalde.....	508	147	3
Kirchner .....	1.032	150	7

De todas maneras, no se trata de realizar una competencia o ranking que permita por sí mismo extraer alguna conclusión, ya que aun quien menos decretos de necesidad y urgencia dictó, los utilizó para efectuar un cambio de moneda y un desagio de las deudas.

#### 1) Características

Existe un reconocimiento constitucional expreso del ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo, si bien el mismo se encuentra sujeto a fuertes



límites teniendo por tanto carácter excepcional. Ello es así en tanto no sólo se exigen como elementos habilitantes la confluencia de razones de excepción y que recaigan sobre materias no expresamente prohibidas, sino que también se exigen requisitos formales adicionales a los decretos en general, como es la obligatoriedad de que se decidan en acuerdo general de ministros.

Pero su carácter excepcional y limitado no modifica su naturaleza, ya que se trata del ejercicio de una facultad expresamente otorgada por la Constitución al Poder Ejecutivo y que como tal se encuentra sujeta al principio general de todo acto administrativo, que es su presunción de legitimidad. El incorrecto, abusivo y en muchos casos inconstitucional uso que se ha hecho de este instituto no puede hacer perder de vista la necesidad de la aplicación de principios jurídicos básicos en cuanto a su legitimidad, pero especialmente en cuanto a su efectivo control político y jurídico.

## 2) *Naturaleza de la intervención legislativa*

Respecto de la naturaleza jurídica de la intervención del Congreso, caben dos interpretaciones: *a)* Se trata de una actividad estrictamente legislativa que completa el acto iniciado por el Ejecutivo; o *b)* Se trata de una función de control que se limita a verificar que la norma se ajusta a los presupuestos establecidos por la Constitución para admitir su dictado, esto es, la necesidad y la urgencia.

Es evidente que dentro de nuestro ordenamiento constitucional se trata de una función de control atribuida en primer término a una comisión parlamentaria especial y luego al pleno de las dos Cámaras, que no cambia la naturaleza jurídica del decreto, que no se transformará en una ley en sentido formal luego que fue ratificado. Esta interpretación resulta abonada por el propio texto del dictamen, que en el artículo 23, último párrafo, impide introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto, debiendo circunscribirse a la aprobación o rechazo de la norma.

Es decir que el Congreso actúa sobre una norma perfectamente válida y su pronunciamiento afecta únicamente la vigencia temporal limitada que caracteriza a los decretos de necesidad y urgencia.

## 3) *Tratamiento legislativo*

Con relación al modo del tratamiento legislativo, el texto constitucional detalla el trámite previo a la intervención de las Cámaras. Pero cuando se regula este último aspecto, se limita a establecer que “elevantará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento”. Es decir que el constituyente sólo dejó definido un aspecto del control, que es no aceptar el pronunciamiento tácito o la sanción ficta de la norma que se pronuncie sobre la validez de una decreto de necesidad o urgencia. Por ello no es posible la aprobación tácita ni el rechazo tácito.

La Constitución no admite que el Congreso no se expida sobre este tipo de normas, constituyendo una

obligación tratarlas expresamente. Ello impide aceptar que se legisle para la hipótesis del silencio legislativo, ya que existe una obligación constitucional que hace a la propia función de los parlamentarios, y constituye un deber tratar expresamente estos decretos.

## 4) *Ausencia de tratamiento*

Para el caso de que alguna de las Cámaras no se expidiera dentro de los plazos previstos, cabe considerar que existe una especie de silencio respecto de un acto sobre el que hay obligación de pronunciarse.

Es un principio general del derecho que el silencio no produce efectos jurídicos, salvo que para casos excepcionales una norma disponga lo contrario. En esta materia, en el orden constitucional provincial encontramos que la Constitución de La Rioja, en su artículo 123, inciso 12, establece: “En un plazo no mayor a diez días el Ejecutivo deberá enviar el decreto para la ratificación de la Legislatura provincial, la que en un máximo de treinta días deberá expedirse al respecto. Transcurrido dicho término sin que la Cámara se expida, el decreto se considerará aprobado”.

La Constitución de Río Negro, en su artículo 181, inciso 6, dentro de las facultades y deberes del gobernador atribuye el de dictar decretos de necesidad y urgencia y, en el último párrafo, establece: “Transcurridos noventa días desde su recepción por la Legislatura, sin haber sido aprobado o rechazado, el decreto de necesidad y urgencia queda convertido en ley”.

En el mismo sentido la Constitución de San Juan, en el artículo 157, establece que “las leyes de necesidad y urgencia serán ratificadas o rectificadas en el término de treinta días. Si en ese período no hubiere pronunciamiento de la Cámara, la ley quedará aprobada”. La Constitución de Salta, en el artículo 145, adopta idéntica solución que la de Río Negro.

En distinto sentido, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, en el artículo 91, dentro de las funciones de la Legislatura, establece que “pierden vigencia los decretos no ratificados”. Similar criterio adopta la Constitución del Chubut, artículo 156.

Ello demuestra que cuando existe voluntad del constituyente de atribuir un efecto concreto al silencio del órgano legislativo, sea éste a favor de la vigencia o el rechazo, el mismo tiene carácter expreso en el texto constitucional.

En el caso de nuestra Constitución Nacional, no se atribuyó efecto alguno al silencio del Congreso y se ratificó la necesidad de tratamiento expreso. Por ello la ley que regule este procedimiento no puede atribuir efectos jurídicos al silencio cuando la norma constitucional se limita a exigir un pronunciamiento.

La ausencia de tratamiento debe interpretarse dentro del marco de la naturaleza jurídica de la intervención legislativa en esta materia, que como se afirmó constituye una actividad de control. En este caso el no ejercicio o el postergamiento del ejercicio de una facultad de control no puede interpretarse como que el mismo se

cumplió y se consideró adecuado rechazar la norma, ya que ello resulta ajeno al espíritu del control. Es evidente que quien, por cualquier causa, no ejerce el control dentro del plazo asignado, resigna tal facultad.

Al solo efecto de referencia, sin que se pretenda su extensión analógica, cabe recordar la mecánica de la promulgación con la posibilidad de veto del Poder Ejecutivo. Si dentro del período de 10 días fijado por la Constitución en el artículo 80 el presidente no devuelve el proyecto, se reputa aprobado. Es decir que al no ejercer la facultad de control asignada al órgano, éste la pierde y se tiene por válido el proyecto sancionado por el Congreso.

### C) Conclusión

Debe partirse del supuesto de que el decreto de necesidad y urgencia es un acto que dicta el Poder Ejecutivo en uso de facultades constitucionales y, como tal, se presume legítimo. Se supone que el control legislativo de los mismos debe concluir normalmente con su aprobación y sólo en casos excepcionales podrá verificarse que el Poder Ejecutivo se extralimitó en la materia o no existieron los presupuestos que lo habilitaban, por lo que el Congreso deberá rechazar el decreto.

Por ello, la única solución que la ley de creación de la comisión bicameral permanente puede adoptar es la de establecer de modo expreso la obligación del Congreso de pronunciarse de modo inmediato frente al dictamen de la comisión o, en caso de que éste no exista, tratarlo de oficio de modo inmediato en el plenario de cada Cámara.

Por lo expuesto, considero en general que el dictamen que estamos considerando se ajusta a lo establecido por la Constitución Nacional ya que evita asignarla la eventual inacción del Congreso un sentido positivo o negativo, dejando en claro que existe una obligación de pronunciarse en cumplimiento del mandato constitucional que posee el Congreso de efectuar el control político de los decretos de necesidad y urgencia.

En cuanto a la consideración en particular del articulado, entiendo razonable la propuesta del senador Massoni en cuanto incorpora un párrafo final a los artículos 20 y 21 por el que se establece que el tema se incluirá en el plan de labor parlamentaria de la sesión inmediata posterior.

Es claro que la discusión de fondo en cuanto a otorgarle distintos efectos a la falta de tratamiento por parte del Congreso resulta distinguida por la pertenencia de los legisladores al bloque mayoritario o a la oposición. La experiencia indica que quienes se encontraron en la oposición invariablemente sostuvieron la tesis del rechazo automático de los decretos, mientras que el oficialismo se pronunció por la continuidad. En este sentido, celebro el cambio de postura de la senadora Fernández de Kirchner, quien como diputada opositora sostuvo la postura del rechazo e invalidez de los decretos y ahora impulsa la solución que entendemos se ajusta al espíritu de la Constitución Nacional, que es

establecer el carácter obligatorio de la intervención del Congreso, manteniendo la continuidad en la vigencia del decreto durante ese lapso.

Sólo el ejercicio de las más altas responsabilidades ejecutivas permite advertir la necesidad de adoptar medidas de modo inmediato para resolver cuestiones fundamentales de la administración y que las mismas deben tener vigencia mientras no sean derogadas. Por ello, lo que corresponde es que el Congreso ejerza de modo concreto, cabal y efectivo su responsabilidad constitucional de control de los decretos de necesidad y urgencia. Cada uno de los legisladores, como mandatarios del pueblo, deberá asegurar que ese control se cumpla y rendir cuentas de lo que ha hecho en caso de que no se cumpla, como forma de garantizar el equilibrio de poderes que caracteriza a la república.

3

### SOLICITADA POR EL SEÑORA SENADORA COLOMBO

Señor presidente:

La reforma constitucional de 1994 introdujo dos nuevos institutos de emergencia además de los existentes (estado de sitio e intervención federal), que son los reglamentos de necesidad y urgencia (artículo 99, inciso 3) y la delegación legislativa (artículo 76 CN).

La prohibición de la delegación legislativa en dicha reforma fue una respuesta a una desmesurada práctica que llegó a su extremo con el caso “Cocchia” de 1993, convalidando una amplia facultad reglamentaria en la medida en que se encuadrara en un “bloque de legalidad” identificado con el programa económico del gobierno nacional.

Esa prohibición sólo cede por razones de emergencia declarada, en el marco de la doctrina de la emergencia, toda vez que las llamadas materias “de administración” forman parte de la competencia que la doctrina y la jurisprudencia han reconocido como potestad autónoma de la administración dentro de la zona de reserva que emana del artículo 99, inciso 1, de la CN.

La doctrina administrativista, siguiendo las enseñanzas del derecho francés, que entre nosotros difundió el maestro Rafael Bielsa, reconocía cuatro categorías de reglamentos administrativos: *a)* reglamentos autónomos (artículo 99, inciso 1) dentro de la zona de reserva de la administración; *b)* reglamentos de ejecución (artículo 99, inciso 2), los únicos expresamente contenidos en la Constitución Nacional; *c)* reglamentos delegados, y *d)* reglamentos de necesidad y urgencia. Las dos últimas categorías recibían el rechazo de la mayoría de los constitucionalistas, a pesar de lo cual eran de práctica frecuente, especialmente en el ámbito de la denominada “reforma del Estado”.

El nuevo artículo 76, introducido a la Constitución Nacional por la Convención Reformadora de 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.

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

Además, la disposición transitoria octava estableció que “la legislación delegada preexistente que no contenga plazo establecido para su ejercicio caducará a los cinco años de la vigencia de esta excepción excepto aquella que el Congreso de la Nación ratifique expresamente por una nueva ley”.

Es decir que la delegación legislativa en análisis debe necesariamente relacionarse con el artículo 99, inciso 3, referido a los reglamentos de necesidad y urgencia, y con el artículo 100 referido al jefe de Gabinete de Ministros en su inciso 12.

Sostiene Alberto Ricardo Dalla Vía: “Las materias determinadas de administración se refieren a la ya mencionada potestad autonómica, en tanto que la delegación legislativa, como instituto de emergencia constitucional conforma, junto a los reglamentos de necesidad y urgencia, potestades excepcionales y de interpretación restringida. Ambas son dos caras de una misma moneda y deben interpretarse como un sistema, de manera que las prohibiciones expresas para los decretos de necesidad y urgencia en materia penal, tributaria, de régimen electoral y partidos políticos, son prohibiciones también a la delegación legislativa, cuya sanción es la nulidad absoluta e insanable, conforme surge de la propia Constitución”.

Con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, los decretos de necesidad y urgencia ya eran motivo de constantes cuestionamientos de orden constitucional, sobre todo en lo referido a su legitimidad. No existía una norma expresa que los previera, pero la doctrina mayoritaria entendió que la atribución derivaba de los poderes o facultades implícitos.

“Sin embargo, la habitualidad con que el presidente recurría a los decretos de necesidad y urgencia para resolver crisis económicas y sociales, primero, y para zanjar sus disputas con el Congreso después, viró la perspectiva crítica de su empleo reiterado, a la carencia de controles eficaces ante sus abusos.

“Por ello, en la convención constituyente de 1994 se concedió al presidente de la Nación la competencia para dictar decretos de necesidad y urgencia, estableciéndose, al mismo tiempo, una serie de controles procedimentales y sustantivos que implicaron límites, no siempre muy precisos para su dictado, pero que tuvieron la finalidad de acotar su uso.” (María Angélica Gelli, *Comentario de la Constitución Nacional*.)

El artículo 99, inciso 3, de la CN admite que el Poder Ejecutivo nacional pueda dictar decretos de necesidad y urgencia únicamente con la condición sustantiva de

que concurren circunstancias excepcionales que hagan imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes. Después de la firma de dicho DNU, corresponde su examen y control por mismo por parte del Poder Legislativo.

Con la finalidad de reglar el trámite y los alcances de la intervención que tendrá el Congreso para llevar a cabo el debido examen y control de los DNU que dicte el PE, en ejercicio de una facultad excepcionalísima y sólo para casos singulares, es que estamos tratando el dictamen producido por el oficialismo en el despacho mayoritario de la Comisión de Asuntos Constitucionales.

Podríamos reconocer como un avance que después de 12 años el Congreso se apreste a cumplir con una deuda pendiente con el sistema republicano de gobierno. Lamentablemente, creo que tal deuda no va a ser saldada –salvo que prosperen modificaciones como las que propone el señor senador Massoni a los artículos 20 y 21 del dictamen de mayoría– que propone incorporar como segundo párrafo en ambos artículos: “A tal efecto, se incluirá en el plan de labor parlamentaria de la sesión inmediata posterior”.

De persistir la redacción propuesta en el despacho de mayoría en los artículos citados, sólo otorgaríamos a nuestra agrietada República un ligero maquillaje que no alcanzará ni siquiera para cubrir viejas y remanidas prácticas que día a día deterioran cada vez más la piedra angular de nuestro sistema republicano, que es la división de poderes.

El abuso de los DNU resulta en general la ampliación de poderes legislativos y normativos al Poder Ejecutivo, integrando un fenómeno que tiende a expandirse cuando el ordenamiento jurídico-político atraviesa situaciones de crisis y a reducirse cuando la vida de dicho ordenamiento vuelve a transcurrir en situaciones de normalidad, ubicándose como un problema mucho más complejo que repercute sobre el sistema de las fuentes del derecho y por consiguiente respecto de la configuración misma de la forma de gobierno.

Desde el punto de vista sistemático, nivel sistemático, la ampliación y consolidación de poderes normativos primarios del Poder Ejecutivo acarrea una radical inversión de roles entre el Congreso y el gobierno: la competencia normativa ya no está regida según el criterio base de lo enunciado por reglas por parte de uno y de la ejecución por parte de otro, en tanto que ambos llegan a disponer del poder de emanar normas que consideren oportunas, utilizando dos procedimientos que varían solamente por la mayor o menor celeridad, al punto de transformar en ordinaria la fuente extraordinaria (DNU) y extraordinaria aquella ordinaria (ley del Congreso). Esta práctica no solamente vulneró en los últimos 17 años un límite permitido, lo que nos lleva a observar que, desde unos cuantos años después del restablecimiento de la democracia en nuestro país, hemos llegado –paradojalmente– a un punto de inflexión de los más defectuosos que una democracia constitucional puede tolerar.

De persistir la redacción original de los artículos 20 y 21 del dictamen de la mayoría, no caben dudas de que habremos quedado a mitad de camino en la reglamentación por ley de este instituto introducido por la reforma constitucional de 1994.

Reiteramos que, de ser aprobado sin plazos el tratamiento del despacho de la Comisión Bicameral Permanente por el pleno de cada una de las Cámaras, este Congreso estará perdiendo la oportunidad histórica de fortalecerse, de recuperar el equilibrio entre los poderes que integran la República a través de un control y examen oportuno de una facultad legislativa excepcional y extraordinaria que el Ejecutivo viene adoptando como ordinaria y habitual, y de velar para que el acatamiento estricto de los límites procedimentales sea una condición necesaria e imprescindible para el ejercicio de la delegación legislativa en la emergencia, entendiendo que ésta siempre se encuentra comprendida dentro de los límites de la Constitución y no fuera de ella.

En tal sentido, no puede perderse de vista que las razones de necesidad deben ser siempre un acontecimiento excepcional e imprevisible que tiene respuestas en un ejercicio más severo de las facultades que la Constitución concede pero sin exceder los límites de la Norma Fundamental. Las reglas constitucionales del estado de emergencia tienen la misma naturaleza que las correspondientes a las situaciones normales.

En materia de control por parte del Congreso, la pauta de la razonabilidad y oportunidad es la piedra angular en cuanto a establecer un adecuado mecanismo que tienda a preservar los principios del Estado de derecho. La delegación legislativa sólo es posible si se da previo acatamiento estricto de los límites procedimentales en el marco de una verdadera emergencia y si los DNU son ratificados o no en forma expresa dentro de un plazo cierto, manteniendo con respecto a ellos la excepcionalidad y singularidad requerida y exigida por la Constitución Nacional.

Lamentablemente, el despacho de la mayoría emitido por la Comisión de Asuntos Constitucionales se aparta de dicha pauta, pues al no prever un plazo cierto dentro del cual el pleno debe expedirse por sí o por no, torna ilusorio el ejercicio de la manda constitucional prevista en el artículo 99, inciso 3, *in fine*. En efecto, el control para ser oportuno debe ser expreso y para ser expreso debe realizarse dentro de un plazo cierto y concomitante a la emisión del decreto, pues de lo contrario el mismo producirá los efectos queridos por el Poder Ejecutivo, es decir, será operativo, y el Poder Legislativo seguirá resignando facultades que les son propias en desmedro del Estado de derecho y de la seguridad jurídica.

No caben dudas de que el dictamen de la mayoría, al no prever plazo dentro del cual debe expedirse el pleno y no sancionar con la pérdida de vigencia la no aprobación dentro de un determinado plazo, sin decirlo, conlleva una aprobación ficta encubierta, la cual ha sido y es siempre cuestionada por la doctrina mayoritaria

en nuestro país y también en el derecho comparado, en países donde esta práctica se ha tornado, como en el nuestro, abusiva y desequilibrante de la división de poderes (Italia, por ejemplo).

En definitiva, mi voto negativo en general y en particular obedece a la ausencia –en el dictamen bajo análisis– de una previsión normativa que expresamente diga dentro de qué plazo debe expedirse el pleno sobre el rechazo o aprobación de decretos de necesidad y urgencia, por delegación legislativa y promulgación parcial de leyes, dictados por el Poder Ejecutivo nacional en los términos de los artículos 99, inciso 3, 76, 80 y 100 de la Constitución Nacional, previo el dictamen emanado de la Comisión Bicameral Permanente acerca de la validez o invalidez del decreto respectivo.

También mi voto negativo obedece a la ausencia de sanción con la pérdida de vigencia cuando no exista aprobación del Congreso, ya que esta situación en la práctica implica abrir el camino a la aprobación ficta, obviando el tratamiento debido a la par de generar inseguridad jurídica.

Por tales motivos es que no puedo, desde ningún punto de vista, acompañar el dictamen de la mayoría emitido por la Comisión de Asuntos Constitucionales, por lo que fundamento con el presente mi voto por la negativa tanto en general como en particular.

## 4

## SOLICITADA POR LA SEÑORA SENADORA IBARRA

Señor presidente:

En la Convención Constituyente de 1994 se concedió al presidente de la Nación la competencia para dictar decretos de necesidad y urgencia, estableciéndose controles y requisitos sustantivos y de forma, a los cuales debe atenderse. La reforma constitucional normatizó los DNU, ya que su existencia reconocía precedentes en nuestras prácticas políticas, y la Corte Suprema de Justicia de la Nación ya los había convalidado al sentenciar en la causa “Peralta, Luis y otros c/Estado nacional”.

El artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional admite el dictado de los decretos de necesidad y urgencia, pero demanda la concurrencia de requisitos fácticos: razones de necesidad y urgencia que configuren circunstancias excepcionales que hagan imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes. En cuanto a los requisitos formales, se exige que la decisión debe tomarse en acuerdo general de ministros, los que deberán refrendarlos, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros, quien debe someter la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente. Asimismo, prohíbe su dictado en materia penal, tributaria, electoral y de partidos políticos.

El doctor García Lema, convencional informante del despacho mayoritario, manifestó que “la ventaja principal de reglamentar los decretos de necesidad y



urgencia en la Constitución es que permite delinear los sujetos a determinados procedimientos que importarán profundas modificaciones respecto de las prácticas anteriores. Así, la necesidad de que el presidente de la Nación deba dictarlos en acuerdo general de ministros, que el jefe de Gabinete, además de suscribir ese decreto, deba exponerlo personalmente ante la comisión bicameral de control que se creará en esta materia; que luego la comisión tenga un tiempo también abreviado de diez días para expedirse y que la cuestión sea sometida a los plenarios de las Cámaras para que decidan expresamente sobre ella parecen mecanismos que innovan profundamente sobre las mencionadas prácticas anteriores”.

La Constituyente del año 1994 postergó para una ley especial determinar el trámite y los alcances de la intervención del Congreso. Dicha postergación se debió a la imposibilidad de arribar a un consenso en puntos esenciales en esta materia.

El mandato de la Asamblea Constituyente fue incumplido por más de una década, en la cual el Congreso no ha podido cumplir con la función de control en lo que en esta materia se refiere.

Estamos debatiendo sobre una de las leyes reglamentarias de mayor trascendencia institucional de la Constitución Nacional, a punto tal que para aprobarla se requiere una mayoría agravada de miembros de esta Cámara. La ley que estamos discutiendo define en gran parte el rol del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, y es por ello que antes de plasmar mi postura sobre los distintos artículos que contiene la ley que se proyecta, quiero asentar mi postura sobre los caracteres y definición de la potestad a regular.

Considero que el decreto de necesidad y urgencia es una categoría de norma que tiene los mismos efectos que una ley; su diferencia radica en que emana del Poder Ejecutivo, quien no es llamado a legislar por la Constitución Nacional –como regla– y que sólo puede dictar disposiciones de carácter legislativo en circunstancias excepcionales que hagan imposible seguir el trámite previsto constitucionalmente para la sanción de las leyes y cumpliendo ciertos requisitos: antes (refrendo) y después (intervención del Congreso) de su dictado. Es un acto complejo, que requiere la intervención de dos poderes para tener efectos *sine die*, esto es, en formar similar a una ley.

El doctor Mario A. R. Midón, en su libro *Decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional y los ordenamientos provinciales*, Editorial La Ley, 2001, desarrolla el concepto y su diferencia con la ley: “El decreto de necesidad y urgencia es un estamento nacido en circunstancias excepcionales que tornan imposible seguir los trámites ordinarios para la confección de la ley. Así, el decreto de necesidad y urgencia es fruto de un previo estado de necesidad legislativa que reclama de modo imperioso su vigencia. Si su nacimiento se opera en condiciones fácticas de anormalidad y ello justifica que el Ejecutivo asuma facultades legislativas, el correlato de esa irregularidad deviene en la

endeblez de un acto que para legitimarse requiere de la posterior aprobación del Congreso. En cambio, la ley formal y los demás reglamentos que dicta el Poder Ejecutivo no padecen de esa cuota de precariedad. Ninguno está pendiente de un acto confirmatorio. El decreto de necesidad y urgencia, en cuanto remedio destinado a conjurar una emergencia, lleva implícito un sentido de transitoriedad desde que ha nacido por y para ese objeto. De hecho que, extinguida la causa que lo determina, debe cesar también su acción legislativa extraordinaria. Como la ley y los reglamentos son parte de la legislación ordinaria, ambos tienen un sentido de perdurabilidad que sólo desaparece cuando otro instrumento idóneo los deroga o modifica. Si el decreto de necesidad y urgencia fuera declarado nulo, de nulidad absoluta e insanable, la tacha importará –por esas ficciones que tiene el derecho– la inexistencia del acto. En nuestro derecho ese tipo de sanciones no alcanzan en principio a los actos legislativos en general...”.

Y sigue el autor reseñado: “En presencia de la caracterización apuntada es notorio que en el derecho federal argentino un decreto de necesidad y urgencia nacido en circunstancias excepcionales, por voluntad del Ejecutivo, sujeto a la aprobación del Congreso, con vigencia transitoria por el lapso de la emergencia y expuesto a reputarse como inexistente, en modo alguno satisface el *test* de apariencia para que pueda considerarse como ley formal. Por exclusión, entonces, un decreto de necesidad y urgencia es ley en sentido material”.

Análoga es la conclusión a que arriba Pérez Hualde: “Luego de revistar las soluciones propuestas en España, Italia y Francia, colige que antes y después de la reforma constitucional de 1994 se ha considerado que los decretos de necesidad y urgencia permanecen en tal carácter desde el punto de vista formal. La tradición jurídica es que los decretos de necesidad y urgencia dictados siguen siendo ‘decretos’. Aun aquellos ratificados, se los sigue denominando decretos. Ello no obsta a que el autor reconozca que la ratificación legislativa toma al acto en legítimo y lo equipara a la ley de emergencia. Mas esa equiparación a la ley no es completa, debido a su origen a la temporalidad que es la esencia de dicha normativa”.

Ahora quiero abordar la naturaleza jurídica de la intervención del Congreso prevista en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional. Tal como lo manifesté al momento de tratar el tema en el año 2002, la aprobación del Congreso es en un primer lugar constitutiva del acto y desde la óptica del Poder Legislativo, y por lo tanto de orden constitucional, una facultad originaria por ser propia la facultad de legislar. A su vez, es una facultad de control ya que el Congreso se debe expedir sobre el cumplimiento de los requisitos constitucionales y sobre el mérito y conveniencia del decreto. Esto último lo diferencia del control de constitucionalidad que efectúa el Poder Judicial.

Como ya lo adelanté en mi intervención en la sesión, considero que estamos dando un gran paso en cuanto a

la calidad institucional de nuestro país al reglamentar esta instancia, ya que hasta ahora el Poder Legislativo no ejerció ningún control frente al dictado de los DNU. Además, ante la falta de reglamentación, hoy se podría sostener que para derogar un decreto de necesidad y urgencia se necesitan los votos de los dos tercios de ambas Cámaras, ya que cuando se trató un DNU se hizo a través de una ley, la cual puede ser vetada y para su insistencia se debe contar con la mayoría calificada mencionada. Podría sostenerse, y seguramente con razón, que el Poder Ejecutivo no podría vetar la ley que rechaza un DNU, por la naturaleza jurídica de este acto. Así lo señala la mayoría de la doctrina autorizada. Pero lo cierto es que la Constitución Nacional otorga el poder de veto al Poder Ejecutivo respecto de la sanción de las leyes, sin diferenciación alguna. Dispuesto en los hechos un veto, se plantearía una cuestión de orden constitucional que debe resolver la Corte Suprema de Justicia de la Nación, cuando en realidad el poder constituyente delegó en el Congreso la determinación normativa de su propia intervención. A partir de la sanción de la ley vamos a contar con una comisión bicameral en funciones y va a ser responsabilidad del Congreso todo lo que respecta a su labor.

Sin perjuicio de ello, acompaño el proyecto con disidencia parcial. Mi disidencia tiene como basamento el artículo 24 del dictamen de la comisión y el valor del silencio del Congreso.

En febrero de 2002, en la Comisión de Asuntos Constitucionales se debatió y se emitió un despacho publicado como Orden del Día N° 20/02, que acompañé con mi firma. El mismo establecía en el título II, capítulo IV relativo al tratamiento parlamentario, lo siguiente: “Si cualquiera de las Cámaras no se expidiera en los plazos previstos en esta ley, se entenderá, sin admitirse interpretación en contrario, que existe rechazo del decreto”. Esto es lo que establecía el artículo 27 del Orden del Día N° 20/02. Se refería a los decretos de necesidad y urgencia, por delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes.

Dicha orden del día caducó, y este año nos hemos abocado nuevamente al tratamiento de la regulación de la intervención del Congreso respecto a los decretos que mencioné.

En oportunidad del tratamiento del dictamen que nos ocupa expresé mi disidencia parcial que ahora desarrollo, en virtud de lo que establece el artículo 24, que difiere de lo que sostengo y sostuve en el Orden del Día N° 20/02.

El artículo 24 del Orden del Día N° 509/06, como todos sabemos, establece que “el rechazo de ambas Cámaras del Congreso del decreto de que se trate implica su derogación...”.

Una primera cuestión que sostengo es que el rechazo de una Cámara, de cualquiera de ellas, tal como lo expresaba el artículo 27 del Orden del Día N° 20/02, implica su derogación.

El artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional establece que la Comisión Bicameral Permanente “... elevará su despacho en el plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras...”. Este “inmediato tratamiento” por la comisión legislativa que exige la Constitución Nacional responde a la naturaleza del propio decreto de necesidad y urgencia cuya validación debe expresar el Poder Legislativo. Va de suyo que si una Cámara rechaza, ya no pueden existir las mayorías parlamentarias necesarias para que el decreto de necesidad y urgencia siga teniendo efectos de ley.

Así lo sostiene también 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).

Asimismo, si el rechazo de una de las Cámaras no implicara el rechazo del decreto, podría decirse que si el Poder Ejecutivo contara con el apoyo en una sola de las Cámaras, eso le alcanzaría para mantener en vigencia el decreto aunque no se convalidara, cuando para sancionar una ley se requiere la aprobación expresa de ambas Cámaras, y el rechazo de una demuestra que ya no se alcanzarían las mayorías parlamentarias. En este sentido, tanto el proyecto presentado a la comisión por el senador Pichetto como el del jurista Maqueda (S.-450/2001) sostienen igual postura.

Luego continúa el comentario de la citada autora llevándonos a otra cuestión en la que también mantengo la postura de aquel Orden del Día N° 20: “En cuanto al incumplimiento de los plazos constitucionales establecidos, si el que incumple es el jefe de Gabinete de Ministros, se produciría la caducidad del decreto. En el caso, el cumplimiento de los plazos constitucionales es de interés del propio Poder Ejecutivo, por lo tanto su inactividad no debe bloquear el control del Congreso. Si quien incumple es la comisión bicameral, ello autorizaría al plenario de cada Cámara a abocarse al tratamiento del decreto de urgencia, pues lo contrario implicaría conceder carácter vinculante al silencio de la comisión bicameral y anularía la facultad de control en cabeza del plenario de las Cámaras. Finalmente, el silencio de las Cámaras en un plazo que se fijará breve, o el rechazo de alguna de ellas, implicará la caducidad del decreto. Como ya se dijo, el silencio del Congreso no posee efecto convalidatorio. Ello así, pues es el criterio de la Constitución acerca del proceso de sanción de leyes y, aunque en el caso de los decretos de urgencia se trata de una atribución de control por parte del Congreso, lo es en el proceso de convalidación de normas con efecto legal”.

En el desarrollo del razonamiento seguido por la autora queda claro que tanto la necesidad de un plazo para la manifestación de la voluntad de cada una de las

Cámaras, vencido el cual caduca el decreto, así como el silencio de alguna de ellas con efecto derogatorio sobre el decreto de que se trate, están vinculados a que el silencio del Congreso no posee efecto convalidatorio.

En consecuencia, sostengo mi disidencia, tanto por la exigencia del rechazo de ambas Cámaras para la derogación del decreto como por la falta de un plazo necesario para hacer efectiva la manifestación expresa obligatoria del Congreso y que su silencio no tenga efecto convalidatorio indirectamente al mantener en vigencia el decreto por falta de pronunciamiento.

5

#### SOLICITADA POR LA SEÑORA SENADORA GONZALEZ DE DUHALDE

Señor presidente:

Afortunadamente, estamos hoy discutiendo en el recinto esta verdadera asignatura pendiente de la democracia, cumpliendo la tarea que la Constitución reformada de 1994 encomendó realizar al Congreso.

Ha pasado más de una década desde entonces, en la que la cantidad de decretos de necesidad y urgencia fue creciendo a la sombra de la falta de una reglamentación clara que regulara tanto la configuración de los supuestos excepcionales que pueden justificar su dictado como la forma y el alcance de la intervención del Congreso.

Lo cierto es que hoy padecemos un exceso de utilización, una desvirtuación de los decretos de necesidad y urgencia que impide sostener seriamente que estamos ante una herramienta extraordinaria y excepcional. Por el contrario, si se tiene en cuenta la cantidad de decretos de este tipo que los diferentes Poderes Ejecutivos han dictado desde el retorno a la democracia a la fecha –650 aproximadamente– y se los compara con los 18 que se dictaron entre 1853 y 1983 (en 130 años y 23 presidentes constitucionales), podemos verificar que se ha producido una ordinarización de su uso que los ha llevado a “convivir pacíficamente”, y en forma paralela, con las leyes.

Los decretos de necesidad y urgencia se fueron convirtiendo, en muchos casos, en una mala costumbre que desplaza al Congreso como fuente legislativa.

La compleja escena de las fuentes normativas actuales se torna inexplicable desde el punto de vista del principio de “separación de poderes” y no contribuye a afianzar la seguridad jurídica.

Hasta 1994, los decretos de necesidad y urgencia tenían sólo validez consuetudinaria, otorgada por la Corte Suprema sin demasiadas precisiones, y no estaba claro su estatus constitucional.

La reforma los autoriza en determinados asuntos y establece procedimientos parlamentarios para que adquieran valor de ley.

En el artículo 99 se los autoriza únicamente “cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos”.

La configuración de los supuestos de necesidad y urgencia y el significado y alcance jurídico de esos términos no han sido objeto de definición precisa en la Constitución y tampoco lo son en el dictamen que estamos considerando.

La necesidad implica una relación causal entre una emergencia y los medios para conjurarla. La urgencia se vincula con la impostergerabilidad de la decisión, es decir que la medida debe tomarse ahora y no más adelante.

El Tribunal Constitucional de España, con fundamento en la doctrina italiana, distingue entre necesidad absoluta y necesidad relativa. Esta última también habilita el dictado de decretos de necesidad y urgencia cuando se requiera la sanción de normas vinculadas con objetivos que tengan importancia para el gobierno en un plazo más breve que el previsto para la tramitación de las leyes.

El Supremo Tribunal Constitucional de España ha sostenido: “La justificación del decreto ley podrá también darse en aquellos casos en que, por circunstancias o factores, o por su compleja concurrencia, no pueda acudir a la medida legislativa ordinaria sin hacer quebrar la efectividad de la acción requerida, bien por el tiempo a invertir en el procedimiento legislativo o por la necesidad inmediata de la medida” (STC 111/1983, fundamento jurídico 6º).

En la Argentina se ha considerado que la urgencia en dictar la norma o la ineficiencia de ella de existir una previa y pública deliberación son circunstancias que pueden legitimar el dictado de reglamentos de este tipo.

Así ocurrió con el decreto que instrumentó el Plan Austral (1.096/85). Entonces se sostuvo que en ese momento no había urgencia temporal en dictarlo, que –en realidad– el plan se adelantó a lo previsto porque existía el riesgo de que trascendiera su contenido antes de ser implementado. La urgencia no consistió en la necesidad de mayor rapidez sino en la necesidad de que el plan no fuera conocido antes de su sanción.

Algún sector de la doctrina distingue entre “decretos de necesidad y urgencia” y “decretos de conveniencia”, definiendo a estos últimos como aquellos que recubren un caso de mera utilidad o conveniencia con el argumento de la doctrina del estado de necesidad o, dicho de otro modo, los que parten de un supuesto de necesidad espuria.

Por otra parte, la doctrina judicial de nuestro país ha sido oscilante en la materia.

En el caso “Peralta”, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que el Poder Judicial tiene

la facultad de examinar no la conveniencia, el acierto ni la eficacia de la medida, pero sí su necesidad y razonabilidad.

Pero no es el mismo criterio del procurador general de la Nación en el caso “Porcelli” (20 de abril de 1989), quien sostuvo que la valoración de la existencia o no del estado de necesidad se trata de una materia reservada al control de prudencia y oportunidad del Congreso, y no de los jueces, aunque éstos siempre pueden ejercer el control de constitucionalidad.

Por eso, la determinación de los supuestos que justifican el dictado de este tipo de decretos extraordinarios debería ser objeto de mayores precisiones por parte de la ley que los reglamenta.

En ese sentido, estamos desaprovechando una maravillosa oportunidad para definir los conceptos y, consecuentemente, acotar y restringir a los casos estrictamente necesarios el dictado de los decretos de necesidad y urgencia.

En otro orden, una de las primeras cuestiones que se plantearon históricamente es si la ratificación expresa constituye un requisito inexcusable para la validez de los decretos de necesidad y urgencia.

Parte de la doctrina sostiene que el silencio del Poder Legislativo equivale a una aprobación virtual del decreto de necesidad y urgencia (es el criterio, por ejemplo, del doctor Miguel Marienhoff).

Un antiguo fallo de la Corte Suprema del 16/4/1872, que lleva la firma de Salvador María del Carril, José B. Gorostiaga, Francisco Delgado, José Barros Pazos y Marcelino Ugarte, en la causa “Crisólogo Andrade s/rebelión” (“Fallos” 11416), parece justificar ya esta tesis: ante una amnistía dispuesta por el interventor federal en La Rioja con fines de pacificar la provincia, el tribunal la consideró válida en la medida en que no fuera anulada por el Congreso. Es también la doctrina del caso “Peralta”.

El 27 de diciembre de 1990, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó sentencia en el caso “Peralta, Luis A. y otro c/Estado nacional, Ministerio de Economía - BCRA” (“El Derecho”, tomo 141, página 523; “La Ley” 1991-C, página 141), en el cual valida el decreto 36/90 que dispuso el pago de plazos fijos con bonos de la deuda pública, y precisa, entre los recaudos que legitiman y condicionan constitucionalmente a los decretos de necesidad y urgencia, que la Legislatura, en definitiva (es decir, después del decreto) no adopte decisiones diferentes en la materia.

Otro sector de la doctrina es partidario de la derogación tácita, que se produciría si el Congreso, en un plazo determinado por la norma, no se pronuncia convalidando el decreto de necesidad y urgencia.

Creo que en la materia debe sostenerse, como acertadamente lo hace el dictamen, la estabilidad del decreto con base en la presunción de legitimidad de los actos estatales mientras no se los invalide (en este caso, mientras no se los rechace), tal como ocurre con

todos los actos administrativos que permanentemente emanan del Poder Ejecutivo.

Es ésa la posición que mejor se compatibiliza con la seguridad jurídica, máxime teniendo en cuenta la proclividad de los diferentes Poderes Ejecutivos nacionales a usar y abusar de este tipo de actos, lo cual, más allá de cualquier valoración, es un dato incontestable de la realidad.

Realidad que difícilmente se modificará dada la ausencia, en el dictamen que estamos considerando, de mayores definiciones conceptuales y precisiones acerca de la necesidad y de la urgencia y de las circunstancias excepcionales que puedan impedir seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes, que son los presupuestos para el dictado de estos decretos.

Ante este panorama poco alentador, la derogación tácita –y la consecuente falta de publicación de una norma derogatoria expresa en el Boletín Oficial– nos obligaría a los argentinos a llevar una agenda de vencimientos de plazos de vigencia de una enorme cantidad de decretos de necesidad y urgencia que tornaría bastante dudoso el principio de que la ley se presume conocida por todos. En otro orden, he observado que el artículo 24 dice: “El rechazo por ambas Cámaras del Congreso del decreto que se trate implica su derogación...”. No prevé qué ocurre en caso de que una lo rechace y otra lo apruebe. El problema hubiera podido zanjarse colocando en el mismo artículo el siguiente texto: “Al respecto, se seguirá, analógicamente, el trámite previsto para la sanción de las leyes”.

Finalmente, el artículo 26 establece la obligación de publicar los decretos en el Boletín Oficial. Se trata de una obviedad, pues siempre se publican dado que ello es un requisito necesario para su eficacia. Lo que ocurre es que se publican junto con los decretos comunes y siguiendo el mismo orden numérico. La disposición sólo tendría sentido si se completara el primer párrafo del artículo disponiendo que “...debe publicarse en el Boletín Oficial bajo epígrafes específicos y con numeraciones ordinales propias e independientes”, tal como lo expuse en mi proyecto de declaración, que lleva el número de expediente S.-1.402/06.

Existen fundadas razones para establecer esta modalidad de publicación:

En primer lugar, su cualificación específica es constitucional, y ello debe tener las necesarias consecuencias externas, y una de ellas debe ser su numeración.

En segundo lugar, si hay una numeración especial para las leyes, otra para los decretos ordinarios de alcance individual o general (actos administrativos, reglamentos autónomos y de ejecución) y otra para las resoluciones –lo que revela no sólo su procedencia sino también su diferente naturaleza, procedimiento, causa y efectos– también debe haber una numeración especial para los decretos de necesidad y urgencia y otra para los decretos delegados, en cuanto son sustancialmente distintos.



En tercer término, este tipo de decretos, en efecto, no constituyen un decreto ordinario más; son, por sus efectos, una ley, valen como ley, tienen valor y fuerza de ley (llevan implícito un “plus valor”).

Por último, se verifica con bastante frecuencia el dictado de “decretos mixtos” cuyos fundamentos de encuadre legal son los incisos 1, 2 y 3 del artículo 99 de la Constitución Nacional, resultando bastante difícil en muchos casos determinar qué parte del acto corresponde a un decreto autónomo o de ejecución y cuál a un decreto de necesidad y urgencia.

Sin perjuicio de las reservas efectuadas, adelante mi voto favorable, entendiendo que se trata de un avance respecto de la situación de vacío normativo actual.

La eficacia del instrumento que estamos votando habrá de juzgarse por los resultados más que por las declamaciones teóricas o el impacto mediático que su sanción cause.

La experiencia práctica indicará si hemos dado un paso importante hacia el uso racional y moderado de las facultades excepcionales del Poder Ejecutivo o tendremos que volver a considerar la cuestión, pues son nada más y nada menos la seguridad, jurídica y los principios republicanos de gobierno los que están en juego.

6

#### SOLICITADA POR LA SEÑORA SENADORA VIUDES

Señor presidente:

Quisiera manifestar mi beneplácito por el tratamiento de este proyecto de ley que viene a cumplir con el imperativo constitucional, que los convencionales constituyentes de 1994 dispusimos oportunamente.

A partir de la reforma de nuestra Constitución Nacional en el año 1994, cuando tuve el privilegio de ser convencional constituyente por la provincia de Corrientes, se dio el marco para que el sistema institucional argentino vaya brindado los principios básicos para garantizar una democracia estable, que asegure la representatividad y el control efectivo del ejercicio del poder, facilite la cooperación de sus fuerzas políticas para construir un destino común. Esto hace que nuestro sistema institucional presente la legitimidad política en las decisiones de gobierno, la gobernabilidad del sistema y el control del poder.

El equilibrio de poderes que a partir de la reforma de la Constitución del 94 consolidó la práctica constitucional, para que el ejercicio del poder se vea en un equilibrio conforme a todas las instituciones que conforman el Estado.

Hoy puedo decir que me encuentro orgullosa de poder dar un marco legal, como lo venía pidiendo nuestra Carta Magna, al tema de los decretos de necesidad y urgencia.

Recordemos que el sistema institucional argentino presenta dos órganos independientes dotados ambos de legitimidad democrática: el Congreso y el presidente.

Hoy estamos sancionando un proyecto que cumple con los correspondientes mecanismos de control que permiten encuadrar la actividad del Poder Ejecutivo.

El sistema que estamos introduciendo cuenta con mecanismos idóneos para garantizar el equilibrio entre los poderes del Estado.

El valor moral de la democracia está dado por el hecho de ser una organización e institucionalización de la discusión pública y de la construcción de consenso, más confiable que cualquier otra para acceder a soluciones justas en materia social. Las exigencias de este ideal democrático se satisfacen en la medida en que el procedimiento se aproxime lo más posible a una discusión y decisión racional.

Probablemente no exista ningún sistema institucional que en la práctica satisfaga plenamente estos requisitos. Sin embargo, hoy estamos aportando al sistema uno que reúne plenamente los requisitos marcados por nuestra Carta Magna.

El Congreso debe ser el ámbito de deliberación por excelencia. De esta forma, el Congreso es el foco del debate colectivo donde el oficialismo y la oposición pueden enfrentarse en igualdad de condiciones.

El Poder Legislativo debe cumplir dos funciones: diseñar y orientar las políticas y controlar los otros poderes. En la Argentina, el Congreso ha visto debilitada su capacidad para cumplir estas funciones hasta ahora.

La primera función de diseño de las políticas implica definir el marco dentro del que se debe realizar la acción de gobierno, determinando el alcance y equilibrio entre diversos derechos individuales que pueden estar en conflicto y los intereses de la comunidad, estableciendo los medios y mecanismos generales para satisfacer y promover esos derechos.

El carácter pluralista del Parlamento contribuye a que la orientación general de las políticas deba ser consensuada entre sectores con intereses e ideologías diferentes.

La otra función importante que debe cumplir el Poder Legislativo es la de controlar los actos de gobierno. Esta función hace que sea fundamental la presencia de la oposición en los cuerpos legislativos de las democracias pluralistas. Esta función de control que deben desempeñar los Parlamentos comprende valoraciones de orden ético, de eficacia o competencia y de carácter político.

El Congreso argentino hoy está cumpliendo con eficacia la función de control. Hoy tenemos un mecanismo ágil para velar por la protección de los derechos individuales. Esto convertirá al Congreso en el representante más efectivo de la voluntad popular.

Finalmente, se está dando un paso importantísimo para constituir una Comisión Bicameral Permanente,

a la que se somete el decreto “para su consideración”. 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, que está expresamente prohibida en el articulado de nuestra Carta Magna, que exige, en todos los casos, que la voluntad de las Cámaras se manifieste en forma expresa.

Lo que estamos tratando se relaciona con el funcionamiento de la Comisión Bicameral Permanente que tiene por objeto dictaminar acerca de los decretos de necesidad y urgencia (artículo 99, inciso 3 CN), los decretos por delegación legislativa (artículo 76 CN) y los casos de promulgación parcial (artículo 80 CN).

Es cierto que el Congreso es perfectible, y hoy escuchamos voces críticas en lo que respecta a la falta de un plazo cierto y expreso para que el Congreso se expida sobre la validez y vigencia de los decretos que el Poder Ejecutivo excepcionalmente dicte siguiendo los pasos establecidos en nuestra Constitución.

El procedimiento determinado para la aprobación de los decretos de necesidad y urgencia: deviene que la última palabra acerca del acto del Poder Ejecutivo es de este Congreso de la Nación, quien tendrá la última palabra acerca de la validez de los mismos, dando un equilibrio insoslayable en la teoría de la separación de los poderes del Estado y del sistema de pesos y contrapesos.

Es el Parlamento quien debe cargar con la responsabilidad republicana, constitucional y democrática de ejercer el derecho y la obligación de expedirse acerca de la vigencia o no de los decretos de necesidad y urgencia.

La omisión de su tratamiento es una cuestión que recae pura y exclusivamente sobre este Parlamento, y los hombres y mujeres que lo componemos seremos responsables de manera directa por la falta de su tratamiento.

La falta de ejercicio de este poder acarrea una omisión inconstitucional del Parlamento y por lo tanto su responsabilidad directa e ineludible. Esto habilita a cuestionar al Parlamento de manera directa si omite ejercer sus facultades constitucionales, y es éste quien deberá dar explicaciones ante la ciudadanía y el pueblo de la Nación en caso de no cumplir con lo que está obligado a hacer.

Entiendo que estamos viviendo un momento histórico y que merece ser destacado, si bien la importancia del tratamiento de esta materia implica el abocamiento inmediato por parte del Parlamento.

Este proyecto implica un paso más en pos de la calidad institucional y constitucional del ejercicio de los poderes que constitucionalmente le están otorgados al Poder Ejecutivo supeditado a la aprobación expresa de este Parlamento.

Es por ello que hoy en este plenario estamos dando tratamiento a un proyecto de ley que ha sido trabajado

y consensuado en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y viene a completar la laguna jurídica que existía en torno al tema que estamos tratando.

No ocurriendo lo mismo con otras disposiciones constitucionales, muchas de las cuales las provincias estamos todavía esperando, como es la Ley de Coparticipación Federal. Espero que este proyecto, que ha sido debatido, consensuado, estudiado, sirva de ejemplo para la comisión que tiene que tratar este tema de vital importancia para las provincias, y modifique su inacción y falta de comunicación y se dedique a trabajar en este tema, por la necesidad que tenemos todas las provincias de contar con una ley de coparticipación justa y equitativa. Los convencionales del 94 luchamos para que sea esta Cámara, donde todas las provincias tenemos igual representación, donde se inicie dicha ley, y hoy, a doce años, seguimos esperando.

Por ello voy a manifestar mi voto afirmativo al presente proyecto de ley, con el convencimiento pleno de que con ello se está cumpliendo con el mandato constitucional y con la voluntad de los convencionales constituyentes. Reiterando que la omisión del ejercicio de esta facultad por parte del Parlamento lo hace pura y exclusivamente responsable ante la Nación toda, y deberá responder política y jurídicamente por sus consecuencias.

## 7

#### SOLICITADA POR LA SEÑORA SENADORA ESCUADERO

Señor presidente:

Los artículos 10 a 15 del dictamen regulan las funciones de la Comisión Bicameral Permanente respecto de cada clase de decreto.

En todos los casos (artículos 10, 13 y 14), la Comisión Bicameral Permanente debe expedirse sobre la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

Luego, al regular el alcance de las funciones respecto de cada decreto en particular, se establecen, en párrafo aparte, los aspectos sobre los cuales el dictamen debe pronunciarse expresamente.

Así, en el caso de los decretos de necesidad, lo hará “sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado” (artículo 10); en los decretos delegados, “sobre la procedencia formal y la adecuación del decreto a la materia y a las bases de la delegación, y al plazo fijado para el ejercicio” (artículo 13); mientras que en los decretos de promulgación parcial de leyes, “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” (artículo 14).

Si bien en los artículos 13 y 14 se hace referencia expresa a los requisitos de los artículos 76 y 80 de la Constitución Nacional, en el caso de los decretos de necesidad y urgencia la comisión puede controlar los “requisitos formales y sustanciales establecidos para su dictado”. Aun cuando utilizando un criterio distinto de redacción (hubiese sido adecuado expresar cuáles son esos requisitos, tal como se hace con los otros decretos), el artículo 10 no se refiere directamente a los requisitos del artículo 99.3, su remisión a éste resulta evidente.

Un punto que puede generar interpretaciones diversas resulta el alcance del control de la comisión; es decir, si éste se limita a controlar la adecuación de los decretos a los requisitos establecidos en los artículos 76, 80 y 99.3 o, por el contrario, puede confrontarlo con cualquier artículo de la Constitución Nacional.

En rigor, el proyecto establece que el dictamen “debe pronunciarse expresamente” respecto de los requisitos establecidos en los artículos 76 y 80 y de los formales y sustanciales establecidos para el dictado de los DNU –99.3–, y aunque el establecimiento de este deber bien podría servir para entender que el dictamen puede incluir otras cuestiones que, incidiendo sobre la validez, no se vinculen con estos requerimientos, es útil también para, desde una posición distinta, fundamentar que la comisión no tiene el deber de pronunciarse expresamente acerca de la constitucionalidad de los instrumentos fuera del cumplimiento de los requisitos específicamente establecidos en aquellos artículos. Confróntese, por caso, con las funciones fijadas en el dictamen de 2002 (OD 20/2002), en el que luego del primer párrafo general idéntico al del dictamen próximo a tratarse, establecía: “El despacho deberá pronunciarse expresamente, como mínimo, sobre los siguientes puntos: ...”.

A esta posición debe agregarse que si la intención legislativa fue la de controlar la constitucionalidad “total” del decreto (por así llamarla), no hacía falta incluir la referencia al cumplimiento de los artículos 76, 80 y 99.3 como de “pronunciamiento expreso”, toda vez que si, como establece el primer párrafo común a los artículos 10, 13 y 14 del proyecto, la comisión debe dictaminar sobre la “validez”, resulta por demás evidente que deben controlarse los requisitos formales y sustanciales que, para el dictado de estos decretos, se establecen en los artículos 76, 80 y 99.3.

Ello no obstante, la interpretación de los artículos referidos, a mi juicio conveniente, debería partir de la base que al controlar la Comisión Bicameral Permanente la validez o invalidez de los decretos, ésta los confronta con la Constitución *in totum*, puesto que, de otro modo, se concluiría en la incongruencia de facultarla a dictaminar la aprobación de un decreto que considera inconstitucional (pero que, no obstante, cumple con los requisitos de los artículos 76, 80 o 99.3, según el caso).

El “pronunciamiento expreso” respecto de la adecuación a estos artículos, entonces, resultaría un modo de

facilitar el control de las Cámaras sobre la validez del decreto y de justificar, ante el ciudadano, de qué modo resultan legítimos tales instrumentos que la comisión ha declarado constitucionales.

En efecto, si existe un óbice constitucional a la validez del decreto la comisión deberá aconsejar su rechazo; sin embargo, aun considerándolo válido, en todos los casos, deberá demostrar su validez.

Ello, por su parte, resulta acorde con el tipo de control que el proyecto asigna, dado que el rechazo de los decretos no afecta los derechos adquiridos nacidos a su amparo.

Otra cuestión referida a la competencia de la comisión se vincula con la posibilidad de dictaminar aconsejando el rechazo del decreto por inconveniente.

Si el decreto controlado resulta válido, de acuerdo al proyecto, debería ser aprobado por el Congreso, sin que ello impida que luego, en ejercicio de sus potestades ordinarias, lo derogue.

Ahora bien, aun cuando ésta es la solución del proyecto, carece de sentido, en mi opinión, que se nieguen al Congreso facultades para controlar la conveniencia de la medida –siempre que se asegure la plena validez del decreto “inconveniente” hasta su rechazo–, lo que obligaría, primero, a aprobar el decreto y, luego e inmediatamente, derogarlo.

Una cuestión que, a mi juicio, el dictamen aborda correctamente es la relativa a los efectos del silencio congresional.

Surge del dictamen que mientras no haya un pronunciamiento expreso de ambas Cámaras que rechace el decreto, éste mantiene su vigencia. De modo que toma partida por la ausencia de efectos del silencio, o bien por sus “efectos positivos provisionales”.

Esta es la postura que sostuve en mi proyecto, señalando que “el silencio del Congreso importará la continuidad en la vigencia del decreto”.

A esta conclusión se arriba de la interpretación de cuatro artículos: 17, 20, 22 y 24.

El artículo 17 establece que todos los decretos controlados tienen, desde su dictado, plena vigencia de conformidad a lo establecido en el artículo 2º del Código Civil.

Por su parte, el 20 establece que si la Comisión Bicameral Permanente, vencido el plazo, no eleva dictamen, las Cámaras deberán abocarse al expreso e inmediato tratamiento del decreto de que se trate de conformidad con lo establecido en los artículos 99.3 y 82 de la Constitución Nacional (que prohíbe la sanción ficta de leyes).

El artículo 22, a su vez, establece que el rechazo o aprobación debe ser expreso, conforme a lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional.

Finalmente, el 24 establece que el rechazo por ambas Cámaras del Congreso del decreto de que se trate implica su derogación de acuerdo con lo que establece el artículo 2º del Código Civil, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su dictado.

Existen dos vías para que arribe a las Cámaras el control de alguno de los decretos: por elevación del dictamen de la Comisión Bicameral Permanente o por abocación en caso que se haya cumplido el plazo para que la comisión eleve el dictamen.

El artículo 8º se refiere, por su ubicación en la Constitución, a la “formación y sanción de leyes”, prohibiendo su sanción ficta o tácita.

Luego, el artículo 82, al que hacen referencia los artículos 20 y 22, resulta, en principio, inaplicable al caso, puesto que ni el decreto que se controla ni la resolución mediante la cual se lo aprobará o rechazará son leyes, al menos en sentido formal, tal como debe ser entendido (puesto que el capítulo quinto de la sección primera del título primero de la parte segunda de la CN se refiere a las leyes formales). Tan inaplicable es que carecería de sentido que una ley remita a un artículo de la Constitución si éste debe ser aplicado.

¿Cuál es el sentido de la remisión entonces?

A mi juicio, la utilidad reside en “el criterio” utilizado por el artículo 82; en particular, en el efecto que éste atribuye al silencio legislativo.

Es sabido que quienes participan de la tesis según la cual el silencio congresional debe tener efecto negativo, fundan su postura en el artículo 82 de la Constitución Nacional.

Quiroga Lavié, por caso, entiende que la ausencia de pronunciamiento del Congreso debe interpretarse como rechazo tácito o ficto del decreto, dado que la prohibición constitucional sólo se refiere a la aprobación o sanción tácita (coherente, además, con la idea de que el silencio no “crea” derecho público y que el decreto no podría adquirir la condición de ley por el mero transcurso del tiempo).

Quien mantiene una posición contraria es Comadira, quien, con carácter previo a fundamentar el criterio del silencio “positivo”, plantea argumentos para excluir la aplicación del artículo 82 de la Constitución Nacional a este caso. Para ello se apoya en que tal artículo fue pensado –y en realidad se refiere– para los casos de leyes de urgencia y para las relaciones de las Cámaras entre sí, agregando que su ubicación sistemática evidencia que está vinculado al trámite de formación y sanción de leyes.

Luego, todos los argumentos que plantean estos autores refiriéndose a la inaplicabilidad del artículo 82 a este supuesto quedarían sin efecto, en principio, en la medida que la propia ley que reglamenta el trámite haga referencia expresa a éste, puesto que, insisto, según mi opinión, remiten al criterio de negarle efectos positivos al silencio que éste sostiene y no al artículo en sí mismo. Ello así porque, cierto es, la Constitución no fija expresamente un criterio para atribuir los efectos del silencio en este caso, de modo que no existen fundamentos para impugnar por inconstitucionalidad la atribución de efectos negativos.

¿Cuál es la interpretación que podría efectuarse de los artículos 20 y 22? Encuentro dos.

La primera interpretación entendería que, al remitir expresamente el artículo 20 al artículo 82 de la Constitución Nacional, ha querido atribuir efectos negativos al silencio del Congreso, de modo que si el decreto no se aprueba expresamente debe quedar sin efecto.

El principal óbice que encontraría esta interpretación es que, si bien las Cámaras deben tratarlo expresa e inmediatamente, no existe plazo para su efectivo tratamiento.

El argumento de la ausencia de plazo, en mi opinión, se rebate fácilmente, dado que supone que el proyecto incluye un artículo que, al no prever plazo, nunca se aplicará (hermenéutica desaconsejada por la propia CSJN). El quid que debería determinar el Poder Judicial sería, entonces, encontrarle plazo, resultando razonable el de la sesión posterior al vencimiento del plazo para que la comisión eleve el dictamen, puesto que las Cámaras deben darle “inmediato” tratamiento.

Existe también otro argumento para sostener los efectos negativos del silencio que consiste en que, según algunos convencionales constituyentes, se habría seguido el sistema español para el régimen de los decretos de necesidad y urgencia. Es sabido que, con base en este antecedente, el juez Petracchi ha entendido que la ausencia de “ley especial” justifica la invalidez de los decretos de necesidad y urgencia puesto que faltaría el cumplimiento de una subetapa prevista en el sistema español, la legislativa (posición que mantuvo en “Guida”, sosteniendo en “Rodríguez” que la ley falta de “ley especial” imposibilita al Poder Ejecutivo para el dictado de estos decretos). A lo que agrega que, aun admitiendo que el Poder Ejecutivo pudiese dictar esta clase de decretos, pese a la imposibilidad de recorrer la etapa legislativa “...sería preciso comprobar que el Congreso no se ha expedido sobre el rechazo o la aprobación del decreto de necesidad de urgencia (...) En tales supuestos, la doctrina española (aplicable por lo dicho supra, considerando 9 a 11) coincide en atribuir al silencio efectos similares a la desaprobación expresa del decreto ley (conforme Salas, Javier, obra citada, páginas 302/303)” (considerando 15 del voto del juez Petracchi, en el caso “Verrocchi”).

Desde mi punto de vista, el argumento para rebatir la aplicación del criterio del artículo 82 no debe fundarse, por lo recientemente dicho, en la ausencia de plazo, sino en que tal interpretación parte de premisas equivocadas, resultando posible una hermenéutica que otorgue sentido a los artículos 20 y 22 del dictamen y, a la vez, permita la vigencia del decreto.

En efecto, el artículo 82 de la Constitución Nacional sostiene, simplemente, que se prohíbe la sanción ficta.

Lo que prohíbe el artículo 20 –al remitir al 82– es que el decreto resulte aprobado sin una manifestación expresa de ambas Cámaras en tal sentido; empero, mal puede interpretarse de aquel que si no es aprobado in-



mediatamente deba perder vigencia, afirmación que se extiende aun de darse la hipótesis de existir plazo para el tratamiento en la propia ley —que no es el caso—.

Es decir que el decreto mantenga su vigencia por no haber sido rechazado, aun cuando las Cámaras no lo hayan tratado, no equivale a sostener que haya sido aprobado tácitamente —lo que estaría prohibido—, puesto que, en el primer caso, se mantiene la posibilidad de controlarlo y, en su caso, rechazarlo —ni se modifica su condición jurídica de decreto a ley, ni se “crea” derecho público mediante el silencio—. Será, entonces, un decreto pendiente de aprobación, no un decreto aprobado.

A lo que debe agregarse, como señala Rennella (*Control de la administración pública*, AAVV, página 661), que cuando la Constitución ha querido imponerle una consecuencia distinta de la convalidación al silencio del Congreso, lo ha dejado sentado con meridiana claridad. Tal es el caso de la designación de jueces en comisión durante el receso del Congreso. El artículo 99, inciso 19, le impone una consecuencia abrogatoria: las designaciones “...expirarán al fin de la próxima legislatura”.

Esta es la interpretación que, a mi juicio, debería realizarse del artículo 20, no obstante los fundamentos políticos que puedan existir para la oposición, lo que no implica que no pueda establecerse, expresamente, que vencido un plazo determinado el decreto pierda su vigencia.

Sin embargo, entiendo que éste no podría fundarse en el artículo 82 de la Constitución Nacional y lo que faltaría al proyecto no es fijar el plazo para que se trate sino el sometimiento de la vigencia del decreto a una condición suspensiva (que se venza el plazo sin que el Congreso le dé tratamiento).

Ahora bien, ¿es conveniente someter los decretos a esta condición?

En primer lugar, siguiendo a Comadira, entiendo que sería asignar un criterio distinto del establecido por la propia Constitución en casos análogos.

Así, como señala este autor, si el artículo 80 de la Constitución Nacional asigna efectos positivos al silencio cuando el Poder Ejecutivo no se pronuncia respecto de la actuación del Congreso podría asignarse, paralelamente, igual consecuencia al caso inverso. Del mismo modo, es la solución que procede frente al silencio congresional respecto del estado de sitio declarado durante su receso por el Poder Ejecutivo.

En efecto, si bien el criterio del proyecto no propone la aprobación ficta definitiva del decreto por el transcurso del tiempo, la solución es análoga a las previstas en los casos comentados, dado que, en ellos, el mero transcurso del tiempo no hace perder la vigencia ni incide sobre la validez de los actos a los que se refiere.

Podría agregarse a ello que en una ley de importancia institucional y sensible al equilibrio de poderes como la proyectada, parecería excesivamente riguroso y

altamente inconveniente, por lo que se explica más adelante, que ellos pierdan vigencia por su falta de tratamiento oportuno, puesto que va en contra de la dinámica legislativa que se persigue, justamente, mediante el dictado de decretos delegados y de necesidad y urgencia.

No debe olvidarse que mientras un decreto aprobado o pendiente de aprobación puede ser derogado o rechazado, un decreto derogado por rechazo ficto —de adoptar la postura según la cual deben atribuirse efectos negativos al silencio— no puede ser luego ratificado, aun resultando legítimo, de modo que desde el punto de vista de los efectos del decreto, la situación es provisoria en el primer caso e irreversible en el segundo. Este último criterio fue sostenido, en el caso de los decretos de necesidad y urgencia, en el caso “Della Blanca” por la CSJN, al sostener que “sólo un razonamiento equivocado podría asignarle a la ley 24.700 cualidades vivificantes y convalidatorias de un decreto —derogado— que había intentado justificar en razón de la necesidad y urgencia transcurrida, según el Poder Ejecutivo, prácticamente siete años antes de su sanción” (considerando 5).

A mayor abundamiento, la falta de control del decreto por el Poder Legislativo no excluye la propia del Poder Judicial. Así, la Corte, expresamente, reivindicó la función del Poder judicial, entre otros, en el caso “Verrocchi”, donde sostuvo expresamente que: “contrariamente a lo que sostiene el recurrente, corresponde al Poder Judicial el control de constitucionalidad sobre las condiciones bajo las cuales se admite esa facultad excepcional, que constituyen las actuales exigencias constitucionales para su ejercicio” (considerando 9).

Por otra parte, en el caso de estos decretos, si es el propio Congreso quien ha delegado facultades, o bien el Poder Ejecutivo se ha hecho cargo espontáneamente por estar aquél fácticamente imposibilitado de cumplir sus funciones, no parece razonable que luego el Congreso, por omisión, pueda dejar sin efecto las medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo justificadas, justamente, en la inacción de aquél. A este argumento de mayor conveniencia se suma otro jurídico expresado por la CSJN en el caso “Rodríguez”, según el cual, la omisión legislativa en sancionar la “ley especial” no podía privar *sine die* al titular del Poder Ejecutivo de una facultad conferida por el constituyente. Este fundamento resulta *mutatis mutandis* de aplicación al caso de ausencia de tratamiento del decreto, a lo que correspondería agregar que no parece adecuado que la mora en el cumplimiento de sus funciones por un poder pueda perjudicar la validez de los decretos válidamente emitidos por otro.

En este sentido, en el caso “Peralta” (“Fallos” 313:1513) la CSJN sostuvo que debía mantenerse la validez del decreto —de necesidad y urgencia en aquel caso—, condicionado por dos razones fundamentales: “1) que, en definitiva, el Congreso Nacional, en ejer-

cicio de poderes constitucionales propios, no adopte decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados...” (considerando 24), para luego agregar que “...esto no extrae, sin embargo, como ya se dijo, la decisión de fondo de manos de Congreso Nacional, que podrá alterar o coincidir con lo resuelto; pero en tanto no lo haga, o conocida la decisión no manifiesta en sus actos más que tal conocimiento y no repudio –conforme considerandos 30 y 31– no cabe en la situación actual del asunto coartar la actuación del presidente en cumplimiento de su deber inmediato”.

Sin embargo, tal como sostiene Petracchi, en su voto en el caso “Verrocchi”, los constituyentes Natale y Ortiz Pellegrini señalaron en su intervención que “...derogamos para siempre la doctrina del caso ‘Peralta’, que le dio valor positivo al silencio como expresión del Congreso. No hay más silencio del Congreso que pueda interpretarse como un consentimiento al Poder Ejecutivo si no se lo indica expresamente. El caso ‘Peralta’ ha fenecido, ha muerto...”, de lo que Petracchi sostiene que “la omisión de pronunciamiento congresal –silencio– es equivalente a un rechazo, con lo cual, también en esta hipótesis, el decreto 770/96 pierde validez”.

En mi opinión, si se intenta hacer valer esta opinión para desvirtuar lo establecido en el proyecto, debería oponerse que, en realidad, el proyecto no establece el “efecto positivo” del silencio del Congreso, tal como lo vedan estos argumentos.

En efecto, en “Peralta”, la ratificación del decreto se fundaba en la falta de adopción de medidas distintas en los puntos de política económica considerados, de modo que la ratificación resultaba, ciertamente, tácita –por cuanto no se refería directamente al decreto–. La “eliminación” de la doctrina del caso “Peralta” mediante la reforma constitucional implicó que la ratificación deba ser, en todos los casos, expresa –tal como establece el proyecto–, mas no que deba atribuirse efectos negativos al silencio del Congreso. Tanto es así que en “Della Blanca” (fallo posterior a la reforma del 94) la Corte valoró la ausencia de voluntad ratificatoria expresa del Congreso para no validar el decreto cuestionado, lo que resultaría innecesario si con la reforma el rechazo debiese ser, como insinúa Petracchi, ficto.

En definitiva, la solución del proyecto no asigna, estrictamente, “efectos positivos” al silencio del Congreso. Si ello sucediese, el decreto quedaría ratificado (aprobado) de manera ficta; es decir, por su falta de tratamiento. Tampoco asigna “efecto negativo”, sino que del silencio del Congreso debe interpretarse, simplemente, que el decreto mantiene su vigencia hasta tanto resulte aprobado o rechazado.

Finalmente, un punto cuestionable del dictamen es aquel referido a los requisitos establecidos para que el decreto resulte rechazado.

Según establece el artículo 24 ya citado, para rechazar el decreto se requiere mayoría absoluta de los miembros presentes de ambas Cámaras, de modo que,

si una de ellas rechaza y la otra aprueba el decreto, no puede considerarse rechazado.

En mi proyecto queda claramente establecido que una resolución en sentido de rechazo implica la desestimación del decreto (artículo 9º). Es coincidente, por tanto, con el del dictamen del año 2002 (OD 20/2002) en el que, si bien no se establece con claridad cuál es el efecto del rechazo por una de las Cámaras, el ya citado artículo 27 establece que, “si cualquiera de las Cámaras no se expidiera en los plazos previstos en la presente ley, se entenderá, sin admitirse interpretación en contrario, que existe rechazo del decreto”. Podría interpretarse de este artículo que el rechazo de una de las Cámaras importa el rechazo de la medida, incluso, cuando éste es expreso, dado que no se justifica una solución distinta.

Tal como está establecido, este requerimiento importa la autorrestricción del Congreso al cumplimiento de la función legislativa, inconstitucional por cuanto el artículo 99.3 de la Constitución Nacional establece una prescripción según la cual “el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo”.

Impedir que un decreto sea rechazado por la mayoría de una de las Cámaras es atribuir a los decretos controlados el carácter de leyes, por lo que intentaré explicar seguidamente.

Para demostrar esta afirmación es necesario ahondar en el fundamento político-constitucional del principio de legalidad, al amparo del cual se limitan los derechos constitucionales y se fijan competencias de los poderes constituidos.

En el primer caso (limitación de derechos constitucionales), si bien el principio de legalidad se fundamenta, como es sabido, en los artículos 14 y 19 de la Constitución Nacional, deben mencionarse, especialmente, los artículos de los tratados internacionales con jerarquía constitucional (artículo 29 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y 4º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) y, en particular, el artículo 30 del Pacto de San José de Costa Rica.

Este último establece que las restricciones permitidas al goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la convención “no pueden ser aplicadas sino conforme a las leyes que por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”. En la interpretación de este artículo la Corte Interamericana de Derechos Humanos opinó por unanimidad que la locución “leyes” “...en el artículo 30 de la convención significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las Constituciones de los Estados parte para la formación de leyes” (OC 6/86).

Sin embargo, este principio ha sido relativizado como un modo de autopreservación del Estado de

derecho; es conocida la cita sobre el tema de Donoso Cortes, usualmente utilizada por la doctrina al tratar el tema de los decretos de necesidad y urgencia, cuando expresaba: "...el legislador que en tiempos de disturbios y trastornos aspira a gobernar con las leyes comunes es un imbécil; el que aun en tiempos de disturbios y trastornos aspira a gobernar sin ley es temerario. El derecho común es la regla ordinaria de los hombres en tiempo de bonanza. El derecho excepcional es su regla común en circunstancias excepcionales".

El principio de legalidad, entonces, exige en la elaboración de normas de rango legal por el Poder Ejecutivo admitir la actuación del órgano legislativo constitucionalmente previsto y democráticamente elegido y que estas normas sean elaboradas según el procedimiento constitucionalmente establecido para la formación de leyes.

De hecho, en el caso de los decretos de necesidad y urgencia, la Constitución, al establecer los requisitos para su dictado, respeta de manera absoluta el principio de legalidad en determinadas materias. Así, no pueden dictarse decretos de necesidad y urgencia que regulen materia penal, electoral, tributaria o el régimen de los partidos políticos. En el caso del principio de legalidad en materia tributaria, éste ha sido ratificado por la CSJN, para el caso de los decretos de necesidad y urgencia, en el conocido caso "Video Club Dreams" ("Fallos" 318:1154) en el que sostuvo que "...aun cuando en el caso 'Peralta' esta Corte reconoció la validez de una norma de este tipo, ponderando la imposibilidad del Congreso para remediar una situación de grave riesgo social; ya en esa oportunidad se señaló que 'en materia económica, las inquietudes de los constituyentes se centraron en temas como la obligada participación del Poder Legislativo en la imposición de contribuciones (artículo 67, inciso 2), consustanciada con la forma republicana de gobierno' (considerando 22). Se adelantó de tal modo una conclusión que se deriva directamente del principio de legalidad en materia impositiva, cual es la limitación constitucional infranqueable que supone esa materia para los decretos referidos, aún cuando se reconozca su validez respecto de otras materias y en las especialísimas circunstancias que precedieron al dictado del decreto 36/90"; en el caso de los decretos delegados, idéntico principio ha sido invocado para declarar la inconstitucionalidad de la delegación al Poder Ejecutivo (artículo 59 de la ley 25.237) de la facultad de determinar las tasas a percibir por la Inspección General de Justicia ("Selcro", "Fallos" 326:4251); de ahí que puede interpretarse que los límites del artículo 99.3 fundados en el principio de legalidad sean extensibles a los decretos delegados.

Esta circunstancia determina que la intervención del Congreso, y en particular la forma de conformar su voluntad ratificatoria, deba ser analizada con especial énfasis, dado que de las potestades administrativas, la reglamentaria es aquella que mayor impacta sobre los derechos individuales.

Si bien el primero de los requisitos mencionados (participación del órgano legislativo) ha sido expresamente previsto en la Constitución Nacional al prever la participación del Congreso en el control, el segundo (procedimiento) ha sido delegado por aquélla a éste al establecer, en el artículo 99.3, 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".

Ahora bien, naturalmente la Constitución no pudo prever que, para la elaboración de estos decretos, se siguiera el proceso de formación y sanción de leyes previsto en circunstancias normales. Sin embargo, resulta imperioso que, para no contribuir a un proceso creciente de deslegalización y falta de legitimidad política de las normas comprendidas y, en definitiva, como modo de reivindicar el principio de legalidad, se respete en la intervención del Congreso, cuanto menos, la forma de integración de las mayorías que conforman la voluntad legislativa prevista en la Constitución. Ello no implica que para el control del decreto deba seguirse idéntico trámite que para la formación y sanción de leyes (tal como lo prevé el proyecto al establecer que las Cámaras se pronuncian mediante resoluciones), dado que la propia Constitución, en el artículo 99.3, establece la remisión simultánea a ambas Cámaras para el tratamiento de inmediato por éstas (solución que impide, a su vez, por un parte, que se adopten medidas arbitrarias, dado que la Cámara de origen tiene la posibilidad de prevalecer por sobre la voluntad disidente de la revisora; y, por otra, excluir a la decisión congresual del veto presidencial).

De este modo, aun cuando la norma no provenga originariamente del Congreso, se respetará el fundamento central del principio de legalidad, según el cual las medidas que impliquen restricciones a la esfera de libertad deben contar con el aval del poder cuya composición política refleja y representa los diversos intereses de los individuos afectados por aquéllas.

Se ha sostenido que las normas legislativas son aquellas que provienen del proceso que manifiesta el resultado de la voluntad general de la colectividad directamente representado y que se exhiben en el rango jerárquico superior de las creaciones normativas, dentro del orden jurídico estatal, utilizando como procedimiento el de deliberación. En definitiva, la existencia de un derecho excepcional no puede significar la abdicación del ejercicio de la función legislativa sino un ejercicio distinto adaptado a la excepcionalidad, dado que, interpretando la cita de este autor, no hay dudas, de que la jerarquía legal proviene de la representación de la voluntad general y del proceso deliberativo de toma de decisiones.

Se dirá contra esto que el rechazo de la medida por parte de una de las Cámaras no implica su aprobación, dado que ésta requiere, paralelamente, el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara.

Sin embargo, tan evidente como esta afirmación resulta que la medida controlada carece de la representación política que la Constitución exige para que esa medida tenga rango legal, de modo que, si de acuerdo con el procedimiento constitucionalmente previsto no se cumplen los requisitos necesarios para la conformación de la voluntad legislativa, lo que queda demostrado frente al rechazo de una Cámara, la jerarquía legal de esa norma no encuentra justificativo alguno en el cual fundarse, aun cuando no haya sido expresamente rechazado por ambas.

Esto se vincula, a su vez, con el fundamento de que la voluntad legislativa se exprese mediante resoluciones, dado que si con ello se pretende evitar, entre otras cosas, el manejo arbitrario del ingreso de los decretos para hacer prevalecer a alguna de las Cámaras (en su condición de Cámara de origen), ese manejo se facilita si alguna de las Cámaras, no obstante su expreso rechazo, no puede hacer cesar la vigencia de la medida).

Por otra parte, la Corte ha entendido demostrada la “ratificación” de la medida por el Congreso frente al dictado de leyes; así, por ejemplo, en el caso “Guida” ha sostenido que “...corresponde señalar que la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de la situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que –en uso de facultades privativas– compete al Congreso de la Nación conforme al artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas Cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo nacional al enfrentar la crisis” (considerando 6).

A su vez, si de interpretar la reforma constitucional se trata, no debe olvidarse, al momento de reglar el alcance de la intervención del Congreso, que uno de los ejes de tal reforma resultó la atenuación del presidencialismo y el fortalecimiento del rol del Congreso, tal como lo recuerda la CSJN en el caso “Verrocchi” (considerando 7, “Fallos” 322:1726), lo que parece oponerse a que el Ejecutivo pueda mantener la vigencia de sus medidas frente al rechazo expreso de una de las Cámaras.

A esto debe agregarse que el principio de legalidad limita, también, la actuación de la administración pública, es decir, del propio Poder Ejecutivo. De este modo, el principio de legalidad, ya sea asignándole competencias como regulando relaciones jurídicas públicas, justifica también la limitación de la actuación del Poder Ejecutivo, que, de no encontrar ratificación en la voluntad legislativa, quedaría sujeta simplemente a su propia restricción.

## SOLICITADA POR EL SEÑOR SENADOR GUINLE

Señor presidente:

La presente inserción tiene por objeto el estudio del proyecto de ley y su relación con lo que fuera mi disidencia parcial al dictamen de mayoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales impreso en el Orden del Día N° 20 del 18 de marzo de 2002.

### I. *En general: sobre el objeto del proyecto y de su técnica legislativa*

El proyecto de ley versa sobre una materia para la cual la Constitución contiene expresas disposiciones y estipula su regulación (específicamente, sobre el trámite y los alcances de la intervención del Congreso) a través de la sanción de una ley especial, por lo que más allá del tiempo transcurrido desde la reforma de 1994, no cabe duda que desde todos los ámbitos se debe saludar el avance que significa reglamentar la materia con una ley especial, que requiere una mayoría calificada, y que en lo específico a su técnica legislativa significa un importante avance en relación con el anterior proyecto del año 2002.<sup>1</sup>

Debemos tener presente que la Constitución estableció como principio general el de prohibir que el Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas, salvo cuando medien circunstancias excepcionales que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes, y aún así la Ley Suprema veda tal posibilidad cuando la norma verse sobre materia penal, tributaria, electoral o relacionada con el régimen de partidos políticos.

Tratándose de una ley que regula el trámite y los alcances de la intervención del Congreso en las materias que surgen de los artículos 76, 99, inciso 3, cuarto párrafo, y 100, incisos 12 y 13, la técnica legislativa del proyecto en general es armoniosa, puesto que no reitera lo que ya está dicho en la Constitución.<sup>2</sup>

Por otra parte, de pretenderse reafirmar lo que expresa la Constitución, la ley no podría contener disposición siquiera semejante, sino que debería estar redactada con un texto idéntico, a fin de evitar conflictos de interpretación y alcances entre la Constitución Nacional y la norma infraconstitucional.

De lo expuesto, destaco que el texto de la norma es homogéneo en función de la regulación orgánica en lo relacionado con el trámite y alcances que corresponden a la intervención del Congreso en aquellos casos en que el Poder Ejecutivo nacional dicta los decretos de necesidad y urgencia, por delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes.

<sup>1</sup> Dictamen citado ut supra.

<sup>2</sup> Cabe aclarar que, de hacerlo, sería sobreabundante en virtud del principio de jerarquía constitucional consagrado en el artículo 31.



## II. En particular

El artículo 1º del dictamen subraya el objeto de la ley de una forma clara y precisa, evitando caer en uso inadecuado del lenguaje, y no se refiere en modo alguno a los supuestos de excepcionalidad que habilitan al Poder Ejecutivo, sino por el contrario a la intervención del Congreso respecto a la cuestión objeto de estudio, que es justamente el objeto de la ley especial, pues la Constitución Nacional en el artículo 99, inciso 3, claramente establece que la materia será la de regular "...el trámite y los alcances de la intervención del Congreso...".

Considero acertada la fórmula empleada por el artículo 2º del proyecto que fija el régimen jurídico y la competencia de la Comisión Bicameral Permanente, distinguiendo tal como lo estipula el texto constitucional, la intervención de la comisión según se trate de decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa o de decretos de promulgación parcial de leyes. La regulación de estos últimos es congruente con lo establecido en el artículo 80 de la CN en cuanto determina que: "...en este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia...".

En lo que respecta a la integración de la comisión bicameral, considero coherente mantener el criterio seguido por el Poder Legislativo en materia de constitución de comisiones bicamerales, estableciendo que ella misma cuente con ocho miembros por cada Cámara,<sup>3</sup> cumpliéndose de este modo la manda constitucional de composición proporcional de las representaciones políticas de cada Cámara.

En cuanto al funcionamiento de la comisión, y por ser una competencia del Congreso, entiendo adecuado y congruente a la letra constitucional el texto proyectado en cuanto a la intervención de la comisión aun durante el receso del Congreso de la Nación.

En lo que respecta a los artículos 17 y 24 del proyecto de ley, considero positivo que el dictamen recoja como pauta de vigencia de los decretos de los que trata la ley el principio general establecido en el artículo 20 del Código Civil, y la interpretación que sobre el particular tienen nuestros tribunales, siendo pertinente tener presente que sobre el particular la Corte Suprema tiene dicho que: "...El legislador podrá hacer que la ley nueva destruya o modifique un mero interés, una simple facultad o un derecho en expectativa ya existente; los jueces, investigando la intención de aquél podrán, a su vez, atribuir a la ley ese mismo efecto, pero ni el

legislador ni el juez pueden en virtud de una ley nueva o de su interpretación, arrebatar o alterar un derecho patrimonial adquirido al amparo de la legislación anterior, ya que en ese caso el principio de la no retroactividad deja de ser una simple norma legal para confundirse con el principio constitucional de la inviolabilidad de la propiedad..."<sup>4</sup>

Las disposiciones contenidas en los artículos 18 y 20 del proyecto tienden a brindar seguridad y celeridad al trámite parlamentario, pues prevén supuestos de eventual incumplimiento por parte del jefe de Gabinete de la remisión en el plazo previsto en la Constitución de los decretos, así como también del tratamiento de oficio –avocación– de los decretos por parte de ambas Cámaras ante la no emisión de dictamen por parte de la comisión bicameral en el plazo de diez días.

En materia de rechazo, el artículo 24 del proyecto estipula que las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones, debiendo la aprobación o rechazo ser expresa conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución. Desde ya anticipo que comparto plenamente esta solución, pues contrariamente a lo que ha podido entenderse, la Constitución claramente establece la intervención del Congreso (artículo 99, inciso 3, cuarto párrafo *in fine*) y no es por lo tanto suficiente la sola resolución individual de una de las Cámaras, sino que si se interpreta que es aplicable el artículo 82, y por lo tanto se rechaza la posible aplicación de la teoría que concede efectos positivos al silencio, se sigue como lógica consecuencia la necesidad de que sean ambas Cámaras del Poder Legislativo las que se expidan. La remisión simultánea a ambas Cámaras "... justificada por la celeridad que desea imponer la propia norma al examen de tales decretos y que explicita al prever que deben 'someterse' a la comisión 'dentro de los diez días' de dictados, no puede hacernos perder de vista que el Congreso emite una opinión relevante en este campo sólo con el acuerdo de los dos cuerpos legislativos. La cuestión no es por cierto novedosa y ha sido objeto de consideración por parte de nuestros tribunales, que han requerido invariablemente una 'idéntica expresión de voluntad' para reputar válida una decisión de este orden..."<sup>5</sup>

Asimismo, al preverse que la voluntad legislativa se expresa a través de una resolución de cada Cámara, se evita el caer en la oscura terminología de ley no vetable, que por otra parte no se condice con la Constitución Nacional, pues en lo que hace al proceso y formación de las leyes rige el artículo 78 de la Constitución Nacional que dispone "...Aprobado un proyecto de ley

<sup>3</sup> Igual número de integrantes tienen la Comisión Bicameral Permanente de Fiscalización de los órganos y actividades de seguridad interior y la Comisión Bicameral del Mercosur, entre otras. Por su parte, la Comisión Mixta Revisora de Cuentas, la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y la Comisión Bicameral de Seguimiento de las facultades delegadas al PEN tienen doce miembros cada una, correspondiendo seis a la Cámara de Diputados y seis al Senado.

<sup>4</sup> CSJN, "San Luis c/Estado nacional s/acción de amparo". Voto del doctor Carlos S. Fayt.

<sup>5</sup> Corcuera, Santiago H., "Decretos con necesidad urgente", "La Nación", Sección notas, 29 de junio de 2006, página 21.

por la Cámara de su origen, pasa para su discusión a la otra Cámara. Aprobado por ambas, pasa al Poder Ejecutivo de la Nación para su examen, y si también obtiene su aprobación, lo promulga como ley...". Como excepción, en su artículo 83, la Ley Fundamental prevé un caso de ley no susceptible de veto, supuesto que se origina cuando es confirmado por mayoría de dos tercios de los votos un proyecto de ley vetado en todo o en parte por el Poder Ejecutivo.

El artículo 99, inciso 3, de la Constitución es por demás claro en que para la aceptación o rechazo de tales decretos se necesita la intervención del Congreso –ambas Cámaras–, y la forma en que las Cámaras adoptan decisiones autónomas es a través de resoluciones.<sup>6</sup>

Cuando este cuerpo emitió dictamen con respecto a un proyecto de ley similar, en el año 2002, su artículo 27 disponía: "...Si cualquiera de las Cámaras no se expidiera en los plazos previstos en la presente ley, se entenderá, sin admitirse interpretación en contrario, que existe rechazo del decreto...". Esta solución fue oportunamente criticada por mí a través de una disidencia parcial por entender que en todos los casos era aplicable el artículo 82 de la Constitución, y en lo específico al tema, la Constitución dice: "...Esta comisión (la bicameral permanente) elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras".<sup>7</sup> Por eso ha podido pensarse que el despacho de la comisión sea inevitable. Aunque él se entendiera obvio, si no se pronunciara en el plazo de diez días –y existiendo además la posibilidad de avocación por parte del pleno de cada Cámara en ese supuesto–; no

existe, en cambio, posibilidad alguna de que el Congreso omita el tratamiento, con lo que proscribiera la solución del rechazo ficto o derogación por no tratamiento. Por lo demás, si el rechazo debe hacerse por resolución, entonces no cabría una sanción ficta.<sup>8</sup> Este criterio es el que con buen juicio, a mi entender, se sigue en los artículos 22 y 24 del presente proyecto.

Sostengo por lo expuesto, que nuestra Constitución se enlaza en la doctrina que acuerda efectos jurídicos a los decretos mientras no sean expresamente derogados por el Congreso y exige entonces una actividad de éste y no consiente su omisión. La omisión –mora del Congreso– implica convalidación.

No se puede torcer lo que la letra de la Ley Suprema dice; en ella no se concibe el no tratamiento, pues es ésta una obligación que el Congreso debe ejercer con la debida responsabilidad. La omisión, por lo tanto, hace vivir al decreto hasta que se expida el Congreso. Es ésta la solución constitucional y a ella hay que atenerse.

### III. Conclusión

A modo de colofón, podría decirse que el dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales, además de dar por saldada una deuda que el Congreso Nacional tiene para con el constituyente en particular y con la sociedad toda en general, guarda una coherencia con la letra de la Constitución y con el ordenamiento jurídico todo. Nuestra sociedad da un paso más en lo que concierne al respeto de las instituciones al reglamentar esta materia sobre la que no existe en realidad, a la fecha, ningún tipo de control.

<sup>6</sup> Vale destacar, por una cuestión de honestidad intelectual, que en la disidencia parcial citada el suscrito sostenía el criterio de la necesidad de una ley que no podía ser vetada –en el caso de rechazo– del decreto de necesidad y urgencia, argumento que considero superado por los aportes que tomo en las consideraciones que ahora realizo.

<sup>7</sup> Artículo 99, inciso 3, cuarto párrafo, segunda cláusula.

<sup>8</sup> Artículo 82 CN.