



REPUBLICA ARGENTINA

DIARIO DE SESIONES

CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION

23ª REUNION – 16ª SESION ORDINARIA

JULIO 20 DE 2006

PERIODO 124º

Presidencia de los señores diputados

Alberto E. Balestrini
Patricia Vaca Narvaja
y **Graciela Camaño**

Secretarios:

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

Prosecretarios:

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



DIPUTADOS PRESENTES:

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

DAZA, Héctor Rubén
 DE BERNARDI, Eduardo
 DE LA BARRERA, Guillermo
 DE LA ROSA, María Graciela
 DE MARCHI, Omar Bruno
 DE NARVÁEZ, Francisco
 DELLEPIANE, Carlos Francisco
 DEPETRI, Edgardo Fernando
 DI LANDRO, Oscar Jorge
 DI POLLINA, Eduardo Alfredo
 DI TULLIO, Juliana
 DÍAZ, SUSANA E.
 DÍAZ BANCALARI, José María
 DÍAZ ROIG, Juan Carlos
 DOGA, María Nélida
 DOVENA, Miguel Dante
 FABRIS, Luciano Rafael
 FADEL, Patricia Susana
 FERNÁNDEZ, Alfredo César
 FERRÁ DE BARTOL, Margarita
 FERRI, Gustavo Enrique
 FERRIGNO, Santiago
 FERRO, Francisco José
 FIGUEROA, José Oscar
 FIOL, Paulina Esther
 GALANTINI, Eduardo Leonel
 GALLO, Daniel Oscar
 GALVALISI, Luis Alberto
 GARCÍA, María Teresa
 GARCÍA, Susana Rosa
 GARCÍA DE MORENO, Eva
 GARCÍA MÉNDEZ, Emilio Arturo
 GARÍN DE TULA, Lucía
 GARRIDO ARCEO, Jorge Antonio
 GENEM, Amanda Susana
 GIACOMINO, Daniel Oscar
 GINZBURG, Nora Raquel
 GIOJA, Juan Carlos
 GIORGETTI, Jorge Raúl
 GIUBERGIA, Miguel Ángel
 GIUDICI, Silvana Myriam
 GODOY, Juan Carlos Lucio
 GODOY, Ruperto Eduardo
 GONZÁLEZ, Jorge Pedro
 GONZÁLEZ, María América
 GORBACZ, Leonardo Ariel
 GUTIÉRREZ, Francisco Virgilio
 GUTIÉRREZ, Graciela Beatriz
 HEREDIA, Arturo Miguel
 HERNÁNDEZ, Cinthya Gabriela
 HERRERA, Alberto
 HERRERA, Griselda Noemí
 IGLESIAS, Roberto Raúl
 ILARREGUI, Luis Alfredo
 INGRAM, Roddy Ernesto
 IRRAZÁBAL, Juan Manuel
 ITURRIETA, Miguel Ángel
 JANO, Ricardo Javier
 JEREZ, Esteban Eduardo
 JEREZ, Eusebia Antonia
 KAKUBUR, Emilio
 KRONEBERGER, Daniel Ricardo
 KUNKEL, Carlos Miguel
 LANDAU, Jorge Alberto
 LAURITTO, José Eduardo
 LEMOS, Silvia Beatriz
 LEYBA de MARTÍ, Beatriz Mercedes
 LÓPEZ, Amelia de los Milagros
 LORENZO BOROCOTÓ, Eduardo
 LOVAGLIO SARAVIA, Antonio
 LOZANO, Claudio
 LUSQUINOS, Luis Bernardo
 MACALUSE, Eduardo Gabriel

MACCHI, Carlos Guillermo
 MACRI, Mauricio
 MANSUR, Nélida Mabel
 MARCÓ DEL PONT, Mercedes
 MARCONATO, Gustavo Ángel
 MARCONETTO, Aldo Juan
 MARINO, Adriana del Carmen
 MARINO, Juliana Isabel
 MARTÍNEZ, Julio César
 MARTÍNEZ GARBINO, Emilio Raúl
 MARTINI, Hugo
 MASSEI, Oscar Ermelindo
 MEDIZA, Heriberto Eloy
 MÉNDEZ de FERREYRA, Araceli Estela
 MENEM, Adrián
 MERINO, Raúl Guillermo
 MOISÉS, María Carolina
 MONAYAR, Ana María Carmen
 MONGELO, José Ricardo
 MONTENEGRO, Olinda
 MONTI, Lucrecia
 MORANDINI, Norma Elena
 MORENO, Carlos Julio
 MORINI, Pedro Juan
 MÜLLER, Mabel Hilda
 NEGRI, Mario Raúl
 NEMIROVSKI, Osvaldo Mario
 NIEVA, Alejandro Mario
 OLIVA, Cristian Rodolfo
 OLMOS, Graciela Hortencia
 OSORIO, Marta Lucía
 OSUNA, Blanca I.
 OVIEDO, Alejandra Beatriz
 PANZONI, Patricia Ester
 PASTORIZA, Eduardo Antonio
 PÉREZ, Adrián
 PÉREZ, Mirta
 PERIÉ, Hugo Rubén
 PESO, Stella Marys
 PINEDO, Federico
 POGGI, Claudio Javier
 PORTO, Héctor Norberto
 QUIROZ, Elsa Siria
 RAIMUNDI, Carlos Alberto
 RECALDE, Héctor Pedro
 RICHTER, Ana Elisa Rita
 RICO, María del Carmen Cecilia
 RÍOS, María Fabiana
 RITONDO, Cristian Adrián
 RODRÍGUEZ, Marcela Virginia
 RODRÍGUEZ, Oscar Ernesto Ronaldo
 ROJKES DE ALPEROVICH, Beatriz L.
 ROMÁN, Carmen
 ROMERO, Rosario Margarita
 ROQUEL, Rodolfo
 ROSSI, Agustín Oscar
 ROSSO, Graciela Zulema
 RUCKAUF, Carlos Federico
 SALIM, Fernando O.
 SALIM, Juan Arturo
 SALUM, Osvaldo Rubén
 SARGHINI, Jorge Emilio
 SARTORI, Diego Horacio
 SLUGA, Juan Carlos
 SNOPEK, Carlos Daniel
 SOLANAS, Raúl Patricio
 SOSA, Carlos Alberto
 SOTO, Gladys Beatriz
 SPATOLA, Paola Rosana
 STELLA, Aníbal Jesús
 STORANI, Federico Teobaldo Manuel
 STORERO, Hugo Guillermo
 SYLVESTRE BEGNIS, Juan Héctor
 TATE, Alicia Ester

THOMAS, Enrique Luis
TINNIRELLO, Carlos Alberto
TOMAZ, Adriana Elisa
TORINO, Héctor Omar
TORRONTEGUI, María Angélica
TULIO, Rosa Ester
UÑAC, José Rubén
URTUBEY, Juan Manuel
VACA NARVAJA, Patricia
VANOSSI, Jorge R.
VARGAS AIGNASSE, Gerónimo
VARISCO, Sergio Fausto
VELARDE, Marta Sylvia
VILLAVERDE, Jorge Antonio
WEST, Mariano Federico
WILDER, Ricardo Alberto
ZANCADA, Pablo Ventura

ZIMMERMANN, Víctor
ZOTTOS, Andrés

AUSENTES, CON LICENCIA:

FRANCO, Hugo Alberto
LEMME, María Alicia
OCAÑA, María Graciela
OSCOS, María Ilse

AUSENTES, CON SOLICITUD DE
LICENCIA PENDIENTE DE APROBA-
CION DE LA HONORABLE CAMARA:

AUGSBURGER, Silvia
BAYONZO, Liliana Amelia
COSTA, Roberto Raúl

DE BRASI, Marta S.
LAMBERTO, Oscar Santiago
LIX KLETT, Roberto Ignacio
ROZAS, Ángel
SANTANDER, Mario Armando
SESMA, Laura J.
TONELLI, Pablo Gabriel

AUSENTES, CON AVISO:

CECCO, Carlos Jaime
DELICH, Francisco José
MAFFEI, Marta Olinda
PÉREZ, Alberto César
TOLEDO, Hugo David

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

SUMARIO

1. **Izamiento de la bandera nacional.** (Pág. 3.)
2. **Plan de labor** de la Honorable Cámara. (Pág. 4.)
3. **Mociones de preferencia** y de tratamiento **sobre tablas.** (Pág. 4.)

I. **Mociones de preferencia, con despacho de comisión.** Se aprueban. (Pág. 4.)

II. **Moción** del señor diputado Oliva de que se trate **sobre tablas** el proyecto de declaración del que es coautor por el que se declaran de interés de la Honorable Cámara los festejos del 453º aniversario de la fundación de la ciudad de Santiago del Estero (3.877-D.-2006). Se aprueba. (Pág. 4.)

4. **Consideración** del asunto al que se refiere el número 3.II de este sumario. Se sanciona. (Página 4.)
5. **Consideración** de los dictámenes de la Comisión de Asuntos Constitucionales en el proyecto de ley en revisión sobre el régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes (100-S.-2006). Se sanciona definitivamente (*ley* 26.122). (Pág. 6.)

6. Apéndice:

A. **Sanciones de la Honorable Cámara.** (Página 94.)

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

1. **Carrió.** (Pág. 96.)

2. **César.** (Pág. 98.)

3. **Comelli.** (Pág. 100.)

4. **De Bernardi.** (Pág. 103.)

5. **Díaz Bancalari.** (Pág. 104.)

6. **Jerez (E.E.).** (Pág. 108.)

7. **Montenegro.** (Pág. 110.)

8. **Rossi.** (Pág. 111.)

9. **Solanas.** (Pág. 115.)

10. **Tate.** (Pág. 116.)

11. **Zottos.** (Pág. 118.)

C. **Asistencia de los señores diputados a las sesiones** (marzo a junio de 2004). (Pág. 120.)

—En Buenos Aires, a los veinte días del mes de julio de 2006, a la hora 12 y 15:

1

IZAMIENTO DE LA BANDERA NACIONAL

Sr. Presidente (Balestrini). — Con la presencia de 131 señores diputados queda abierta la sesión.

Invito al señor diputado por el distrito electoral de Formosa don Mario Fernando Bejarano a izar la bandera nacional en el mástil del recinto.

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

Por todo lo expuesto es que solicitamos la aprobación del presente proyecto.

Cristian R. Oliva. – Daniel A. Brue.

Sr. Presidente (Balestrini). – En consideración.

Se va a votar.

– Resulta afirmativa.

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

Se harán las comunicaciones pertinentes.

5

REGIMEN LEGAL DE LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA, DE DELEGACION LEGISLATIVA Y DE PROMULGACION PARCIAL DE LEYES

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Asuntos Constitucionales ha considerado el proyecto de ley en revisión sobre el Régimen Legal de los Decretos de Necesidad y Urgencia, de Delegación Legislativa y de Promulgación Parcial de Leyes y ha tenido a la vista los proyectos de ley de los señores diputados Cantini, Ríos, Vanossi, Pérez (A.) y otros; Atanasof, Alvarez y otros; Bielsa, Carrió y otros; y Zottos y otros; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja su sanción.

Sala de la comisión, 12 de julio de 2006.

Juan M. Urtubey. – Jorge A. Landau. – Rodofo Roquel. – Marta S. Velarde. – Jorge M. A. Argüello. – María A. Carmona. – Nora N. César. – Luis F. J. Cigogna. – Diana B. Conti. – Stella M. Córdoba. – Ariel R. A. Dalla Fontana. – Eduardo De Bernardi. – Carlos M. Kunkel. – Heriberto E. Mediza. – Carlos J. Moreno. – Rosario M. Romero. – Gerónimo Vargas Aignasse.

En disidencia total:

Juan J. Alvarez. – Francisco De Narváez.
Buenos Aires, 7 de julio de 2006.

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

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en

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

la fecha, ha sancionado el siguiente proyecto de ley que paso en revisión a esa Honorable Cámara:

El Senado y Cámara de Diputados,...

REGIMEN LEGAL DE LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA, DE DELEGACION LEGISLATIVA Y DE PROMULGACION PARCIAL DE LEYES

TITULO I

Objeto

Artículo 1º – Esta ley tiene por objeto regular el trámite y los alcances de la intervención del Congreso respecto de los decretos que dicta el Poder Ejecutivo:

- a) De necesidad y urgencia;
- b) Por delegación legislativa;
- c) De promulgación parcial de leyes.

TITULO II

Comisión Bicameral Permanente. Régimen jurídico. Competencia

Art. 2º – La Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional, se rige por esta ley y las disposiciones de su reglamento interno; y tiene competencia para pronunciarse respecto de los decretos:

- a) De necesidad y urgencia;
- b) Por delegación legislativa; y
- c) De promulgación parcial de leyes, dictados por el Poder Ejecutivo nacional en los términos de los artículos 99, inciso 3 ; 76; 80 y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional.

Integración

Art. 3º – La Comisión Bicameral Permanente está integrada por ocho (8) diputados y ocho (8) senadores, designados por el presidente de sus respectivas Cámaras a propuesta de los bloques parlamentarios respetando la proporción de las representaciones políticas.

Duración en el cargo

Art. 4º – Los integrantes de la Comisión Bicameral Permanente duran en el ejercicio de sus funciones hasta la siguiente renovación de la Cámara a la que pertenecen y pueden ser reelectos.

Autoridades

Art. 5º – La Comisión Bicameral Permanente elige anualmente un presidente, un vicepresidente y un secretario, los que pueden ser reelectos. La presidencia es alternativa y corresponde un año a cada Cámara.

Funcionamiento

Art. 6° – La Comisión Bicameral Permanente cumple funciones aun durante el receso del Congreso de la Nación.

Quórum

Art. 7° – La Comisión Bicameral Permanente sesiona cuando cuenta con la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros.

Dictámenes

Art. 8° – Los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente se conforman con la firma de la mayoría absoluta de sus miembros y en caso de que haya más de un dictamen con igual número de firmas, el dictamen de mayoría es el que lleva la firma del presidente.

Reglamento

Art. 9° – La Comisión Bicameral Permanente dicta su reglamento de funcionamiento interno de acuerdo con las disposiciones de esta ley. Ante una falta de previsión en el reglamento interno y en todo aquello que es procedente, son de aplicación supletoria los reglamentos de las Cámaras de Senadores y Diputados, prevaleciendo el reglamento del cuerpo que ejerce la presidencia durante el año en que es requerida la aplicación subsidiaria.

TÍTULO III

Decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes

CAPÍTULO I

*Decretos de necesidad y urgencia.**Dictamen de la Comisión Bicameral Permanente*

Art. 10. – La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado.

Para emitir dictamen, la Comisión Bicameral Permanente puede consultar a las comisiones permanentes competentes en función de la materia.

CAPÍTULO II

*Delegación legislativa.**Límites*

Art. 11. – Las bases a las cuales debe sujetarse el poder delegado no pueden ser objeto de reglamentación por el Poder Ejecutivo.

Elevación

Art. 12. – El Poder Ejecutivo, dentro de los diez días de dictado un decreto de delegación legislativa, lo someterá a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.

Dictamen de la Comisión Bicameral Permanente

Art. 13. – La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la procedencia formal y la adecuación del decreto a la materia y a las bases de la delegación, y al plazo fijado para su ejercicio.

Para emitir dictamen, la Comisión Bicameral Permanente puede consultar a las comisiones permanentes competentes en función de la materia.

CAPÍTULO III

*Promulgación parcial de las leyes.**Despacho de la Comisión Bicameral Permanente*

Art. 14. – La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto de promulgación parcial y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento.

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

Insistencia de ambas Cámaras

Art. 15. – Las disposiciones de esta ley y el curso de sus procedimientos no obstan al ejercicio por el Congreso de sus potestades ordinarias relativas a la insistencia respecto de normas legales total o parcialmente vetadas.

CAPÍTULO IV

*Trámite parlamentario de los decretos: de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes.**Aplicación*

Art. 16. – Las normas contenidas en este capítulo son de aplicación para el trámite de los decretos:

- a) De necesidad y urgencia;
- b) De delegación legislativa; y
- c) De promulgación parcial de leyes, dictados por el Poder Ejecutivo en los términos de los artículos 99, inciso 3 (párrafos 39 y 42), 76, 80, 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional y de las normas contenidas en esta ley.

Vigencia

Art. 17. – Los decretos a que se refiere esta ley dictados por el Poder Ejecutivo en base a las atribuciones conferidas por los artículos 76, 99, inciso 3, y 80 de la Constitución Nacional tienen plena vigencia de conformidad a lo establecido en el artículo 2º del Código Civil.

Incumplimiento

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

Despacho de la Comisión Bicameral Permanente

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

Tratamiento de oficio por las Cámaras

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

Plenario

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

Pronunciamiento

Art. 22. – Las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones. El rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional.

Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento de forma inmediata.

Impedimento

Art. 23. – Las Cámaras no pueden introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del Poder Ejecutivo, debiendo circunscribirse a la acepta-

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

Rechazo

Art. 24. – 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 vigencia.

Potestades ordinarias del Congreso

Art. 25. – Las disposiciones de esta ley y el curso de los procedimientos en ella establecidos no obstan al ejercicio de las potestades ordinarias del Congreso 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 mantendrá 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.

Saludo a usted muy atentamente.

DANIEL O. SCIOLI.
Juan Estrada.

INFORME

Honorable Cámara:

La Comisión de Asuntos Constitucionales, luego de un exhaustivo estudio del proyecto de ley venido en revisión del Senado y los proyectos presentados por los señores diputados sobre decretos de necesidad y urgencia, delegación legislativa y promulgación parcial de leyes, y por los fundamentos que los sustentan y por las razones que oportunamente se darán, aconsejan la sanción del presente.

Juan M. Urtubey.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Asuntos Constitucionales ha considerado los proyectos de ley venidos en revi-

sión del Honorable Senado sobre la reglamentación de los artículos 99, incisos 3 y 8, y 100, inciso 12, de la Constitución Nacional, sobre la integración de la Comisión Bicameral Permanente, y ha tenido a la vista los de los señores diputados Cantini, Ríos, Vanossi, Pérez (A.), Atanasof, Alvarez y otros; Carrió y otros; Bielsa, y Zottos y otros; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña, y las que dará el miembro informante, aconseja la sanción del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1º – La comisión bicameral a que se refiere el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional estará constituida por doce (12) senadores y doce (12) diputados. La comisión tendrá carácter permanente y podrá sesionar y despachar cualquier asunto de su competencia durante todo el año.

Art. 2º – Los senadores y diputados elegirán a los miembros de la comisión, respetando la proporción de las representaciones políticas existentes en cada una de las Cámaras.

Al elegirse a los miembros titulares, cada Cámara designará igual número de suplentes de los respectivos bloques políticos. En caso de renuncia, muerte o desafuero de un legislador, asumirá un suplente del bloque político al que correspondiera la vacante, para completar el período del titular.

Art. 3º – Los miembros de la comisión durarán 2 años en sus funciones y podrán ser reelegidos. La comisión se renovará cada dos años en ocasión de la renovación de las Cámaras del Congreso.

Art. 4º – Los miembros de la comisión designarán un presidente, un vicepresidente y un secretario. Las designaciones no podrán recaer en representantes de la misma Cámara, ni de la misma fuerza política. La presidencia será ejercida alternadamente, cada dos años, por un senador y por un diputado.

La comisión dictará un reglamento interno de funcionamiento y se regirá supletoriamente por el Reglamento de la Cámara de Diputados.

Art. 5º – La comisión dictaminará sobre todo asunto o proyecto relacionado con:

- a) Los decretos de necesidad y urgencia dictados en uso de la facultad que otorga el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional;
- b) Los decretos dictados en uso de atribuciones delegadas por el Congreso de la Nación en uso de la facultad prevista por el artículo 76 de la Constitución Nacional;
- c) Los decretos de promulgación parcial de leyes dictados en uso de la facultad que otorga el artículo 80 de la Constitución Nacional.

Art. 6º – Las sesiones de la Comisión serán públicas. Los legisladores que no la integren podrán participar en las deliberaciones pero no tendrán derecho a voto.

Art. 7º – La comisión podrá sesionar y despachar válidamente con la presencia de más de la mitad de sus miembros. Pasados treinta minutos de la hora indicada en la citación, podrá sesionar y despachar válidamente con un tercio de sus miembros presentes. En este último supuesto, en el caso de producirse dictamen, se indicará que se trata de un dictamen de comisión en minoría, debiendo dejarse constancia de las citaciones realizadas y de la asistencia de los miembros.

Art. 8º – Dentro de los diez (10) días corridos desde el dictado de un decreto de los indicados en el artículo 5º, el jefe de Gabinete de Ministros someterá el mismo a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, debiendo ingresar la documentación por la Cámara que presida la comisión. Acompañará además un informe explicando las razones excepcionales que motivaron la sanción y conveniencia de la misma.

Art. 9º – El despacho de la comisión aconsejará la ratificación o la no ratificación del decreto en cuestión. Los miembros de la comisión no tendrán derecho a abstenerse en la votación. El despacho de la comisión será único y deberá ser aprobado con el voto de más de la mitad de los miembros presentes. El despacho de la comisión deberá ser acompañado de un informe escrito en el que se expresen los fundamentos de la decisión adoptada.

Art. 10. – La comisión deberá elevar su despacho al plenario de cada Cámara en el plazo de diez (10) días corridos desde la comunicación del decreto. En el caso de que el jefe de Gabinete no comunique el decreto, el plazo se contará a partir de la fecha de emisión del mismo.

Art. 11. – Las Cámaras serán convocadas de inmediato para considerar el despacho de la comisión. Las Cámaras deberán expedirse expresamente sobre la ratificación o no ratificación del decreto en un plazo máximo de cuarenta (40) días corridos a partir de la remisión del despacho, o del vencimiento del plazo indicado en el artículo anterior.

Art. 12. – Concluido el debate, se procederá a la votación. Los legisladores no podrán abstenerse. La resolución que ratifique o deje sin efecto el decreto deberá ser adoptada con el voto de más de la mitad de los miembros presentes, salvo que el decreto versara sobre una cuestión de ley para cuya aprobación la Constitución exija una mayoría superior. En este último caso, la ratificación del decreto deberá ser aprobada con dicha mayoría. Si no se alcanzara la mayoría correspondiente, se entenderá que el decreto no ha sido ratificado.

Art. 13. – Producida la votación en ambas Cámaras, los presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados, en forma conjunta, comunicarán la decisión de inmediato al Poder Ejecutivo y ordenarán la inmediata publicación del resultado de la votación en el Boletín Oficial de la Nación.

Art. 14. – Si transcurre el plazo previsto en el artículo 11 y no se ha producido la votación en alguna o en ambas Cámaras, el decreto se considerará no ratificado. Los presidentes de las Cámaras deberán proceder conforme lo establece el artículo anterior.

Art. 15. – Para que un decreto de los indicados en el artículo 5º sea ratificado, deberá haber votación favorable en ambas Cámaras con la mayoría correspondiente. En caso de discrepancia entre el resultado de la votación de las Cámaras el decreto quedará derogado con los efectos que indica esta ley.

Art. 16. – Una vez ratificado, el decreto de necesidad y urgencia tendrá rango de ley. La ratificación de un decreto de necesidad y urgencia será retroactiva a la fecha de vigencia que el decreto establezca. La derogación del mismo tendrá efectos a partir de la publicación de la decisión del Congreso en el Boletín Oficial de la Nación y no afectará los derechos adquiridos al amparo del decreto.

Art. 17. – La ratificación de un decreto de promulgación parcial implica que la ley en cuestión sigue vigente según el texto promulgado, sin perjuicio de la facultad del Congreso de insistir en el texto de la sanción original de conformidad con lo dispuesto por el artículo 83 de la Constitución Nacional.

Art. 18. – La no ratificación de un decreto de promulgación parcial deja sin efecto dicha promulgación a partir de la publicación de la resolución del Congreso en el Boletín Oficial de la Nación y no afectará los derechos adquiridos al amparo de la ley según el texto promulgado. El proyecto de ley seguirá el trámite previsto por el artículo 83 de la Constitución Nacional.

En estos casos, la publicación en el Boletín Oficial deberá hacerse de manera destacada y expresará con claridad que el texto de la ley promulgada parcialmente deja de tener vigencia.

Art. 19. – El Congreso no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insalvable, delegar facultades en materia de creación de impuestos, de poder represivo penal o en aquellas materias de ley para cuya aprobación la Constitución exija una mayoría agravada.

Art. 20. – La derogación de un decreto emitido en uso de facultades delegadas tendrá efectos a partir de la publicación de la decisión del Congreso en el Boletín Oficial de la Nación y no afectará los derechos adquiridos al amparo del decreto.

Art. 21. – Cuando el Congreso esté en receso, el dictado de un decreto de los que habilita la competencia de la comisión se entenderá como convocatoria automática a sesiones extraordinarias.

Art. 22. – Los decretos de necesidad y urgencia serán numerados en forma separada de los decretos ordinarios.

Art. 23. – Producida la derogación de un decreto de necesidad y urgencia o de un decreto en uso de facultades delegadas, el Poder Ejecutivo no podrá dictar otro decreto del mismo tipo y en el mismo sentido que el derogado.

Art. 24. – El texto de los decretos de necesidad y urgencia y de los decretos dictados en uso de facultades legislativas delegadas por el Congreso deberá publicarse en el Boletín Oficial en forma íntegra.

Art. 25. – Los legisladores están legitimados para requerir ante el Poder Judicial la declaración de nulidad de los decretos a que se refiere el artículo 5º, en los casos previstos por la Constitución y las leyes.

Art. 26. – Todos los plazos previstos en esta ley son improrrogables.

Art. 27. – *Norma transitoria.* Si la creación de la comisión no coincidiera con la renovación de las Cámaras del Congreso, los miembros de la comisión en su primera integración durarán en sus funciones hasta la próxima renovación de las Cámaras del Congreso, aunque ese lapso sea inferior a la duración del mandato fijado en el artículo 3º.

Art. 28. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Mario R. Negri. – José F. Ferro. – Pedro J. Azcoiti. – Alejandro M. Nieva. – Alicia E. Tate.

INFORME

Honorable Cámara:

Llevamos ya más de doce años y medio de demora en el cumplimiento de la orden impuesta por la reforma constitucional de 1994. Los institutos de los decretos de necesidad y urgencia, de la promulgación parcial de las leyes y de los decretos dictados en uso de delegación legislativa, fueron incorporados a la Ley Fundamental frente a la realidad de que se venían dando en nuestra práctica institucional, pese a su no previsión en el texto histórico, y que habían sido avalados por la Corte Suprema de la Nación. Se pensaron también como un mecanismo de agilización del funcionamiento del Estado contemporáneo para responder a las urgencias que el vertiginoso ritmo de los fenómenos económicos y sociales demandaba. Pero también se tuvo conciencia de que su constitucionalización era necesaria para establecer un marco normativo formal y material al ejercicio de dichas atribuciones por el órgano ejecutivo, y así se hizo (conf. texto de los

artículos 99, inciso 3; 80, 76 y 100, inciso 12, de la Constitución Nacional), al tiempo que se estableció claramente que el Congreso debía ejercer ineludiblemente el control técnico y político posterior. Para ello, el constituyente de 1994 contempló pocas directivas (papel del jefe de Gabinete de Ministros en esta materia, existencia de una comisión bicameral permanente, pocos plazos, despacho y tratamiento por el plenario de las Cámaras), dejando el resto librado a lo que una ley especial sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulara sobre el trámite y el alcance de la intervención del Congreso.

Sabido es que no hubo acuerdo político en las negociaciones que derivaron en la sanción de la ley declarativa de la necesidad de la reforma constitucional (ley 24.309) –que estableció el “núcleo de coincidencias básicas”–, ni en el seno de la Convención Constituyente para avanzar mucho más allá, y primó el criterio de que la Constitución debía contener sólo las directivas básicas (requisitos mínimos de forma y contenidos para el uso de las atribuciones por el Ejecutivo, y el necesario control del Congreso), siendo propio de la ley la reglamentación de los detalles de la implementación. Debido a la importancia institucional de la ley que se mandó sancionar (algunos autores denominan a este tipo de normas “leyes constitucionales”), el constituyente exigió una mayoría agravada para su sanción.

Pero la falta de acuerdo político en la Constituyente se prolongó luego en el Congreso. Quienes éramos miembros de los partidos de oposición en épocas del presidente Menem queríamos “extremar el control”, y los legisladores del oficialismo temían que ello provocara trabas o parálisis en la acción de gobierno. Así, y pese a los numerosos proyectos de ley reglamentarios de la comisión bicameral presentados a lo largo de estos años, se llegó a una parálisis e indefinición en la materia, situación que continuó, como efecto inercial.

Ha llegado la hora de tomar cartas en el asunto y asumir nuestra responsabilidad institucional como legisladores. La demanda de excesivo control sólo provocó falta de acuerdo político, y el resultado ha sido peor: la casi inexistencia de control. Una vez más se ha hecho realidad aquello de que “lo mejor es enemigo de lo bueno”.

Tenemos que encontrar el denominador común entre todas las fuerzas políticas para encontrar la fórmula que nos permita llenar el vacío institucional existente y cumplir con las demandas de la sociedad que exige eficaces mecanismos de control de poderes. Hasta ha habido acciones de amparo presentadas por ciudadanos en la Justicia reclamando a los jueces que intimen al Congreso a cumplir con su obligación constitucional de sancionar la ley especial a que hacemos referencia (caso: “Gambier, Beltrán”, que la Cámara Nacional Contencioso Administrativo Federal desestimó por entender que la

condición de ciudadano era insuficiente para reconocerle legitimación para peticionarlo, pero no por el fondo del asunto). El tema es motivo permanente de queja y reclamo en cuanto congreso, seminario o jornada de abogados o profesores de derecho se realiza en el país. Algunos constitucionalistas (Bidart Campos, Sabsay, entre otros), con atendibles argumentos, han llegado a sostener que mientras el Congreso no cree la Comisión Bicameral Permanente, el Ejecutivo está inhibido de dictar DNU, ejercer facultades delegadas o promulgar parcialmente leyes. También se habla de “inconstitucionalidad por omisión”, concepción ésta de la moderna doctrina del derecho constitucional de los países más avanzados, que propugna que las omisiones constitucionales de los órganos políticos pueden ser reparadas o “llenadas” por los jueces. Y si seguimos así no va a faltar el momento en que un juez nos intime a dictar la ley especial exigida por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, bajo algún apercibimiento. Y esto no es ciencia ficción. Prestigiosos autores lo propugnan en países de “Estado de derecho”, así como en el nuestro. Los legisladores debemos cumplir nuestra obligación constitucional. No podemos permitir que los jueces se conviertan en legisladores, y la decisión política se traspase de los órganos políticos representativos del pueblo hacia los tribunales.

Hemos analizado todos los proyectos de ley que sobre el tema se han presentado en las dos Cámaras del Congreso de todos los bloques políticos, buscando los puntos de contacto o denominadores comunes, a fin de elaborar un proyecto que pueda tener el consenso de todos los sectores.

Sobre esa base, y dejando a un lado aquellos puntos conflictivos, así como también cuestiones secundarias que no hacen a la esencia del control parlamentario y sus alcances, es que elaboramos el proyecto de ley que sometemos a consideración de la Honorable Cámara.

No existen mayores discrepancias en cuanto a la composición de la comisión bicameral. Todos los proyectos coinciden en que debe estar integrada por igual número de miembros de cada Cámara, que varía entre 20 o 30 legisladores. Hemos optado por 12 miembros de cada una por ser la propuesta de la mayoría de las iniciativas (respetando las proporciones de los bloques políticos como dice la Constitución). Tampoco existen importantes diferencias en cuanto al funcionamiento (dictará su propio reglamento y se regirá supletoriamente por el de la Cámara de Diputados). No podría haberla respecto de aquello que surge de la Constitución misma (competencia, elevación de los decretos por el jefe de Gabinete, tratamiento por la comisión y elevación a los plenarios de las Cámaras).

En cuanto a esto último proponemos que la ley expresamente diga que las Cámaras deben expedirse por resolución aprobatoria o derogatoria total del

decreto, para evitar que, si se hace por vía de ley, el Ejecutivo se sienta tentado a vetarla. Para todos los proyectos analizados el veto está expresamente prohibido en estos casos, y así lo dice la totalidad de la doctrina constitucionalista. Pero para evitar dudas, es preferible prescribir que se haga por resolución, ya que no necesita la voluntad de las Cámaras expresarse por ley. De todos modos, el proyecto contiene un artículo especial que dice que si por cualquier motivo se hiciere por vía de ley, ésta no podrá ser vetada. En cuanto a la pretensión de introducir modificaciones, esto sí debe hacerse –por razones lógicas– siguiendo el trámite de formación y sanción de las leyes.

Por estas consideraciones y las que aportará el miembro informante, es que solicitamos la aprobación del dictamen que se fundamenta.

Mario R. Negri.

III

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Asuntos Constitucionales ha considerado el proyecto de ley en revisión sobre el régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes y ha tenido a la vista los proyectos de ley de los señores diputados Cantini; Ríos; Vanossi; Pérez (A.) y otros; Atanasof; Alvarez y otros; Bielsa; Carrio y otros; y Zottos y otros; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja la sanción del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

REGIMEN LEGAL DE LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA, DE LA DELEGACION LEGISLATIVA Y DE LA PROMULGACION PARCIAL DE LEYES. CREACION DE LA COMISION BICAMERAL PERMANENTE

TITULO I

Objeto

Artículo 1º – La presente ley tiene por objeto reglamentar las facultades que los artículos 99, inciso 3, párrafos 3º y 4º; 76; 80; y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional, confieren al Poder Ejecutivo para dictar decretos:

- a) De necesidad y urgencia;
- b) Por delegación legislativa del Congreso;
- c) De promulgación parcial de leyes sancionadas por el Congreso.

TITULO II

De la Comisión Bicameral Permanente

Creación y competencia

Art. 2º – Créase en el ámbito del Congreso de la Nación la Comisión Bicameral Permanente prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional, la que tendrá competencia para pronunciarse respecto de los decretos que dicte el Poder Ejecutivo nacional en ejercicio de la atribución que le confieren los artículos 99, inciso 3, párrafos 3º y 4º; 76; 80; y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional, a saber:

- a) De necesidad y urgencia;
- b) Por delegación legislativa; y
- c) De promulgación parcial de leyes.

Integración

Art. 3º – La Comisión Bicameral Permanente estará integrada por ocho (8) diputados y ocho (8) senadores, designados por los presidentes de las respectivas Cámaras a propuesta de los bloques legislativos y respetando la proporción de las representaciones políticas en cada una de las Cámaras.

Duración en el cargo

Art. 4º – Los integrantes de la Comisión Bicameral Permanente duran dos (2) años en el ejercicio de sus funciones y pueden ser reelectos una única vez.

Autoridades

Art. 5º – La Comisión Bicameral Permanente debe elegir anualmente un presidente, un vicepresidente y un secretario, quienes no pueden ser reelectos. La presidencia es alternativa y corresponde un año a cada Cámara.

Funcionamiento

Art. 6º – La Comisión Bicameral Permanente cumple sus funciones durante todo el año, aun durante el receso del Congreso de la Nación. Para sesionar es necesaria la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros.

Art. 7º – Los despachos de la Comisión Bicameral Permanente serán incorporados al orden del día de la primera sesión de cada una de las Cámaras y serán excluyentes en la materia de su competencia. Dichos despachos se aprobarán con la firma de los miembros y en caso de que hubiere más de un dictamen con igual número de firmas, el dictamen de mayoría será el que lleve la firma del presidente.

Reglamento

Art. 8º – La Comisión Bicameral Permanente dicta su reglamento de funcionamiento interno de

acuerdo con las disposiciones de la presente ley. Para resolver cualquier caso o situación no previstos, será de aplicación supletoria el reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación.

Convocatoria

Art. 9º – La Comisión Bicameral Permanente será convocada por su presidente conforme lo establezca el reglamento de funcionamiento interno. En caso de que el presidente no hiciera la convocatoria, deberá hacerla el vicepresidente o la mayoría de los miembros de la comisión.

TÍTULO III

De los decretos de necesidad y urgencia, de la delegación legislativa y de la promulgación parcial de leyes

CAPÍTULO I

De los decretos de necesidad y urgencia Objeto y límites

Art. 10. – Los decretos de necesidad y urgencia que dicte el Poder Ejecutivo de acuerdo con lo previsto en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, sólo podrán contener disposiciones imprescindibles para resolver la situación de emergencia que requiera la emisión del decreto y en todos los casos su vigencia será por tiempo determinado establecido en el mismo decreto.

Si el Poder Ejecutivo dictara decretos de necesidad y urgencia sobre materia penal, tributaria, electoral o del régimen de los partidos políticos, en violación a lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, tercer párrafo, de la Constitución Nacional, el decreto en cuestión será nulo de nulidad absoluta y no podrá producir efecto jurídico alguno ni podrán invocarse derechos adquiridos a su respecto.

Fundamentos

Art. 11. – El Poder Ejecutivo en su mensaje de envío a la Comisión Bicameral Permanente deberá fundamentar las circunstancias y razones excepcionales que hubieran hecho imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución Nacional para la sanción de las leyes. Indicará expresamente los peligros y amenazas que podrían haberse producido al interés público, a los derechos de las personas o a los bienes de los habitantes y precisará los medios dispuestos para superar los hechos que originaron la medida de excepción.

Despacho de la Comisión Bicameral Permanente

Art. 12 – La Comisión Bicameral Permanente deberá expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar, en el plazo máximo de diez (10) días

corridos, el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El plazo comenzará a correr a partir de la presentación del decreto a la comisión que realice el jefe de Gabinete de Ministros de acuerdo con lo previsto en el artículo 99, inciso 3º, de la Constitución Nacional.

El despacho de la comisión deberá pronunciarse expresamente, como mínimo, sobre los siguientes puntos:

1. Circunstancias que impidieron al Poder Ejecutivo nacional seguir el trámite ordinario de formación y sanción de las leyes.
2. Entidad y gravedad de los peligros y amenazas al interés público, las personas o los bienes de los habitantes e idoneidad de los instrumentos y medios dispuestos para superar los hechos que originaron la medida de excepción.
3. Si se han respetado las prohibiciones constitucionales de regulación en materia penal, tributaria, electoral y de régimen de partidos políticos.
4. Si en la emisión de la disposición se siguieron los procedimientos formales sobre acuerdo general de ministros y refrendo por el jefe de Gabinete.

Para permitir su dictamen, la Comisión Bicameral Permanente puede consultar a las comisiones permanentes de ambas Cámaras del Congreso que sean competentes en función de la materia que trate el decreto de necesidad y urgencia bajo consideración. Esta consulta no implicará prórroga alguna del plazo de la comisión para expedirse.

Numeración separada

Art. 13. – A partir de la sanción de la presente ley, los decretos de necesidad y urgencia que emita el Poder Ejecutivo deberán ser numerados en forma separada de los restantes decretos.

CAPÍTULO II

De la delegación legislativa Objeto y límites

Art. 14. – Son absolutamente indelegables por el Congreso, en los términos del artículo 76 de la Constitución Nacional, las facultades referidas al dictado de leyes en materia penal, tributaria, electoral o del régimen de los partidos políticos.

Refrendo

Art. 15. – Los decretos dictados por el Poder Ejecutivo en ejercicio de facultades previamente delegadas por el Congreso, deberán ser decididos en acuerdo general de ministros, refrendados por el jefe de Gabinete y comunicados en el plazo de diez (10) días de dictados a la Comisión Bicameral Permanente.

Despacho de la Comisión Bicameral Permanente

Art. 16. – La Comisión Bicameral Permanente deberá expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El despacho deberá indicar, como mínimo, si los términos del decreto legislativo se ajustan a las bases, condiciones y plazos establecidos en la ley que dispuso la delegación.

Para emitir su dictamen, la Comisión Bicameral Permanente puede consultar a las comisiones permanentes de ambas Cámaras del Congreso que sean competentes en función de la materia que trate el decreto que contenga legislación delegada.

CAPÍTULO III

*Del veto parcial y la promulgación parcial de las leyes**Objeto y límites*

Art. 17. – En caso de veto parcial y promulgación parcial de una ley sancionada por el Congreso, el Poder Ejecutivo, por intermedio del jefe de Gabinete de Ministros, deberá remitir el decreto y todos sus antecedentes a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración. La remisión deberá concretarse dentro del plazo máximo de diez (10) días corridos contados a partir de la fecha del decreto de veto y promulgación parcial.

Veto parcial y promulgación parcial

Art. 18. – El jefe de Gabinete someterá a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, juntamente con el decreto de promulgación parcial, las partes de la ley desechadas, con la fundamentación del veto parcial. También deberá explicar los fundamentos de la promulgación parcial, la conveniencia de la misma y de cómo, en opinión del Poder Ejecutivo, esas partes tendrían autonomía normativa y que la aprobación parcial no alteraría el espíritu o la unidad del proyecto sancionado originalmente por el Congreso.

Despacho de la Comisión Bicameral Permanente

Art. 19. – La Comisión Bicameral Permanente deberá expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto de promulgación parcial y dictaminar en relación al veto parcial. El despacho deberá indicar, como mínimo, si las partes promulgadas parcialmente tienen autonomía normativa y si la aprobación parcial altera el espíritu o la unidad de la ley sancionada originalmente por el Congreso. El despacho deberá contener asimismo el dictamen acerca de la posibilidad de insistencia o no respecto del veto parcial.

Trámite parlamentario

Art. 20. – El despacho de la Comisión Bicameral Permanente referido al decreto de promulgación parcial seguirá el trámite establecido en el capítulo si-

guiente. El dictamen relativo al veto parcial será remitido a la Cámara de origen de la ley parcialmente vetada, a los efectos previstos en el artículo 83 de la Constitución Nacional.

CAPÍTULO IV

*Trámite parlamentario de los decretos de necesidad y urgencia, de los decretos por delegación legislativa y de los decretos de promulgación parcial de leyes**Aplicación*

Art. 21. – Las normas contenidas en el presente capítulo serán de aplicación para el trámite de los decretos de necesidad y urgencia; dictados por delegación legislativa; y de promulgación parcial de leyes.

Vigencia

Art. 22. – Los decretos a que se refiere la presente ley dictados por el Poder Ejecutivo dentro de la competencia y con cumplimiento de las formalidades y requisitos establecidos en la Constitución Nacional y en la presente ley, tendrán plena vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial.

Ineficacia jurídica

Art. 23. – Carecerán de todo valor y eficacia jurídica los decretos a que se refiere la presente ley que no fueran sometidos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente dentro del plazo de diez (10) días corridos posteriores a su dictado. En ese supuesto no podrá alegarse derecho adquirido fundado en el decreto en cuestión.

Despacho de la Comisión Bicameral Permanente

Art. 24. – La Comisión Bicameral Permanente deberá expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto sometido a su consideración y elevarlo al plenario de cada una de las Cámaras para su expreso tratamiento.

El dictamen de la comisión deberá cumplir con los contenidos mínimos establecidos, según el decreto de que se trate, en los capítulos I, II y III del presente título.

Una vez recibido el dictamen, ambas Cámaras, por separado y simultáneamente, deberán proceder a la inmediata consideración del decreto en cuestión.

Tratamiento de oficio por las Cámaras

Art. 25. – Vencido el plazo a que hace referencia el artículo anterior sin que la Comisión Bicameral Permanente hubiere elevado el correspondiente despacho, las Cámaras deberán proceder al expreso tratamiento, de oficio, del decreto de que se trate.

Plazos para el tratamiento parlamentario

Art. 26. – Cada Cámara dispondrá de un plazo improrrogable de quince (15) días corridos para con-

siderar el decreto si el despacho de la Comisión Bicameral Permanente fuere unánime o no se hubiere producido. En caso de existir más de un despacho de la Comisión Bicameral Permanente o si se hubieran presentado observaciones, el plazo improrrogable de que dispondrá cada Cámara para el tratamiento del decreto será de treinta (30) días corridos.

Los plazos anteriores se contarán desde la recepción del dictamen de la Comisión Bicameral Permanente o desde el vencimiento del plazo fijado en el primer párrafo del artículo 23 de la presente ley, lo que ocurra primero.

Las Cámaras no podrán introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del decreto del Poder Ejecutivo, debiendo circunscribirse a la aceptación o rechazo de la norma. Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento de manera inmediata.

Rechazo

Art. 27. – El rechazo por cualquiera de las Cámaras del Congreso del decreto de que se trate implicará su derogación retroactiva, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia.

Aprobación

Art. 28. – La aprobación por el Congreso del decreto de que se trate le conferirá fuerza de ley retroactiva mente a la fecha de su entrada en vigencia.

Potestades ordinarias del Congreso

Art. 29. – Las disposiciones de la presente ley y el curso de los procedimientos en ella establecidos, no obstan al ejercicio de las potestades ordinarias del Congreso relativas a la derogación de normas de carácter legislativo emitidas por el Poder Ejecutivo.

Prohibición de veto

Art. 30. – El rechazo por parte del Congreso de un decreto de los que reglamenta la presente ley no podrá ser vetado ni total ni parcialmente por el Poder Ejecutivo.

Prohibición de nuevo decreto del Poder Ejecutivo

Art. 31. – En caso de rechazo por alguna de las cámaras del Congreso de un decreto de los que reglamenta la presente ley, el Poder Ejecutivo no podrá sancionar uno nuevo sobre el mismo tema por las mismas razones durante las sesiones de ese año o durante el plazo pendiente de la delegación, según fuere el caso.

Carácter de la sanción

Art. 32. – El rechazo o aprobación de los decretos a que se refiere la presente ley deberá ser expreso, conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional.

Falta de aprobación por las Cámaras

Art. 33. – Transcurridos sesenta (60) días corridos desde la recepción por el Congreso de un decreto de necesidad y urgencia, sin que ambas Cámaras lo hubieran aprobado expresamente, el decreto se considerará no ratificado, con los efectos previstos en el artículo 27 de la presente ley.

TITULO III

Informes

Art. 34. – La Comisión Bicameral Permanente podrá requerir la presencia del jefe de Gabinete de Ministros, con el fin de solicitarle informe sobre las cuestiones de su competencia.

Art. 35. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de la comisión, 12 de julio de 2006.

Pablo G. Tonelli. – Alicia M. Comelli.

INFORME

Honorable Cámara:

Nos encontramos próximos a que se cumplan doce años de vigencia de la reforma constitucional sancionada en 1994 y el Congreso aún tiene algunas tareas pendientes, consistentes en la sanción de normas reglamentarias de algunas novedades introducidas en esa reforma constitucional.

En efecto, muchas de las innovaciones introducidas en 1994 en nuestro texto constitucional debían ser reglamentadas por medio de leyes del Congreso a fin de ponerlas en vigencia y evitar la distorsión de las normas constitucionales. En algunos casos, la propia Constitución estableció plazos, como por ejemplo la ley reglamentaria de la iniciativa popular (disposición transitoria tercera de la Constitución).

En otros casos, no se establecieron expresamente plazos para el dictado de las leyes reglamentarias, pero surge del texto constitucional que era de la mayor urgencia su sanción, por ser esenciales para el debido funcionamiento de nuestras instituciones.

Algunas de esas leyes se dictaron, aunque con tardanza. Otras, en cambio, aún están pendientes, como anticipé. Una de las deudas más importantes que tiene actualmente el Congreso es, en mi criterio, la reglamentación de las atribuciones legislativas que la Constitución ha asignado, para casos excepcionales, al Poder Ejecutivo nacional. Y en este caso, que afortunadamente parece pronto a resolverse, la tardanza adquiere una particular gravedad, pues afecta nada menos que a uno de los presupuestos básicos del régimen republicano, cual es la división de poderes. El proyecto que hoy presento a consideración de esta Honorable Cámara tiende a saldar esa deuda pendiente.

Estas atribuciones legislativas del Poder Ejecutivo, si bien en la práctica han sido utilizadas desde hace más de un siglo –pese a no estar previstas en la Constitución– pasaron a integrar la norma fundamental con la reforma de 1994, al reconocerse al presidente, bien que en situaciones excepcionales, facultades para dictar decretos de necesidad y urgencia (artículo 99, inciso 3), decretos por delegación legislativa (artículo 76) y decretos de promulgación parcial de leyes sancionadas por el Congreso (artículo 80).

En todos esos supuestos, el Poder Ejecutivo ejerce atribuciones legislativas, es decir, poderes que por principio no le corresponden, aunque la Constitución, por excepción, lo autorice.

Ante la falta de reglamentación, el Poder Ejecutivo ha utilizado cada día más esa atribución constitucional, tal como desde la oposición y la crítica independiente ha sido destacado permanentemente.

Hay, en concreto, un serio reclamo que torna imperioso que el Congreso realice el debate sobre este tema tan postergado y, consecuentemente, reglamente esas atribuciones del Poder Ejecutivo para que se ejerzan dentro del marco fijado por la Constitución y evitar que se desvirtúe un principio básico de la república, como es la ya mencionada división de poderes.

También es imprescindible la puesta en marcha de la Comisión Bicameral Permanente, prevista en la misma Constitución Nacional, para controlar el ejercicio de esas excepcionales atribuciones del presidente de la Nación y terminar con los cuestionamientos que permanentemente se formulan a esta clase de decretos, con el consiguiente peligro para la seguridad jurídica.

Es justo recordar que en este Honorable Congreso ha habido numerosos intentos de reglamentar las atribuciones legislativas que la Constitución otorga al Poder Ejecutivo; pero también es cierto que tales ensayos, a pesar del valor de muchos de ellos, no han prosperado.

La razón fundamental de ese fracaso ha sido, a mi juicio, el diferente criterio que algunos partidos políticos han exhibido según se encontraran en ejercicio del gobierno o en la oposición, de acuerdo con la cambiante situación en que los ha colocado el electorado. Y esa ambigüedad se ha manifestado en el cambio de criterio de muchos legisladores pertenecientes a esos partidos políticos. Es hora, por lo tanto, de que el Congreso reglamente las atribuciones legislativas del Poder Ejecutivo teniendo en consideración, exclusivamente, los preceptos constitucionales aplicables a la materia y el recto sentido del interés general de la república, que es lo que pretendo con el presente proyecto.

Y en este punto aclaro que he seguido, casi al pie de la letra, el proyecto presentado hace ya algunos años por el diputado Jorge Reinaldo Vanossi,

que a su vez se reconocía inspirado en el previo del ex diputado y actual integrante de la Corte Suprema, Juan Carlos Maqueda, por considerarlo el más comprensivo de las diversas situaciones que pueden presentarse en la consideración del tema.

En el proyecto que propongo a consideración de la Comisión de Asuntos Constitucionales y tal como fue expresado en los que le sirven de antecedente, se ha intentado lograr un punto intermedio entre los extremos, no sólo porque entiendo que constitucional y políticamente es lo más conveniente, sino para facilitar que todos los señores legisladores puedan compartirlo, sin tener que resignar sus muy respetables y valiosas opiniones, uniéndonos todos para lograr el cumplimiento de un precepto constitucional de imposterizable realización.

Un aspecto especialmente tenido en cuenta en el presente proyecto es el estricto resguardo de la seguridad jurídica, pues creo que la misma es esencial para el Estado de derecho.

Por ese motivo, me he apartado de algunos de los proyectos presentados en esta Honorable Cámara que fulminan con la nulidad absoluta aquellos decretos que no fueran ratificados por el Congreso y que desconocen cualquier invocación que pudiera producirse sobre derechos adquiridos. Tan grave solución sólo es propiciada para el caso de que el jefe de Gabinete de Ministros no remita el decreto en cuestión a la consideración del Congreso dentro del plazo previsto por la Constitución Nacional (artículo 23). Porque un tan grave incumplimiento de la norma constitucional, revelador de una inaceptable negligencia, no puede merecer ningún tipo de amparo legal. Muy por el contrario, debe ser severamente castigado sin excluir las responsabilidades personales que le puedan caber a ese funcionario.

Pero tampoco se acepta que todos los decretos en cuestión deban producir siempre derechos adquiridos, porque si han sido dictados en violación de la Constitución Nacional o de la legislación vigente, no posibilitarán que pueda invocarse derecho alguno generado en tales normas (artículo 10). De aprobarse este proyecto, los decretos que se dicten al margen de la Constitución Nacional no producirán efecto alguno.

Se ha buscado el mentado equilibrio entre los extremos: en este proyecto no se admite que un decreto de necesidad y urgencia groseramente inconstitucional permita a alguien invocar derecho alguno; pero, simultáneamente, se garantiza el respeto de la seguridad jurídica a todas las personas que actúen dentro del marco de la Constitución y la ley, protegiéndolas de las posibles discrepancias que puedan producirse entre el Poder Ejecutivo y el Congreso.

En relación con el muy debatido tema de los efectos de la falta de tratamiento y sanción por parte del Congreso, me he inclinado por propiciar que esa

omisión implique la derogación del decreto en cuestión si se trata de un decreto de necesidad y urgencia (artículo 33). Las razones que justifican este temperamento son rotundas.

El principio general en materia de legislación es que: “el Poder Ejecutivo no podrá, en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo” (artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional). Lo contrario sólo es concebible en situaciones excepcionales, como también prevé la misma Constitución Nacional. Pero si la falta de tratamiento por parte del Congreso implicara la validez del decreto de necesidad y urgencia, la facultad presidencial concebida como extraordinaria por el constituyente se tornaría ordinaria y seguramente de aplicación creciente.

Por otra parte, atribuirle a la falta de tratamiento por parte de Congreso el valor de una aprobación tácita implica la violación del artículo 82 de la Constitución Nacional que prevé que: “la voluntad de cada cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta”.

En síntesis, la urgencia del dictado de una norma como la que propiciamos está dada por múltiples factores: reglamentación de normas constitucionales de la máxima trascendencia, tal como se señaló anteriormente; el restablecimiento integral del principio de la división de poderes, que puede quedar seriamente comprometido si se demora por más tiempo la debida delimitación de sus respectivas atribuciones; y, fundamentalmente, el resguardo de la seguridad jurídica y de los derechos individuales, fines primordiales de todo régimen constitucional.

Pienso que sería particularmente oportuno en las actuales circunstancias que vive la república que el Congreso cumpla con este tema pendiente y apruebe esta iniciativa que pongo a consideración de la comisión y de esta Honorable Cámara de Diputados.

Pablo G. Tonelli.

IV

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Asuntos Constitucionales ha considerado el proyecto de ley en revisión sobre el régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes y ha tenido a la vista los proyectos de ley de los señores diputados Cantini; Ríos; Vanossi (J. R.); Pérez (A.) y otros; Atanosof; Alvarez y otros; Bielsa; Carrió y otros; y Zottos y otros; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja la sanción del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

CAPÍTULO I

De la Comisión Bicameral Permanente

Creación

Artículo 1º – Créase en el ámbito del Congreso de la Nación la Comisión Bicameral Permanente prevista por los artículos 99 inciso 3 y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional, que se denominará Comisión Bicameral Permanente de Control de las Facultades Legislativas del Poder Ejecutivo nacional. Se regirá por las disposiciones de la presente ley y de su reglamento interno.

Integración

Art. 2º – La Comisión Bicameral Permanente estará integrada por veinticuatro legisladores, doce diputados y doce senadores, que serán designados por cada una de las cámaras. Las representaciones políticas minoritarias tendrán, como mínimo, un cincuenta por ciento (50 %) de los integrantes. Durarán dos años en el ejercicio de sus funciones. Se elegirá un suplente por cada miembro titular para cubrir las ausencias permanentes. En caso de que el suplente deba asumir el cargo de titular, la Cámara correspondiente elegirá un nuevo suplente.

Autoridades

Art. 3º – La comisión elegirá entre sus miembros un presidente, un vicepresidente primero, un vicepresidente segundo y un secretario. Sus mandatos durarán dos años. La Presidencia recaerá en un legislador de la primera oposición. La totalidad de los cargos deberá recaer en forma igualitaria entre los miembros de ambas Cámaras.

Competencia

Art. 4º – La comisión tendrá competencia para pronunciarse sobre la legalidad, oportunidad y conveniencia de los decretos de necesidad y urgencia (artículo 99 inciso 3º de la Constitución Nacional); la legalidad de los decretos sancionados en uso de facultades delegadas por el Congreso Nacional (artículos 76 y 100 inciso 12 de la Constitución Nacional); y la legalidad de los decretos de promulgación parcial de las leyes, (artículos 80 y 100 inciso 13 de la Constitución Nacional).

Funcionamiento

Art. 5º – La Comisión Bicameral Permanente continuará funcionando durante el receso del Congreso. En ningún caso el asunto será girado a las restantes comisiones.

Convocatoria

Art. 6º – Toda vez que un decreto fuera sometido a la consideración de la Comisión Bicameral Per-

manente, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 9º de la presente, ésta será convocada en forma inmediata por su presidente. En caso de que éste no lo hiciera lo harán las restantes autoridades o, cuanto menos, seis de sus integrantes.

Quórum

Art. 7º – La comisión sesionará con la mitad más uno de los miembros que la integran. En caso de no reunir quórum podrá emitir despachos en minoría.

CAPÍTULO II

Del trámite

Registro

Art. 8º – Los decretos del Poder Ejecutivo nacional dictados en uso de las facultades previstas por los artículos 76, 80 y 99 inciso 3 de la Constitución Nacional deben identificarse como tales en cada caso, y numerarse en forma independiente del resto de los decretos.

Plazo de elevación. Convocatoria en caso de receso del Congreso

Art. 9º – Los decretos mencionados en el artículo anterior deberán ser sometidos a la consideración de la Comisión Bicameral Permanente por el jefe de Gabinete de Ministros de la Nación dentro de los diez días de su dictado. A su vez, aquél deberá dar aviso de ello a los presidentes de ambas Cámaras del Congreso de la Nación, quienes convocarán a los miembros de cada una de ellas en forma inmediata en caso de que el Congreso estuviere en receso.

Consecuencia de la omisión de elevación

Art. 10. – Si el jefe de Gabinete no remitiere a la Comisión Bicameral los decretos de necesidad y urgencia, los decretos legislativos delegados o los decretos de promulgación parcial de las leyes, dicha comisión deberá abocarse de oficio a su tratamiento, disponiendo para ello del mismo plazo previsto en el artículo 11 de la presente ley. Dicho plazo se contará a partir de la fecha de vencimiento del término previsto para producir el correspondiente acto legislativo.

Despacho de la Comisión Bicameral Permanente

Art. 11. – Dentro de los diez días de recibido un decreto sometido a su consideración, la Comisión Bicameral Permanente procederá a expedirse acerca de su validez o invalidez, y elevará su dictamen al plenario de cada cámara para su expreso tratamiento.

Tratamiento por las Cámaras

Art. 12. – En el plazo de treinta días, contados a partir del día siguiente al de la recepción, por el presidente de la Cámara, del despacho a que se refiere el artículo anterior, o del vencimiento del plazo para su emisión, cada Cámara deberá expedirse expresamente sobre la validez del decreto.

CAPÍTULO III

De los decretos de necesidad y urgencia

Objeto y límites

Art. 13. – El presidente de la Nación podrá dictar decretos de naturaleza legislativa únicamente en casos excepcionales de necesidad y urgencia, con el refrendo del jefe de Gabinete, en acuerdo general de ministros, siempre que no fuere posible seguir los procedimientos constitucionales ordinarios para la sanción de las leyes. En ningún caso podrá reglar, a través de tales normas, materias penales, tributarias, electorales o de partidos políticos.

Despacho de la comisión

Art. 14. – Una vez que el decreto de necesidad y urgencia fuese sometido a su consideración, la Comisión Bicameral Permanente procederá de conformidad con lo dispuesto por el artículo 11 de la presente ley.

El dictamen deberá pronunciarse expresamente, como mínimo, sobre los siguientes puntos que hacen a su validez:

- a) La imposibilidad para seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes;
- b) Si para el caso particular del dictado del decreto existieron razones de necesidad y urgencia;
- c) Si el decreto en cuestión regula alguna de las materias vedadas expresamente por la Constitución Nacional en su artículo 99, inciso 3;
- d) Si en la emisión de la disposición se siguieron los procedimientos formales sobre acuerdo general de ministros y refrendado por el jefe de Gabinete;
- e) Si existe proporcionalidad entre los medios empleados y el fin buscado con la medida, y razonabilidad respecto de las circunstancias que dieron lugar a su dictado;
- f) Si el decreto ha limitado su vigencia a un plazo de tiempo acorde al que se presume durarán las circunstancias excepcionales que dieron lugar a su dictado.

Omisión de tratamiento por las Cámaras

Art. 15. – Vencido el plazo para el tratamiento por las Cámaras sin que ambas lo aprueben, el decreto se considerará no ratificado.

No aprobación por una de las Cámaras

Art. 16. – La no aprobación, por una de las Cámaras deberá entenderse como la no ratificación del decreto de necesidad y urgencia.

CAPÍTULO IV

*De la delegación legislativa**Forma*

Art. 17. – La delegación legislativa prevista en el artículo 76 de la Constitución Nacional deberá ser expresa.

Objeto y límites

Art. 18. – Para que la delegación legislativa tenga validez, deberá indicarse en forma expresa que se trata de una delegación para regular asuntos determinados, en materias de administración o de emergencia pública, con indicación de las bases a las cuales debe sujetarse el poder delegado y el tiempo durante el cual puede ejercerse dicha atribución.

Vencido dicho plazo el delegatario no podrá implementar la delegación, y cualquier acto que en tal sentido se realice carecerá de todo valor. El plazo para ejercer la delegación no podrá exceder la próxima renovación que se deba producir en las cámaras del Congreso de la Nación, y deberá ser computado desde la promulgación de la respectiva ley.

Bases de la delegación

Art. 19. – Las bases de la delegación deberán indicarse con precisión:

- a) El objeto precisa a cumplir por parte del poder delegado, los principios que debe respetar y el ámbito de aplicación;
- b) La indicación precisa de las materias o conductas prohibidas que no pueden ser objeto del decreto delegado.

Las bases a las cuales debe sujetarse el poder delegado no podrán ser objeto de reglamentación por el Poder Ejecutivo.

Indelegabilidad

Art. 20. – Son absolutamente indelegables las competencias del Congreso conferidas como reserva de la ley por la Constitución Nacional en los términos del inciso 3 del artículo 99, así como todas las potestades de control del poder público que le han sido conferidas por la Constitución al Congreso de la Nación.

Despacho de la comisión

Art. 21. – Una vez que el decreto legislativo delegado fuese sometido a su consideración, la Comisión Bicameral Permanente procederá de conformidad con lo dispuesto por el artículo 11 de la presente ley.

El dictamen deberá pronunciarse expresamente, como mínimo, sobre los siguientes puntos:

- a) Si se han respetado las bases de la delegación;
- b) Si se encuentra vigente el plazo de la delegación.

Omisión de tratamiento por las Cámaras

Art. 22. – Vencido el plazo para su tratamiento por las cámaras sin que ambas lo aprueben, el decreto se considerará no ratificado.

No aprobación por una de las Cámaras

Art. 23. – La no aprobación por una de las Cámaras deberá entenderse como la no ratificación del decreto legislativo delegado.

Revocación

Art. 24. – El Poder Legislativo podrá, en cualquier momento, revocar las atribuciones delegadas al Poder Ejecutivo.

CAPÍTULO V

*De la promulgación parcial de las leyes**Despacho de la comisión*

Art. 25. – Una vez que el decreto de promulgación parcial fuese sometido a su consideración, la Comisión Bicameral Permanente procederá de conformidad con lo dispuesto por el artículo 11 de la presente ley.

El dictamen deberá pronunciarse expresamente, como mínimo, sobre los siguientes puntos:

- a) Si las partes promulgadas parcialmente poseen autonomía normativa;
- b) Si la promulgación parcial altera el espíritu o la unidad del proyecto sancionado originalmente por el Congreso.

Omisión de tratamiento por las Cámaras

Art. 26. – Vencido el plazo para el tratamiento por las Cámaras sin que ambas lo aprueben, el decreto se considerará no ratificado.

No aprobación por una de las Cámaras

Art. 27. – La no aprobación por una de las Cámaras deberá entenderse como la no ratificación del decreto de promulgación parcial.

CAPÍTULO VI

*Disposiciones comunes**Prohibición de veto*

Art. 28. – El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso vetar las declaraciones del Congreso sobre invalidez de los decretos de necesidad y urgencia, decretos legislativos delegados o decretos que promulguen parcialmente una ley.

Efectos del rechazo

Art. 29. – Cuando el rechazo de los actos legislativos dispuestos por el presidente fueran conse-

cuencia de una decisión expresa del Congreso, se deberán determinar los efectos jurídicos que se producen hacia el pasado, sin que en caso alguno puedan quedar afectados derechos adquiridos como consecuencia de su aplicación. Esta última regla también se aplicará al caso de rechazo ficto.

Incumplimiento del Poder Ejecutivo

Art. 30. – En todos los casos de incumplimiento de la presente ley por parte del Poder Ejecutivo, procederá la declaración de nulidad absoluta en sede jurisdiccional del correspondiente decreto, quedando expedita, a tal efecto, la vía de acción de amparo. Estarán legitimados para ello los bloques legislativos acreditados en cada Cámara del Congreso, así como quienes disponen de legitimación por así disponerlo el artículo 43 de la Constitución Nacional.

Incumplimiento del jefe de Gabinete

Art. 31. – El incumplimiento por parte del jefe de Gabinete de Ministros de las obligaciones impuestas por la Constitución y esta ley, lo hace incurrir en responsabilidad política pasible de una moción de censura de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 101 de la Constitución Nacional.

Inasistencia de los legisladores a la sesión

Art. 32. – La inasistencia injustificada del legislador a la sesión en la que se trate la aprobación o el rechazo del decreto lo hará incurrir en el delito previsto en el artículo 249 del Código Penal.

Comunicación al Poder Ejecutivo

Art. 33. – La declaración de cada Cámara, en los supuestos previstos en la presente ley, será comunicada por su presidente al Poder Ejecutivo para su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 34. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de la comisión, 12 de julio de 2006.

*Elisa M. A. Carrió. – Adrián Pérez. –
Marcela V. Rodríguez.*

INFORME

Honorable Cámara:

El objetivo de este proyecto es regular con toda precisión el funcionamiento de la Comisión Bicameral Permanente encargada de controlar el cumplimiento, por parte del Poder Ejecutivo, del dictado de los decretos legislativos previstos en el texto constitucional.

Debe quedar perfectamente claro que nuestra Constitución no autoriza el otorgamiento de “plenos poderes” legislativos a favor del gobierno, ni tampoco “cheques legislativos” en blanco, que le

permitan disponer libremente del patrimonio del Estado sin estar ellos previamente individualizados y determinados, luego del suficiente debate público que justifique su transferencia, y en qué marco procedimental.

Del proyecto que venimos a poner a consideración de la Honorable Cámara en materia de tanta trascendencia quisiéramos destacar los siguientes puntos:

a) En la integración de la Comisión Bicameral Permanente se propone que las representaciones políticas minoritarias tengan, como mínimo, un cincuenta por ciento (50 %) de los integrantes. Ello debido a que esta comisión debe controlar las disposiciones de carácter legislativo que emite el Poder Ejecutivo y una composición como la que proponemos constituye un reaseguro de que este control se lleve efectivamente a cabo.

b) Se dispone que las bases legislativas que dicte el Congreso no serán reglamentables por el delegatorio, previsión más que necesaria para impedir que el Ejecutivo, o cualquier otro delegatorio, pretenda prevalerse de su potestad reglamentaria para modificar las bases de la delegación, cuestión inviable en el sistema constitucional que nos rige. Si las bases legislativas son el límite al delegatorio por parte del Congreso, mal puede el poder limitado pretender modificar la limitación.

c) Se incluye la trascendente prohibición, de carácter absoluta, de producir delegación legislativa en las cuatro materias que la Constitución ha previsto como de “reserva de ley absoluta” a favor del Congreso en el inciso 3 del artículo 99, es decir en materia penal, tributaria, electoral y sobre régimen de los partidos políticos. La indelegabilidad legislativa con carácter absoluto en las materias que los textos constitucionales han otorgado “reserva absoluta” a favor del Parlamento viene siendo defendida en la doctrina comparada con firmeza por la doctrina italiana (Mortati, Sanduli, Crisafulli, Pizzorusso, Pace y Zagrebelsky, citados por Luis Villacorta Mancebo en su libro *Reserva de ley y Constitución*, Ed. Dykinson, 1994, página 38), así como parte de la doctrina española (García Macho, Bassols Coma, y con matizaciones García de Enterría y Tomás R. Fernández, también citados por Villacorta Mancebo en la obra de referencia). La misma posición fue sostenida por el convencional Quiroga Lavié en su intervención en la Convención Constituyente de 1994, haciendo referencia a materias indelegables, entre las cuales hizo mención explícita al tema tributario flagrantemente incumplido en la reciente sanción del proyecto sobre reforma del Estado, como ya fuera apuntado.

Hacer extensiva la prohibición de la delegación legislativa en relación con las potestades de control que tiene el Congreso, es una lógica inferencia de la afirmación del régimen republicano en nuestro país. Nada más absurdo que el Congreso delegue sus potestades de control, pues, en tal caso,

estaríamos, virtualmente, frente a la hipótesis de plenos poderes fulminada institucionalmente a partir de la histórica cláusula consagrada en el artículo 29 de la Constitución Nacional. Una delegación de esa naturaleza equivale, virtualmente, a delegarle al Ejecutivo potestades judiciales. El poder de control jamás puede ser entregado a los poderes controlados.

d) También proponemos que los decretos de necesidad y urgencia y los decretos legislativos delegados que dicte el Poder Ejecutivo se encuentren numerados en forma independiente cada uno de ellos, a partir de la promulgación de la presente ley. De este modo se dará mayor certeza al trabajo legislativo del Ejecutivo y se evitarán discusiones sobre el respectivo carácter del material legislativo promulgado por el gobierno.

Asimismo, como lo prevé la Constitución Nacional, deberá ser el jefe de Gabinete de Ministros de la Nación quien someta los decretos, dentro de los diez días de su dictado, a la consideración de la Comisión Bicameral Permanente.

Se regula que el jefe de Gabinete también deba dar aviso de la emisión de los decretos a la comisión, a los presidentes de ambas Cámaras del Congreso, y que éstos deberán convocar a sus miembros en forma inmediata si se estuviere en período de receso.

Todos los decretos deberán ser tratados por la comisión bicameral antes de que hubieren transcurrido diez días de su recepción del jefe de Gabinete. En dicho plazo deberá emitirse y elevarse al plenario de las dos Cámaras del Congreso el dictamen respecto de su validez o invalidez.

Las Cámaras tendrán un plazo de treinta días, desde el día siguiente a aquel en el que recibieran el dictamen de la comisión, o desde el vencimiento del plazo de la comisión para emitirlo en los casos en que no lo hiciera, para expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto (aprobación o rechazo). Vencido el plazo para su tratamiento por las Cámaras sin que ambas lo aprueben, el decreto se considerará no ratificado.

Los pronunciamientos del Congreso no podrán ser vetados en ningún caso por el Poder Ejecutivo, y todo incumplimiento de la ley en que este poder incurriera dará lugar a la declaración judicial de nulidad absoluta del decreto, para lo que se deja expedita la vía del amparo. Por último, los incumplimientos a la ley y a la Constitución del jefe de Gabinete de Ministros importarán su responsabilidad, pasible de una moción de censura en los términos del artículo 101 de la norma fundamental.

Por los fundamentos expuestos, y en atención a la vital importancia que tiene para la salud de nuestra república la correcta reglamentación del trámite de los decretos de necesidad y urgencia, decretos delegados y promulgación parcial de leyes, venimos a proponer el presente dictamen.

Adrián Pérez.

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

Tiene la palabra el señor miembro informante.

Sr. Urtubey. – Señor presidente: “Celebro desde la óptica institucional que estemos tratando este tema”.

Sr. Chironi. – ¿Me permite una interrupción, señor diputado, con el permiso de la Presidencia?

Sr. Urtubey. – Sí, señor diputado.

Sr. Presidente (Balestrini). – Para una interrupción tiene la palabra el señor diputado por Río Negro.

Sr. Chironi. – Señor presidente: simplemente, quiero plantear una cuestión técnica. Dada la trascendencia que va a tener este debate, y atento a que hasta hace unos instantes no teníamos la confirmación de que la red interna de la Cámara –Intranet– estuviera funcionando bien, quería solicitar por intermedio de la Presidencia –en caso de que todavía no se haya restablecido el sistema– que se solucione cuanto antes. Precisamente, por la naturaleza e importancia del tema que vamos a tratar sería conveniente que el debate se pudiera seguir no sólo por Internet sino también por Intranet.

Sr. Presidente (Balestrini). – La Presidencia informa al señor diputado que hubo un pequeño inconveniente técnico pero creemos que ya ha sido solucionado.

Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por Salta.

Sr. Urtubey. – Señor presidente: decía que “celebro desde la óptica institucional que estemos tratando esta cuestión... 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.

”Celebro que se esté respetando rigurosamente la Constitución Nacional y fundamentalmente una de las cuestiones que fuera del ámbito de esta comisión es un tema de tratamiento público que dividía las aguas, por lo menos, en las disfunciones del artículo 82 de la Constitución Nacional respecto a la sanción ficta o expresa.

”Entonces, repito, me parece que esto es un apago a la Constitución que yo celebro”. No

voy a leer el discurso que tenía preparado, mi discurso, pero sí quiero leer de la versión taquigráfica del 13 de junio pasado las palabras del presidente de la bancada radical del Senado, quien cambió su posición respecto de que esto era un gran avance institucional.

Considero que es importante aclarar esta cuestión porque en una primera visión del tema, hasta que pasaron un par de semanas y esto se transformó en una especie de hecho político mediático, daba la sensación de que nos encontrábamos ante un gran avance institucional donde no estábamos de acuerdo en todos los temas.

Por eso me parece oportuno recordar lo que señalaba el presidente de la bancada radical antes de mutar de posición.

Venimos a cumplir una vieja deuda del Congreso de la Nación. Desde el año 1994 tiene aprobación constitucional una vieja práctica que comenzó en la revolución del 80, allá por el siglo XIX, a cuya época se remontan los primeros decretos de necesidad y urgencia, que no eran muchos por cierto. Esta costumbre tiene algunos antecedentes lamentablemente recordados, como el caso del Plan Conintes. Este instituto también ha proliferado luego durante las décadas del 80 y del 90, hasta que en 1994 se le reconoció andamiaje constitucional.

En 1994 el constituyente resolvió que tenía que abocarse a la cuestión a efectos de establecer una visión que pudiera zanjar los diferentes antecedentes de jurisprudencia que teníamos. Recordemos que llegamos a 1994 con el antecedente de jurisprudencia del caso Peralta, en 1991, que en alguna medida tenía mucho que ver con el caso “Dames & Moore v/Reagan”, en 1981, donde ya la Corte Suprema de Estados Unidos se abocaba con igual jerarquía constitucional hasta ese entonces a evaluar cómo debía entenderse la participación o no del Congreso frente a estos decretos de necesidad y urgencia.

Decía que en el año 1994 se introdujo claramente en el inciso 3º del artículo 99 de la Constitución Nacional lo siguiente respecto del Poder Ejecutivo: “Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar.

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

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

Aquí voy a hacer un apartado. La principal limitación establecida en los decretos de necesidad y urgencia de carácter sustancial y formal es que no pueden regular en materia penal, tributaria, electoral o de regímenes de partidos políticos, y deben ir refrendados por acuerdo general de ministros.

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

Esto es lo que estamos haciendo hoy al tratar este Orden del Día N° 567, emanado de la Comisión de Asuntos Constitucionales, que tiene en cuenta un proyecto de ley en revisión que surge de nueve expedientes del Senado y luego, junto con los otros nueve proyectos presentados en la Cámara de Diputados, se ha evaluado en la aludida comisión y en virtud todos esos antecedentes se aconseja la aprobación del proyecto de ley venido en revisión.

Es importante que nosotros tengamos en cuenta algunas cosas, porque cuando uno discute y ve este tema reflejado en ámbitos externos al Congreso –y también lamentablemente dentro de él– pareciera que se están empezando a inventar los decretos de necesidad y urgencia y que se faculta al presidente de la Nación a hacer algo que la Constitución no permite.

Debemos ser claros en lo siguiente. La facultad de dictar decretos de necesidad y urgen-

cia –reconocida por la jurisprudencia en la Argentina antes de la reforma del 94 y luego de ésta ya con jerarquía constitucional– habilita perfectamente al actual presidente de la República, y a todos los que hubo y habrá, a dictar ese tipo de normas. Ahora bien, había una mora del Congreso de la Nación en establecer a través de esta ley la regulación del trámite y de los alcances de su intervención.

Es importante que a la hora de establecer este régimen legal tengamos en cuenta cuál es la situación que nos trajo a este punto. Cuando se quiere hacer la exégesis de lo que se dijo, de lo que piensa el constituyente y demás, el lugar común lleva a sostener que la reforma del 94 pretendió limitar el poder presidencial y establecer un sistema mucho más equilibrado de poderes.

Cualquiera que vivió esa época sabe, como el pueblo argentino en su totalidad, que en 1994 se quería resolver la reelección del presidente de ese entonces, el tercer senador para otra fuerza política, un arreglo en la Corte Suprema de Justicia y algunas otras cosas más. Se vendió entonces todo un paquete llamado Núcleo de Coincidencias Básicas, en donde se hablaba de una serie de institutos en los cuales lamentablemente muchos no creen. Uno de ellos era el de los decretos de necesidad y urgencia.

Hoy se trae al Congreso, y se llevó al Senado en su momento, una especie de recurso de apelación a la decisión del constituyente. Acá se está discutiendo la bondad o no de la existencia de los decretos de necesidad y urgencia. Pueden gustarnos o no, pueden gustar o no al presidente de la comisión, pero surgen del texto constitucional y lo que nosotros debemos hacer es limitarnos a resolver –como dice la Constitución Nacional– la regulación del trámite y los alcances de la intervención del Congreso; ni más ni menos que eso.

En ese marco es importante que tengamos en cuenta, haciendo un somero repaso de la ley, que nosotros vamos a regular el trámite –como decíamos– de lo que ha tomado un gran estado público, que son los decretos de necesidad y urgencia, pero también debemos considerar la delegación legislativa y la promulgación parcial de leyes, figuras incorporadas en los artículos 76 y 80 de la Constitución Nacional.

El artículo 76 de la Carta Magna dice así: “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”.

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

De este modo volvemos a la comisión bicameral permanente, para cuya integración hemos nominado a ocho senadores y ocho diputados a propuesta de los bloques parlamentarios, respetando la proporción de las representaciones políticas, tal como dice la Constitución Nacional.

Algunos dictámenes de minoría prevén establecer, por ejemplo, que la presidencia de esa comisión esté en cabeza de la oposición. La Constitución expresó claramente en algunos otros artículos que debe ser la oposición la que presida determinados organismos. Por lo tanto, estando claramente previsto en la Constitución, creemos que es improcedente avanzar en esa materia.

Asimismo, se establece la duración de los cargos y de las autoridades –presidente, vicepresidente y secretario–, con presidencia obviamente alternativa de cada una de las Cámaras.

Se determina que esta comisión cumple funciones durante el receso del Congreso y se establece la forma de sesionar, de emitir dictámenes y lo relativo a su reglamento, todas cuestiones instrumentales donde me parece que no hay mayores inconvenientes.

Luego se plantea que esta comisión debe expedirse respecto de la validez o invalidez de los decretos de necesidad y urgencia y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su tratamiento. Este dictamen va a pronunciarse expresamente sobre la adecuación de requisitos formales y sustanciales. Por supuesto, esta comisión podrá consultar a comisiones permanentes competentes.

¿Por qué es importante este tipo de aclaraciones? Porque lo que hoy estamos haciendo es establecer el sistema para que a través de esta comisión bicameral permanente se empiecen a controlar los decretos de necesidad y urgencia, luego de doce años de mora. Dicha mora es, naturalmente, atribuible al Congreso de la Nación, y todos somos responsables de ella.

En 1996, hace diez años, hubo un avance a partir de una sanción del Senado, pero luego naufragó aquí en Diputados. Posteriormente, hubo sucesivos dictámenes en esta Cámara, y también en el Senado, que no arribaron a buen puerto.

Escuché de parte de algunos legisladores –no recuerdo si fueron del bloque del PRO, de la bancada Justicialista o de ambos–, que ayer por la noche planteaban, justamente cuando me estaba por ir a dormir, que si se insistiera con el proyecto que yo propicié el año pasado, lo apoyarían.

El tema medular en este orden del día, al igual que en el Orden del Día N° 1505 del anteaño pasado –el año 2004–, radica en cuál es el tratamiento y, fundamentalmente, el valor o no valor del silencio. Por eso digo que si se lo quiere apoyar, estamos totalmente conformes con este dictamen. Habrá cuestiones instrumentales menores, pero en lo que hace a la cuestión de fondo estamos en el mismo camino, ya que hemos zanjado una vieja discusión.

Uno de los problemas centrales que hubo en el Congreso durante estos doce años era qué hacer con aquello respecto de lo que no se dijo nada. Lamentablemente –y aquí estamos entrando en el otro tema– el constituyente dio una solución siguiendo, a mi entender, la lectura de Shakespeare, cuando al final de *Hamlet* dice: “Herido por la espada envenenada, Hamlet pide a su amigo Horacio que les explique a los demás su historia real”. Y agrega: “Narra la verdad sobre mí a los que no saben”, y muere diciendo: “El resto es silencio”.

Shakespeare no asignó un valor al silencio, y el constituyente hizo exactamente lo mismo, y delegó en el Congreso la resolución de lo que esto significaba, con un agregado en donde, si apelamos a quien fue colega nuestro hasta hace poco tiempo, el ex diputado Natale, deberíamos decir que él tenía razón.

Se dio una discusión interesante respecto del artículo 71 bis, que a la postre termina siendo el artículo 82 de la Constitución Nacional, entre el ex diputado Natale y el constituyente Ortiz Pellegrini, acerca de cuál es la utilidad y para que está puesto ese artículo 71 bis.

Natale termina diciendo: “Si la norma está puesta para eso –puntualmente para el tema de los decretos de necesidad y urgencia– no sé por qué lisa y llanamente no lo incluyeron en el capítulo de decretos de necesidad y urgencia, lo que hubiera sido mucho más simple. Lo pusieron un poco de costado, por lo que sospecho que va a causar alguna discusión en el Congreso de la Nación. Por lo menos pienso que entre los sectores del Pacto de Olivos va a generar alguna discrepancia interpretativa”.

Tenía razón el ex diputado Natale. Durante doce años no nos pudimos poner de acuerdo respecto de qué significaba ese silencio.

Cuando se plantea la discusión respecto de ese artículo 71 bis de la Constitución Nacional son muchos los convencionales constituyentes que justamente plantean cuál es el objeto de decir –como lo dijo el propio Natale–: “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente. Se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta. Toda la vida ha estado excluida la sanción tácita o ficta. ¿Qué vamos a decir? ¿Que no se puede hacer lo que sabemos que no se puede hacer? Considero que el artículo 71 bis no dice nada o dice mucho”.

Hice esta introducción para ir al tema medular. En esta cuestión procedimental podemos ponernos de acuerdo rápidamente o no. Me parece que algunos bloques han resultado ser los mejores exegetas de algún senador o senadora de nuestra bancada en lugar de ponerse a discutir el proyecto de ley.

Si se hubieran puesto a discutir la iniciativa, en muchos temas hubiéramos estado de acuerdo, tal como lo señalé al principio, recordando las palabras de quien preside una de las bancadas importantes en el Senado.

Cuando nosotros vamos al tema medular preguntamos cuál es la cuestión central a resolver, y en la Comisión de Asuntos Constitucionales, con mucho pragmatismo, hemos resuelto no empantanarnos durante meses de discusión en un tema sobre el que no nos ponemos de acuerdo, y no nos pondremos de acuerdo seguramente aun después de sancionada esta norma, en cuanto a cuál es el valor del silencio.

No vamos a considerar aquí los antecedentes jurisprudenciales previos a 1994, porque entendemos que no son razonables, a pesar de que van en sintonía con lo que nosotros estamos planteando. De todos modos, lo que para nosotros debe quedar muy claro es que cuando la Constitución estableció cuál es el valor jurídico de un DNU determinó algún párrafo que me parece que es importante destacar. Si volvemos al artículo 99, inciso 3 *in fine*, de la Constitución Nacional, veremos que dice lo siguiente: “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”.

A su vez el inciso 4 del mismo artículo señala que el Poder Ejecutivo “ nombra los magistrados de la Corte Suprema con acuerdo del Senado...”; por el inciso 13 “provee los empleos militares de la Nación con acuerdo del Senado”, por el inciso 15 “declara la guerra y ordena represalias con autorización y aprobación del Congreso”; por el inciso 16 “declara en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación, en caso de ataque exterior y por un término limitado, con acuerdo del Senado. En caso de conmoción interior sólo tiene esta facultad cuando el Congreso está en receso, porque es atribución que corresponde a este cuerpo. El presidente la ejerce con las limitaciones prescriptas en el artículo 23”.

A su vez, por el inciso 19 el Poder Ejecutivo “puede llenar las vacantes de los empleos, que requieran el acuerdo del Senado, y que ocurran durante su receso, por medio de nombramientos en comisión que expirarán al fin de la próxima Legislatura”, y por el inciso 20 “decreta la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires en caso de receso del Congreso, y debe convocarlo simultáneamente para su tratamiento.”.

Vale decir que en el mismo artículo la Constitución Nacional trata de manera diferente las

facultades del Poder Ejecutivo respecto de los decretos de necesidad y urgencia y las otras facultades del propio presidente de la Nación. Ergo, da la sensación de que es un acto jurídico que se perfecciona con el dictado y refrendo del acuerdo general de ministros, comunicado naturalmente al Congreso de la Nación para su tratamiento.

Por otro lado, aquel artículo 71 bis, ahora 82 de la Constitución, dice: “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta”. Aquí entramos en la cuestión central, porque me parece que no tiene sentido discutir cuántos miembros tiene la comisión bicameral o qué reglamento utilizará. Lo que tenemos que discutir es qué sucede una vez dictado un decreto de necesidad y urgencia u otro instrumento, puntualmente el de la legislación delegada, ya que la promulgación parcial de leyes tiene establecido el plazo de 10 días para el veto total o parcial.

El proyecto establece que el jefe de Gabinete deberá someter ese decreto a consideración de la comisión bicameral permanente dentro del plazo de 10 días. Allí existe otro plazo de 10 días en el que esa comisión, siguiendo el precepto de la Constitución, debe elevar el decreto a cada Cámara para su expreso tratamiento.

Existe una diferencia respecto de nuestro dictamen de hace un año y medio, donde planteábamos que el tratamiento en cada Cámara debía tener inicio en la Cámara de Diputados. El Senado no compartió esa expresión y nos plantea que la aprobación en cada Cámara se realice a través de proyectos de resolución, lo cual parece razonable.

El artículo 22 del dictamen de mayoría dice: “Las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones. El rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional.

”Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento de forma inmediata.”

Por su parte, el artículo 24 establece: “El rechazo por ambas Cámaras del Congreso del decreto de que se trate implica su derogación de acuerdo con lo que establece el artículo 2° del Código Civil, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia”. Esta es una disposición que también parece razonable.

Aquí debemos detenernos a analizar cuál es la cuestión medular, es decir, qué pasa luego del tratamiento por la comisión bicameral. Sabemos que si la comisión bicameral no emite dictamen en diez días hábiles, el decreto de necesidad y urgencia pasa a consideración del plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. Allí aparece la cuestión de la discusión parlamentaria y las hipótesis de posibles negociaciones en términos de conseguir el texto que pueda plantearse.

Es pacífico y obvio –aunque a veces es bueno decir lo obvio– que no puede plantearse la existencia de una manifestación del Congreso cuando cada Cámara se expresa en forma diferente. Hay un acto jurídico emanado del Congreso en la medida en que haya coincidencia en ambas Cámaras; si no, no hay acto jurídico. Esto nos enseñaron a quienes estudiamos introducción al derecho.

Frente a la necesidad de valorar qué sucede cuando no logramos igual expresión en la Cámara de Senadores y en la de Diputados, algunos proponen establecer un plazo para que el Congreso se expida. Esta es una discusión de naturaleza conceptual; no se trata de chicanas de días, meses u horas. Si fijamos un plazo para que el plenario de cada Cámara del Congreso se expida, estamos diciendo que lo prescripto en el artículo 82 de la Constitución es una mentira. No obstante, no nos guiáremos por lo dispuesto en ese artículo, que estipula que la voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente.

Si asignamos significado al silencio estaríamos virtualizando el cumplimiento del artículo 82 de la Constitución Nacional. Supongamos que estableciéramos un plazo de veinte, treinta o sesenta días; ¿qué ocurre vencido el término? En relación con las consecuencias que acarrearía ese silencio hubo muchísimos dictámenes –por ejemplo, en los años 1996, 2001 y 2004– ciertamente vinculados con la posición que cada bloque tenía respecto de la administración del gobierno. Este es un dato objetivo de la realidad.

Algunos consideraban que el silencio era ratificatorio y otros sostenían que importaba una derogación. Nosotros nos hemos alejado de la concepción de que el silencio significa ratificación o derogación, y hemos optado por el con-

cepto de la aprobación o el rechazo sin asignar valor alguno a ese silencio.

Entendemos que algunos puedan discutir en torno de esta postura. El propio convencional constituyente Raúl Ricardo Alfonsín expresó su opinión, aunque omitiré la lectura de sus palabras, en cuanto a qué habría de suceder cuando el Congreso de la Nación avanzara en uno u otro sentido.

El tema que nos ocupa es producto de una discusión referente al modelo. Algunos proponían seguir el modelo italiano; otros, el español, y algunos otros –no sin picardía– adherían al modelo Bauzá o Corach. En realidad, en aquella ocasión se planteó que como en la Convención Constituyente no había acuerdo, se delegaba en el Congreso de la Nación la facultad de resolver la cuestión mediante la sanción de la correspondiente ley.

El artículo 86 de la Constitución de España establece que el Congreso deberá pronunciarse expresamente dentro del plazo de treinta días siguientes a la promulgación del decreto ley, sobre su convalidación o derogación, pero la Constitución italiana estipula algo diferente. También contamos con los ejemplos de la Constitución chilena de 1980 y peruana de 1993, aunque sería mejor no rescatar algunos antecedentes. Estoy recordando lo que decía el convencional constituyente Torres Molina.

Dejando de lado el derecho comparado, advertimos que en nuestro país algunas Constituciones provinciales se abocan a este tema. La Constitución de San Juan, en su artículo 157; la Constitución de mi provincia, Salta, en su artículo 145, y la Constitución de Río Negro también contemplan la cuestión. En todos los casos se establece un sistema para que el decreto luego sea convertido en ley, en función de la falta de pronunciamiento de la Legislatura o de su voluntad expresamente manifestada.

En la Convención Constituyente esto no se resolvió, y en consecuencia delegó en el Congreso de la Nación la facultad de decidir. Lo que podemos discutir son las bondades de uno u otro sistema, pero sostener que la solución propuesta por esta bancada es inconstitucional es el disparate más grande que he escuchado, porque justamente la Constitución determina que es el Parlamento quien debe resolver la cuestión.

Siguiendo las reglas de la razonabilidad –como sostiene la doctrina constitucional– establecidas en la mayoría agravada que importa la mayoría absoluta del total de los miembros de cada Cámara requerida en el caso que nos ocupa, esta bancada entiende que la inacción del Congreso no puede obturar una facultad reconocida por el constituyente en otro poder, que es el Poder Ejecutivo.

En este marco no parece razonable que se quiera entender lo que el constituyente no quiso decir. El dictado de un decreto de necesidad y urgencia se perfecciona con la sola firma del presidente y el refrendo del acuerdo general de ministros. Luego tiene lugar la intervención del Congreso de la Nación.

Esta bancada espera concretar hoy por medio de la sanción de esta norma el principal avance en términos de calidad institucional que hemos tenido en los últimos doce años desde el dictado de este instituto.

Como no puede discutir los grandes avances en materia social, económica, de empleo y de crecimiento de la República, la oposición política ha resuelto fijar su atención en algo menos corpóreo, cuyo título es: calidad institucional. Obviamente, en esto hay actores que tienen mucha relevancia en la política argentina, como por ejemplo, la presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Honorable Senado, ámbito de competencia obligada de esta temática, y a mí obviamente me toca de algún modo de rebote.

Creo que la oposición ha elegido trabajar sobre ese viejo precepto de aquel pensador alemán de tratar de instalar algo para que algo quede. Quieren instalar la sensación de que este gobierno, que ha depurado la Corte Suprema de Justicia, que ha otorgado mayor transparencia para evitar la permanente *lobby* en el Consejo de la Magistratura y que ahora está avanzando con los decretos de necesidad y urgencia, pretende perjudicar la calidad institucional. Evidentemente, algunos miembros de la oposición deberían mirarse al espejo antes de decir estas cosas.

Más allá de la hojarasca de estos días, e incluso de la absurda amenaza de judicialización de algunos legisladores que desconocen cuál es el sistema de control constitucional argentino, estamos convencidos de que la República Argenti-

na va a seguir ganando en términos de calidad institucional en la medida en que sigamos siendo esclavos de la Constitución, dando todo el poder a cada uno de los poderes del Estado. En la Convención Constituyente se solía citar una vieja frase de Alberdi que insta a dar al Poder Ejecutivo todo el poder posible, pero dentro de la Constitución. Nosotros estamos haciendo eso y en el marco de nuestra Carta Magna. (*Aplausos.*)

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

Sr. Negri. – Señor presidente: con el objeto de desacartonar un poco el tono del debate quiero recordar que el Congreso de la Nación hoy debería dar la bienvenida a todos los presidentes que están participando de la cumbre del Mercosur que se está llevando a cabo en Córdoba. Pienso que constituye un salto cualitativo y un avance institucional la idea de la búsqueda de la integración.

En segundo lugar, hoy es el día del amigo, por lo cual deberíamos celebrar una sesión de tolerancia y no de intolerancia. La llegada del hombre a la Luna configuró ciertamente un acontecimiento y un avance cuantitativo en términos del conocimiento. Hoy nos hallamos frente a la decisión de no retroceder en el avance de la calidad institucional de la República. Todavía estamos a tiempo porque apenas estamos en el inicio de esta sesión.

Por otra parte, es una pena que Santa Fe haya perdido al presidente de nuestra comisión, pues él hubiera resuelto en dos minutos un problema que ya lleva doce años sin resolverse.

Se ha dicho en primer lugar que se quiere impedir que el presidente dicte decretos de necesidad y urgencia. En esto hay dos cuestiones en discusión. El Poder Ejecutivo puede dictar decretos de necesidad y urgencia, pero el tema es cómo, con qué principio de restricción y bajo qué condiciones institucionales.

La segunda cuestión a discutir es lo que resolvió la Constituyente de 1994, y que ha llevado tanto tiempo. Doce años hemos estado esperando para este día, y al igual que en el Senado con toda serenidad debemos hacer un repaso acerca de lo que estamos tratando, porque hoy – estimados colegas– vamos a afirmar o a hacer retroceder la división de poderes, el garantismo, el perfil del presidencialismo en la Argentina y

el principio de legalidad, y finalmente el Congreso va a dar un paso hacia delante o va a retroceder en cuanto a preservar las zonas que son de su facultad y del Poder Ejecutivo, que a nuestro criterio se verán muy afectadas.

He revisado con mucho interés los antecedentes parlamentarios en la materia. Si no me equivoco, el segundo proyecto de reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia que fue presentado en el Congreso fue de mi autoría. Lo presenté nuevamente en 1997 y después abandoné la idea de seguir repitiendo las presentaciones, pero invariablemente –como veremos más adelante– más allá de las posiciones, que fueron cambiando, siempre estuve ajustado al principio de interpretación de la constitucionalidad y al remedio que se había dado como avance cualitativo en la Constitución del 94.

Está claro, y todos lo sabemos, que las potestades legislativas del Ejecutivo esencialmente han sido patrimonio en sus orígenes de los sistemas parlamentarios, fundamentalmente de sistemas autocráticos que entre guerras se han dado en Europa. Por eso este tema debemos abordarlo desde una perspectiva jurídica y política.

En forma sintética vamos a recordar cuál es el principio esencial del artículo 99, inciso 3. Este artículo indica que el Poder Ejecutivo participa en la formación de las leyes con arreglo a la Constitución. ¿Qué hace con arreglo a la Constitución? Promulga y hace publicar las leyes.

En ningún caso, dice el artículo 99, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, podrá emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible continuar con los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes, y cuando no se trate de materias vinculadas con temas penales, tributarios, electorales y sobre el régimen de partidos políticos, podrá dictar decretos de necesidad y urgencia.

El artículo 99 se entrelaza necesariamente con el 82, donde se establece unívocamente que la voluntad de ambas Cámaras debe manifestarse expresamente. Se excluye en todos los casos la sanción tácita o ficta. ¿De qué estamos hablando entonces?

El principio general en materia de decretos de necesidad y urgencia que establece la Constitución en su artículo 99, inciso 3, es el de la prohibición. Este es el principio general que debe regir nuestro debate, nuestra discusión y lo que se ha de sancionar. También establece los requisitos porque habla de circunstancias excepcionales que hicieren imposible el trámite ordinario de sanción de las leyes, y desecha definitivamente el famoso concepto de emergencia que para tanto mal trajo el caso “Peralta”, que puso un antes y un después en la doctrina constitucional y en la división de poderes en la década del 90.

Las circunstancias excepcionales y el estado de necesidad, que promueven la intervención con celeridad del Poder Ejecutivo, y la urgencia, que debe ser un caso inminente que exija la intervención del Poder Ejecutivo.

Esos conceptos son los determinantes, sobre los que nadie puede salir en la interpretación del artículo 99, inciso 3, y del artículo 82 de la Constitución. ¿Por qué se ha convertido en un tema álgido y de debate? Han pasado doce años en el tratamiento parlamentario que todos conocemos con la exigencia de mayoría agravada para aprobar una ley, que reglamenta como mandato la Constitución, con la famosa discusión, como ya veremos, en la que se hizo referencia esencialmente al valor del silencio.

Pero haciendo un breve repaso, pregunto qué pasaba en la Argentina. En 1853 la Constitución no hablaba de los decretos de necesidad y urgencia. En términos nacionales podemos remontarnos, como recuerdan algunos, a 1857, en que se dictan los primeros decretos con el pedido de ratificación de un decreto para que se ejecuten los bienes de Rosas. Después vinieron el proceso de Yrigoyen y de Uriburu en que se inventan los decretos leyes. Me refiero al golpe después de 1930.

De todos modos, vamos a tomar el período democrático de 1983, que en mi opinión marca el debate de la Argentina sobre dos principios esenciales y que hace álgido el debate en la Constituyente de 1994 –en este recinto hay constituyentes y quien habla no estuvo– sobre la necesidad de reglamentar esta facultad que se había convertido en discrecional por parte del Poder Ejecutivo.

Hay que reconocer que el primer decreto de necesidad y urgencia en 1983 fue del presidente Alfonsín, referido al plan Austral, que después fue ratificado por la ley de presupuesto 23.410. En ese período el Poder Ejecutivo dictó sólo diez decretos de necesidad y urgencia. La debacle, la desesperación, comenzó en 1989 y se extendió hasta 1993, en que el Poder Ejecutivo dictó 306 decretos de necesidad y urgencia.

Este indiscriminado uso de facultades propias del Poder Legislativo tuvo su mayor basamento y aceleración a partir del fallo del caso “Peralta”. Por eso dije que hay un antes y un después del citado caso. Se enciende una luz roja porque en el caso “Peralta” se resuelve que el silencio es ratificatorio, y que ante una crisis se debe preservar la integridad social.

Dice el fallo de la Corte que frente a problemas sociales que debe afrontar el Estado y frente a la inhabilidad material o racional del Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo puede y debe actuar. Ahí se viene la aceleración en el dictado de decretos de necesidad y urgencia.

Al diablo, no existe más el Congreso; el Ejecutivo actúa como colegislador, y el principio de excepcionalidad pasa a ser la ley o la normalidad en el dictado de los decretos de necesidad y urgencia.

Esta cuestión acelera la discusión en la Constituyente de 1994. ¿Qué es lo que hay que hacer? Ese debate se convierte casi en un eje de centralidad. No hace falta que lo diga quien habla, pero el señor diputado preopinante no lo recordó o no lo quiso ver.

Casi toda la doctrina es pacífica, salvo en el caso de algunos administrativistas como el doctor Barra. Pero desde Bidart Campos, Pérez Hualde, Sagüés, García Lema y Ekmekdjian, e incorporo a un ex colega nuestro, quien hoy integra el más alto tribunal que controla la constitucionalidad argentina –me refiero a quien primero fue diputado y después senador, el doctor Maqueda–, todos ellos se manifiestan expresamente por la necesidad de una reglamentación de esa facultad excepcional como requisito indispensable y se pronuncian sobre el tema central al que se hizo referencia: qué significaba el valor del silencio, atento los impedimentos marcados por el artículo 82 de la Constitución Nacional.

Los síntomas quedan planteados no con un ánimo peyorativo sino por la alta magistratura que hoy invisten, y porque algún caso llegará a la Corte. Maqueda presentó proyectos como diputado, como senador, pero además fue constituyente. Dijo con mucha claridad que de ahora en adelante habrá límites para que el presidente no pueda dictarlos sino a través de un procedimiento que convalide estos casos excepcionales sobre los cuales hay urgencia, siempre que no se refieran, por supuesto, a las materias relacionadas.

Además, hizo coincidir la legislación comparada que se tomó en la propia Constituyente con la necesidad de un pronunciamiento expreso por parte del Congreso. Esto no lo inventó la Argentina ni se trajo de los pelos. La Constitución de Italia, la de Francia –la quinta República en el 58–, la de España en el 78, todas fueron tomadas en muchas partes del debate de los constituyentes. En América Latina, también podemos citar las constituciones de Perú, Colombia y Brasil. Debo decir que absolutamente todas están unidas con un hilo conductor que refleja nuestra preocupación: el carácter de excepcionalidad, el principio de la restricción y la necesidad de la convalidación expresa.

Por supuesto, después del 94 se compatibilizan unos ochenta proyectos de distintos bloques intentando reglamentar esta cuestión; mientras tanto, al no darse las hipótesis de las mayorías agravadas para que alguien pueda avanzar en el Congreso, la Corte se pone en movimiento con distintos casos que van surgiendo. Comienza a cambiar el criterio; evidencia una valoración más progresiva y rigurosa para habilitar esta clase de normas. Así, durante los 90, para justificar el empleo del instrumento excepcional, se exigió la concurrencia de circunstancias tales como la necesidad de preservar la vida misma de la Nación y del Estado. Me estoy refiriendo concretamente al caso de Delia Blanca, de 1998.

Otro caso del alto tribunal –Berroqui, 1999– se refiere a la imposibilidad de sancionar leyes por parte del Congreso. También existió el fallo Risolía de Ocampo del año 2000 en el que ante una situación que ponga en peligro la subsistencia misma de la organización social, la Corte avanza con un pronunciamiento con control de constitucionalidad, exigiendo más restricciones. En esta misma línea también se inscribe el fallo

del 7 de diciembre del año 2004 en el que se afirma claramente que la idea de que el Poder Ejecutivo sólo puede dictar este tipo de normas en situaciones de grave trastorno que, entre comillas, amenacen la existencia, la seguridad o el orden público económico, siempre y cuando aquél, el Congreso, no pueda dar respuesta a la circunstancia de excepción. La Corte consideró que no se daba tal situación, porque el decreto de necesidad y urgencia había sido dictado en período de sesiones ordinarias. Creo que ése ha sido el avance de mayor claridad en materia de restricción mientras no se legisló. Ese fallo fue muy significativo y tenía que ver con una emergencia financiera del PAMI.

Entonces, ¿cómo se entienden los dos temas que tenemos que discutir? Me refiero al criterio restrictivo del poder de legislar, que no lo tiene –salvo por excepción– el Poder Ejecutivo, y a la otra cuestión a dilucidar, que es el valor del silencio, la ley de reglamentación de acuerdo con el artículo 82 de la Constitución Nacional.

Se han dictado decretos sobre aumentos salariales, traslados de feriados nacionales, autorizaciones al jefe de Gabinete para cambiar personal contratado, etcétera. ¿Alguien advierte la situación de emergencia excepcional que había en esos casos? Si no se dictaban decretos para esos temas, ¿acaso se caía el país? Ninguno ha tenido un fundamento; es simplemente el avance natural de la concentración de transferencia de facultades que nosotros le hemos dado al Poder Ejecutivo. Este último no se robó esas facultades sino que nosotros se las dimos, y eso ha ido vaciando al Congreso.

Nos encontramos frente a dos dilemas: el del dictamen que hoy nos va a imponer la mayoría y el de la conducta del Ejecutivo, soslayando el requisito de la excepcionalidad y respetando el principio restrictivo del uso excepcional de la medida que permite el artículo 99, inciso 3, con arreglo a las condiciones que establece dicho artículo.

Quiero que entiendan bien esto: yo no vengo a pelear con quien presentó un proyecto de una manera o de otra. Para mí la de hoy es una sesión muy seria. Cuando se hace referencia a los dictámenes de la hoy senadora Kirchner –ex colega nuestra– es por una razón muy importante: por lo que ella ha pensado siempre y porque además hoy nadie puede discutir que es

el referente institucional del pensamiento del Ejecutivo. Por si alguien tuviera dudas, con legitimidad el propio presidente, cada veinticuatro horas, se encarga de refrendar, de cara a la sociedad, que ésa es su voz en el Congreso, lo que me parece bien.

Eso le da más jerarquía y le agrega un elemento adicional que, por supuesto –no salva a quien haya cambiado de posición en la oposición–, que es el valor de la responsabilidad de estar gobernando. Si su pensamiento tiene un giro de ciento ochenta grados, ese cambio de idea no tiene el mismo efecto que la palabra vacía de quienes no tienen la responsabilidad de conducir el Estado en el momento en que cambian de idea, porque justamente ahí es donde tienen la oportunidad de llevar adelante lo que consideraban antes como legítimo.

Por lo que dijo el miembro informante de la mayoría, está claro cuál era la posición que sostenía aquel dictamen que acompañaron muchos colegas del justicialismo y de otros bloques; en nuestro bloque, algunos cambiaron de opinión con respecto a un punto.

Pero el valor del silencio no es un tema para tratar rápidamente. Yo me voy a referir a un solo punto y no hablar de cuántos miembros tiene o no la comisión. Tanta importancia le daba a la expresión de ambas Cámaras aquel dictamen o proyecto que de no haber tenido el respaldo expreso, con plazo determinado por ambas Cámaras, no sólo caía el decreto de necesidad y urgencia sino que además en sus fundamentos –riesgosamente pero debo admitir que con una cuota de valentía en el riesgo para el debate– la entonces diputada y hoy senadora advertía: “La obligatoriedad de ratificación de ambas Cámaras es requisito esencial de validez, y la ausencia fulmina de nulidad absoluta insalvable al decreto de necesidad y urgencia”. Pero además advertía una cosa que no deja de tener razón: “Los particulares saben que el decreto de necesidad y urgencia sortea la voluntad del Congreso. El Ejecutivo es un gestor oficioso ante el Congreso, y existe –lo sabe el particular– la posibilidad de que no sea ratificado. Entonces, quien contrata en tales condiciones debe saber de sus riesgos y consecuencias”. En caso contrario nos advertía que esto sería muy fácil. ¿Cómo pueden burlar la voluntad del Congreso mientras duren los efectos del

decreto si no tienen un plazo para determinar su validez o su rechazo? El planteo tenía lógica.

Ahora han hecho un giro de 180 grados, que yo admito pero con el cual discrepo; y coincido con lo que se ha dicho hoy sobre los efectos retroactivos. ¿Qué incidencia tienen? Con aquel concepto se llegaba hasta ese límite: eran nulos y con efecto retroactivo.

¿Qué ha sucedido? Este gobierno dictó 172 decretos de necesidad y urgencia, algunos dicen que significa un promedio de uno cada tres días hábiles aproximadamente. ¿Qué ha cambiado? ¿Cambió la concepción de los decretos de necesidad y urgencia? ¿Se modificó el concepto de que constituyen una materia compleja y pasaron a ser una materia simple? ¿O cambió el vértice del poder? Creo que las dos cosas: la primera para sostener la segunda. Cambió el vértice del poder, y sin necesidad.

Por eso éstos no son agravios personales. Se modificó el vértice del poder y también el pensamiento de quien está en el poder, y esto va a producir efectos jurídicos y constitucionales en el país. ¿Por qué se han dictado 172 decretos de necesidad y urgencia? Acá no se cumple el primer principio, que es el de la restricción. Ya no hablamos del artículo 82; todavía no hemos hablado del silencio, de la restricción, ni del principio básico con mayoría absoluta. Fíjense la epopeya, ¿tienen número después de doce años, aun superando la mayoría agravada? Es una pena que se vaya en esa dirección.

Señor presidente: le solicito que me conceda diez minutos más. La esposa del presidente habló durante cuatro horas.

Sr. Presidente (Balestrini). – Discúlpeme, señor diputado, pero usted comenzó a hablar a las 12 y 50, según el reloj de este recinto. La señora a la que usted hace referencia pertenece a otro cuerpo.

Continúe en el uso de la palabra, señor diputado.

Sr. Negri. – ¿Cuáles son los nuevos argumentos que se esgrimen hoy? En nuestra comisión se ha dicho que esto es un avance. Lo digo respetuosamente. Ahora tenemos comisión; peor es nada. La mitad del artículo. Es un avance. Francamente creo que es un argumento pueril. Es la mitad del artículo. Dicen que hacemos los deberes como manda el artículo 99, inci-

so 3. En la comisión el oficialismo tiene mayoría absoluta, con lo cual no tienen ningún inconveniente. Pero quiero decir algo con toda franqueza: aquí todos sabemos que la mitad del artículo no es el problema; el problema es la otra mitad del artículo.

Aquí vale un ejemplo no peyorativo para tener una idea de adónde nos remontamos. A 1939, a la Constitución de Italia, la de Mussolini. Para que tengan una idea, se contaba con sesenta días expresamente porque de lo contrario caía el decreto de necesidad y urgencia.

Por otra parte, hace poco un colega señaló en la comisión que constituye una ventaja para nosotros que los decretos de necesidad y urgencia sean precarios. Fíjense que están ahí, no se sabe si los aprobamos o no. Muy bien. A la inseguridad jurídica se suma más inseguridad jurídica. Muy buena la idea; brillante. Es un sentido novedoso, una espada de Damocles. También dijeron que estando sine día era una buena cosa, pero hasta el día de hoy no lo entendí.

Se ha dicho en ambas Cámaras que el problema no está en la cantidad de decretos –con lo cual la cuestión de la restricción no vale tanto–, sino que se trata del bien que se hace. Los agentes del bien, según el gobierno, llegan en forma de decretos de necesidad y urgencia, y los agentes del mal llegan con otros decretos de necesidad y urgencia. Es una simplificación extrema. Lo digo sinceramente: le faltan el respeto al propio Parlamento, a la división de poderes. Es lo más peligroso que estamos haciendo.

Quiero dar un ejemplo que tiene que ver con los poderes y no con las personas que los encarnan. Si se han dictado tantos decretos de necesidad y urgencia sin restricciones y hoy vamos a convalidar el silencio y no el plazo determinado, que lo tienen sine día, con lo cual estamos haciendo la aprobación ficta de hecho mientras duren esos decretos, quiero recordar que en situaciones más difíciles al Congreso se lo saca a la calle ante dificultades con la sociedad. Cuando hay aumentos de sueldo se reciben felicitaciones, pero cuando vino la gente a la plaza por el reclamo de inseguridad el Poder Ejecutivo no abrió la boca durante cuarenta y ocho horas y nos mandó doce proyectos de ley, algunos impresentables, para que el Poder Legislativo pagara el costo. Para eso sí; ésa es la desnaturalización que tenemos del poder.

¿Cuál es la razón para distorsionar tanto la división de poderes? ¿Por qué un poder tan centralizado y discrecional? ¿Cuál es la concepción sobre la que se está asentando este principio, si no le hace falta? Hay una acumulación de poder y de facultades nunca vista en gobierno democrático alguno. Ningún gobierno democrático, de ningún signo político, ha tenido tantas facultades concentradas, y en este caso con el agregado del superávit fiscal.

Así se construye un “decisionismo”; aunque se enojen o nos quieran insultar, hay un enorme “decisionismo” cimentado sobre la voluntad de creer que las instituciones pasan a tener un rol secundario en la medida en que quien las gobierne sea un hombre al que la sociedad le tiene confianza. Por eso esto es peligroso. El presidente un día terminará su mandato, pero las leyes construyen y dejan institucionalidad o retroceso. Este es el desafío que tenemos por delante.

No creo que se vaya a caer el mundo si se aprueba la iniciativa en consideración, pero créanme que sería un franco retroceso para éste y para el próximo gobierno, para la calidad institucional y para la democracia.

Nosotros creemos mucho en esta Corte Suprema, por lo que tengo la esperanza de que ponga equilibrio entre los poderes. Ese va a ser el salto que nos faltará dar.

Con la sanción de este proyecto de ley más la que se va a producir el 2 de agosto es evidente que todos los caminos de este poder conducen al sillón de Rivadavia; absolutamente todos. Estamos ante la más espectacular delegación de facultades y pérdida de responsabilidades que ha tenido el Congreso. No quise detenerme un segundo para ver qué dijeron unos y otros, pero todos cambiaron de posición. De todos modos, ésta no es una carrera para andar pegándose con espadas por la calle sino para ver si mejoramos la calidad de lo que tenemos por delante.

Quiero terminar con algo que he dicho muchas veces. Lo manifesté en 1995 cuando vino el ex ministro Cavallo; después, en ocasión de tratarse las leyes de emergencia, y así sucesivamente en cada paso en que damos un salto al vacío. Y no sólo hablo en nombre nuestro sino inclusive de los que van a venir después: nos tomamos atribuciones y empobrecemos al Poder Legislativo en sus facultades.

El primer día que vino nuestro presidente dijo que no quería que ninguna institución se inter-

pusiera en su relación con la sociedad. Yo creí entender que tenía la intención de restaurar el poder político —y en parte lo ha logrado— en la Argentina. Pero lo que no sabía —es una mala noticia y no hay que enojarse— es que estamos yendo invariablemente a una democracia delegativa, una democracia plebiscitaria asentada sobre el éxito, entre comillas —y en buena hora—, de la economía que hace respirar en expectativas positivas pero que parece ser que da derecho para que las instituciones también se puedan perder ahí; y ésta es una señal de alerta.

Señor presidente: hoy, en el día del amigo, no queremos intolerancia sino tolerancia, pero, por favor, si alguien quiere hipotecar facultades propias que lo haga, pero no hipotequen las facultades de las instituciones, porque éstas no son de las personas. Ellas diseñan un modelo de Nación, le permiten ganar prestigio, le otorgan previsibilidad y la hacen merecedora de respeto en todo el mundo. (*Aplausos.*)

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

Sr. Vanossi. — Señor presidente: nosotros no somos fundamentalistas en ningún tema que se refiera a las normas que han de regir la vida de los pueblos, de las sociedades y, máxime, el funcionamiento de las instituciones, porque éste, está a cargo de seres humanos y, por supuesto, todos los seres humanos somos falibles.

Sí vamos a hacer algunas consideraciones sobre el ejercicio de facultades de excepción, como es el supuesto de los decretos de necesidad y urgencia.

Hay dos períodos de la historia argentina bien diferenciados. Entre 1854 y 1989, bajo gobiernos constitucionales —quiero remarcar esto porque dejamos de lado los gobiernos de facto, ya que durante su vigencia no funcionaba el Congreso—, se dictaron menos de treinta decretos de necesidad y urgencia; el desbarranco vino a posteriori. Cuando se llega a la Constitución reformada en 1994 se asiste a la esperanza de que a través de la regulación de este instituto pudiera darse finalmente un cuadro en torno al cual se ejercieran tales facultades.

Hasta 1989 las facultades se habían ejercido con mucha prudencia. Hay que pensar en crisis tan tremendas como las de 1890, cuando se dictaron unos pocos decretos de necesidad y urgencia, o en las secuelas de la crisis del 30, que

se prolongó toda la década, cuando también se dictaron algunos, y así sucesivamente.

Pero luego vino un descontrol en esta materia, y es nuestro deber señalar que, en gran parte, dicho descontrol se debió al lenguaje esquizofrénico y al texto sibilino que la reforma constitucional incorporó en esta y otras materias afines.

“No se pueden delegar facultades del Poder Legislativo, pero...”, y viene allí la posibilidad de hacerlo generosamente. “No se pueden sancionar leyes sino por el Congreso, pero...”, y viene allí la salvedad de los decretos de necesidad y urgencia. Es decir: “No, no, no, pero sí, sí, sí”.

Obviamente, recordando una vez más a Ortega y Gasset, el tema radica en que no tenemos que conformarnos con calmar los abusos sino cambiar los usos. En el futuro lo que va a haber que hacer es cambiar las prácticas, las actitudes y la utilización de estas facultades.

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

Sr. Vanossi. — Por eso, si de este debate alguna esperanza queda en pie, y abrigo la ilusión de que así sea, aspiro a que la comisión bicameral que habrá de tener a su cargo el control en el ejercicio de estas facultades funcione real y efectivamente para poder cumplir su cometido, y de esa manera ponga límite a cualquier eventualidad de abuso en que se pueda incurrir.

Cuando se levante la tapa de la caja de Pandora sabremos si esta ilusión y esta esperanza tienen una respuesta afirmativa o si nos veremos otra vez defraudados en esta ya prolongada historia del ejercicio abusivo de los decretos de necesidad y urgencia.

Queda bien en claro que esta figura ha sido prevista y utilizada para supuestos de excepción, pero no como una regla. La regla sigue siendo la potestad legislativa del Congreso. El problema radica en que la excepción ha pasado a ser la regla. Corremos el riesgo de que la regla, que es dejar incólume la potestad legislativa del Congreso, pase a ser la excepción.

Por eso, debemos decir lo siguiente, y esto vale para cualquier época y situación, y no hago alusión a ninguna situación concreta: todo Ejecutivo fuerte debe tener el correlato de un Congreso vigoroso y de un Poder Judicial inde-

pendiente que aplique el control de constitucionalidad, con eso que nos empeñamos en señalar siempre, que es poner sobre la mesa la suficiente energía jurisdiccional al firmar las sentencias de control. También nosotros debemos tener energía legislativa para reclamar el ejercicio de nuestras potestades.

¿Cuál es la razón del abuso? Aquí hay que desentrañar la causa y no ir sólo a los efectos.

En la tristemente célebre República de Weimar, antes del acceso de Hitler al poder, se utilizó mucho el artículo 48 de la Constitución alemana, que permitía el uso de los decretos de necesidad. Allí había, si no una justificación, al menos una explicación: no existían mayorías parlamentarias definidas a favor de ninguno de los gobiernos que se instalaron, sobre todo después de los años 1928 y 1929, cuando se produce la segunda grave crisis económica de Alemania —la primera fue en los años 1920 a 1922—, de modo que los gabinetes caían o se sostenían a través de decretazos que el presidente de la República, el mariscal Hindenburg, en los últimos tiempos firmaba para asegurar la estabilidad, no tanto del gobierno sino del régimen constitucional.

Quienes estudiaron ese ciclo histórico hacen una reflexión que puede ser importante que nosotros la tengamos en cuenta: la otra razón es el miedo al procedimiento parlamentario, al debate parlamentario, con todo lo que ello implica.

¿Qué es lo que ha ocurrido en muchos países, y también en el nuestro, donde se ha utilizado esta práctica? El Boletín Oficial publica como hecho consumado un decreto con valor de ley. Uno se entera de su contenido por el Boletín Oficial o algún medio que se haya anticipado a él, pero no medió control previo, ni debate, ni publicidad, ni opiniones, etcétera.

El autor alemán Christian Starck, en *El concepto de ley en la Constitución alemana*, aludiendo al gran crítico de la República de Weimar, que era Carl Schmitt —quien después pasó a ser el teórico del hitlerismo—, expresa: “El principio parlamentario, incluido el debate, es para él un formalismo vacío”.

Nosotros no debemos tener temor al debate parlamentario porque está sobradamente probado que no hay obstruccionismo ni filibusterismo parlamentario, sino que hay quórum, hay mayorías suficientes, incluso mayorías especiales en

una o ambas Cámaras del Congreso de la Nación.

¿Qué es lo que les molesta a los Ejecutivos? Muchas veces les molesta la lentitud, los tiempos o recaudos que requieren los procedimientos parlamentarios. Pero por alguna razón están así previstos en las Constituciones, e incluso en los procesos judiciales de los países democráticos, ya que las leyes procesales reproducen muchas de las etapas de los procedimientos parlamentarios propiamente dichos.

El gran problema que plantean los decretos de necesidad y urgencia viene a posteriori. Un decreto puede ser derogado por una ley o por otro decreto; un decreto de necesidad y urgencia puede ser modificado por otro decreto de necesidad y urgencia. Si el Congreso no pone un coto, el interrogante es qué pasa con la seguridad jurídica. Todo aquel que quiera emprender algo, sea una acción crematística o humanística, cultural o comercial, quiere saber sus posibles consecuencias. Si las normas están en una ley tienen cierta fijeza; si están en una disposición equivalente a un decreto, que puede ser modificado por otro decreto –supongamos de necesidad y urgencia–, esa persona se puede enterar de las consecuencias sorpresivamente por el Boletín Oficial.

Entonces, tengamos cuidado porque se puede estar pavimentando el camino hacia un Estado –entre comillas– de decretazos permanentes.

Debemos evitar eso. Hago esta invitación porque si así llegara a ser, el sustento moral y ético de esas normas sería no el derecho de los hechos consumados sino la política de los hechos consumados.

Aquí y en cualquier parte del mundo el Poder Ejecutivo siempre tiene ventajas, aun en los sistemas parlamentarios o de asamblea, porque tiene a su cargo toda la información y dispone de ese sector privilegiado de la burocracia que es la tecnoburocracia; tiene la facultad de previsión sobre la base de todos los elementos y datos que se le suministran.

En cambio el Congreso, no digo que esté en orfandad pero está en una situación de inferioridad, y lo mismo sucede en los Parlamentos del resto del mundo.

Entonces, acontece lo siguiente: no cabe duda de que somos representantes, pues la legiti-

dad de nuestros títulos no ha sido cuestionada. Todos los que se han sentado, se sientan y se sentarán en estas bancas son representantes, ¿pero somos representativos si se nos sustraen facultades? Ahí perdemos la representatividad y vienen las dudas sobre la legitimidad misma de un sistema cuando alguien ponzoñosamente quiere desacreditarlo.

Si algo respetó hasta 1989 el democratismo constitucional, cualquiera fuera el partido político que gobernara, con Congreso y Justicia independientes, ha sido la autonomía de la órbita de incumbencias parlamentarias, especialmente las facultades legislativas.

Existen dos reglas de oro, que me permito sintetizar brevemente; podremos apartarnos de muchas otras, pero éstas constituyen requisitos sine qua non para el funcionamiento de una democracia constitucional. En primer lugar, a todo acrecentamiento del poder debe corresponder una vigorización de los controles, una potenciación de las garantías y una acentuación de las responsabilidades de los gobernantes; es decir que a mayor poder, mayor control. La segunda regla de oro indica que a más alta jerarquía corresponden más altas responsabilidades. Esta segunda regla incluso está contemplada en el Código Civil mediante un artículo cuya sustancia, al considerarse el tema de las responsabilidades, debería estar contenida en una norma de garantía constitucional –así como sucede respecto de muchas otras disposiciones–, como bien señaló en su cátedra el maestro Sánchez Viamonte.

Si no se cumplen estas dos normas que acabamos de mencionar, el poder –con mayúscula– se vuelve soberano. Según Carl Schmitt –que no es autor recomendado para demócratas y democráticos, soberano es quien decide sobre la excepcionalidad. Entonces, como a buen entendedor bastan pocas palabras, si la excepción –es decir, los decretos de necesidad y urgencia– pasa a ser la regla, el Poder Ejecutivo se convierte en único soberano, en árbitro primario y final sobre la excepcionalidad y sus alcances.

Cuando con habitualidad se usa o se abusa de un remedio reservado nada más que a la excepcionalidad, se va mellando la legalidad del régimen. Por eso, los decretos de necesidad y urgencia deben quedar reservados como última

ratio, como razón final, cuando no queda más remedio, con pautas temporales y formales bien precisas.

En los decretos habituales siempre predomina la singularidad; en las leyes, la generalidad. Por tal razón, no es bueno usar decretos de necesidad y urgencia para reglar generalidades, porque eso es materia reglamentaria y no legislativa.

Se ha hablado mucho acerca del hiperpresidencialismo, e incluso, de que la Constitución reformada tendió a morigerarlo. Hubo algunos ingenuos que, con muy buena intención, creían que habría de establecerse un cuasiparlamentarismo o un semiparlamentarismo. Aquellos que no somos partidarios del parlamentarismo celebramos no contar con sistema parlamentario, pero no nos alegramos de las exageraciones del hiperpresidencialismo.

Por lo tanto, la clave de bóveda, lo importante de la cuestión, el dato arcóntico, pasará por el funcionamiento de la comisión bicameral. Será necesario que tenga autonomía y energía jurisdiccional para cumplir su tarea, y ejerza un control real y efectivo. A mi juicio, y seguramente a criterio de la mayoría, la esperanza está puesta en la comisión bicameral, que deberá ser no un simple mascarón de proa sino tener verdadera existencia.

La cuestión no pasa por el orden de las normas, que son el cauce, el marco, sino que está centrada en el orden de las conductas, de los comportamientos, de las actitudes. Por ello reclamamos energía para que la comisión bicameral no se transforme en lo que en los barcos es un simple mascarón de proa, es decir, un emblema.

Voy a terminar mi exposición formulando una pregunta.

¿A qué asistiremos? ¿Al reinado del derecho de la crisis o a la crisis del mismísimo derecho? Umberto Eco, escritor por todos conocido, decía irónicamente que hemos hablado y pontificado tanto sobre la crisis que hasta el concepto mismo de crisis ha entrado en crisis. Si abusamos de los remedios para la crisis podemos terminar como aquel que todos los días toma una aspirina para evitar la gripe, pero cuando la contrae la aspirina ya no le sirve.

Nosotros decimos “no” al hipernormativismo, porque no somos partidarios de hacer de la

norma la varita mágica del rey Midas, que todo lo que tocaba se convertía en oro. No creemos que las normas normativicen todo, tampoco creemos en el hiperideologismo de que una idea encapsulada, transformada en ideología dominante –cualquiera ella sea–, pueda conformar de arriba para abajo todos los comportamientos de la sociedad, tanto de gobernantes como de gobernados.

Sin embargo, tampoco podemos caer en el hiperfactualismo, en la política de los hechos consumados e irreversibles. Cuando no se usa sino que se abusa del endiosamiento de las categorías de la necesidad y la urgencia, se conduce al altar, pero no al religioso, al de la fe, sino al altar pagano del eficientismo por la eficiencia misma.

En mi opinión, todo discurso crítico debe sugerir algo, y una posible solución sería que en una futura reforma de nuestra Carta Magna se incorpore una institución muy sabia que existe en la Constitución italiana: el referéndum abrogatorio. Bajo esa figura el pueblo puede pedir el sometimiento a la voluntad popular por vía de un referéndum para decidir si se aplicará o derogará una ley sancionada por el Congreso, y con más razón un decreto ley, que en definitiva reemplaza a una ley.

Una frase que no me pertenece dice así: “Los fundadores de esta República confiaron el poder de hacer las leyes sólo al Congreso en los tiempos buenos y también los malos”. Esta frase de la Corte Suprema de los Estados Unidos figura en el caso “Youngstown” de 1952. Ellos sólo han dictado medidas especiales de excepción en circunstancias imposibles de ser resueltas porque el Congreso estaba en receso o porque el tiempo que hubiera tardado habría dado lugar a la especulación o a algún abuso irritante.

Por las razones expuestas y las que expondrán los diputados de nuestra bancada que harán uso de la palabra, votaremos por la negativa el dictamen de la mayoría. (*Aplausos.*)

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

Sra. Comelli. – Señora presidenta: con el objeto de respetar los tiempos solicito autorización para insertar la parte medular de mi discurso y sólo expondré unos pocos minutos. Realmente creo que no se necesita pronunciar un discurso de dos horas cuando uno tiene pos-

turas claras y las sostiene con coherencia, incluso la que recepta el artículo 215 de nuestra Constitución provincial.

En primer término deseo destacar el hecho positivo de que en distintos temas estemos saldando deudas que teníamos pendientes con la Constitución en vigencia. Han transcurrido más de diez años desde que se nos mandó sancionar la reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia. Corresponde destacar que se presentaron muchísimos proyectos y hubo un gran trabajo en las comisiones, por lo cual la oportunidad es bienvenida.

Básicamente disentimos en un punto, y es el que tiene que ver con el silencio. Por lo demás, el aporte de este interbloqueo está plasmado en el dictamen de mayoría, pues en general coincidimos en toda la normativa. Pero obviamente no pervertimos algunos sentidos. Para nosotros la manda del artículo 82 es clara: la voluntad de la Cámara debe manifestarse expresamente. Entonces, a menos que el Congreso se exprese de una manera concreta, no hay ley, resolución, declaración y menos decreto de necesidad y urgencia. Esto es lo que dispone el artículo 82, y si el constituyente se tomó la molestia de plantearlo en ese contexto, no pensaba en las excepciones.

De lo contrario, caeremos en el simple cumplimiento del ritual de depositar la norma en el Congreso y esperar. En verdad, esto es una tragedia, porque la Constitución parte de la base de que por medio del dictado de los decretos de necesidad y urgencia el Poder Ejecutivo se está arrogando facultades del Poder Legislativo.

Considero entonces que ab initio la propia Constitución está sospechando de los decretos de necesidad y urgencia o los tolera por el menor plazo posible y bajo circunstancias excepcionales. Políticamente resulta inadmisibles que un decreto de necesidad y urgencia pueda regir sine die porque el Congreso no se manifieste. Caemos en lo que muchas veces se ha dicho, en un festín de decretos que no son ni de necesidad ni de urgencia. Tal vez esto se apoye en este incontenible hiperpresidencialismo que vamos advirtiendo, que seguramente no fue el objetivo de los constituyentes; ellos quisieron morigerar la cuestión, pero no lograron su objetivo.

Por estos motivos vamos a acompañar nuestro dictamen de minoría, porque es necesario

sancionar esta reglamentación y cumplir con la manda constitucional, pero no apostar al fortalecimiento de la megalomanía presidencial, que sumada a la ley del Consejo de la Magistratura y a la que se pretende discutir la primera semana de agosto, conocida en los medios como la de “superpoderes”, va a hacer que la República caiga en una tragedia.

Reitero que solicito que se inserte la parte del discurso que no pronuncié. (*Aplausos.*)

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Será tomado en cuenta su pedido, señora diputada.

Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Pérez (A.). – Señora presidenta: en lo personal llego a la sesión de hoy con una sensación de enorme frustración, que se basa en que después de doce años de debate respecto de cuál debía ser la reglamentación del artículo 99 de la Constitución Nacional, llegamos al texto que estamos tratando, que no me cabe ninguna duda de que es la peor reglamentación que podríamos dar.

El señor diputado Urtubey señalaba recién la discusión que se dio en nuestro país antes de 1994 respecto de la validez o constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, la cual efectivamente quedó saldada con aquella reforma constitucional.

¿Qué es lo que dijo el constituyente en la reforma de 1994? Que en realidad el órgano con atribución y facultad para legislar era el Parlamento nacional, y estableció una regla muy clara para el Poder Ejecutivo, que es la prohibición de emitir disposiciones de carácter legislativo bajo pena de nulidad absoluta e insanable. De modo tal que la regla siempre debe ser que el Poder Ejecutivo no puede legislar.

Además habilitó solamente como vía excepcional que el Poder Ejecutivo pudiera emitir disposiciones de carácter legislativo en determinadas circunstancias: cuando se dan razones de necesidad y urgencia, y ante la imposibilidad fáctica de que se pueda seguir el trámite ordinario de sanción de las leyes por parte del Congreso.

Solamente en esas circunstancias y con esas restricciones, mediante esta vía excepcional el Poder Ejecutivo puede, de acuerdo con el mandato constitucional, emitir disposiciones de carácter legislativo, es decir, decretos.

También se estableció como obligación del Parlamento nacional realizar el control sobre esos decretos de necesidad y urgencia, porque en definitiva el acto queda consumado una vez que el Parlamento le otorga legalidad, una vez que el Congreso –que es el órgano con atribuciones y facultades para legislar– realiza el control sobre el decreto de necesidad y urgencia, y se pronuncia respecto de si existe verdaderamente imposibilidad de seguir el trámite ordinario de las leyes. Luego, en el caso de emergencia o de urgencia, se debe verificar si la medida tomada por el Poder Ejecutivo es razonable para afrontar la emergencia.

Lo cierto es que esta cuestión que por mandato constitucional es excepcional, en los hechos terminó siendo la práctica y la regla. Así vimos que fundamentalmente en la década del 90 se hizo un abuso sistemático de esta herramienta de los decretos de necesidad y urgencia, y nos encontramos con un presidente, el doctor Menem, que dictó 545 decretos de necesidad y urgencia, obviamente en su gran mayoría violando abiertamente la Constitución Nacional.

Los hechos demostraron que Menem no fue el único, porque en realidad el alumno superó al maestro. Hoy tenemos un nuevo presidente que ha emitido 180 decretos de necesidad y urgencia en lo que va de su gestión, con un promedio de 70 decretos de necesidad y urgencia por año, superando la cifra del propio ex presidente Menem, tan criticado por ese proceso fortísimo de concentración de poder y de avasallamiento de las facultades del Parlamento.

Este proyecto que hoy nos presentan como revolucionario en realidad es una manera de blanquear lo que viene sucediendo en la Argentina hasta el día de hoy. Se trata de una clara muestra de gatopardismo, es decir, legislar para que nada cambie.

Hasta hoy lo que sucedió es que el Poder Ejecutivo emite los decretos de necesidad y urgencia, que vienen a esta Cámara. Como no tiene obligación de pronunciamiento o, mejor dicho, como el no pronunciamiento de la Cámara implica la convalidación o la vigencia del decretos de necesidad y urgencia este mecanismo ha producido que el Poder Ejecutivo emita decretos de necesidad y urgencia sin control, siendo el silencio un mecanismo convalidador de las acciones del Poder Ejecutivo. En lo que llevo

de mi mandato este Parlamento trató con seriedad un solo decreto de necesidad y urgencia, que fue el referido a AySA; es decir, la creación de la sociedad anónima para la prestación del servicio de agua.

Posteriormente, en los presupuestos a veces había alguna cláusula ubicada al final, que ratificaba algunos decretos de necesidad y urgencia. Pero el resto de los decretos de necesidad y urgencia fueron convalidados a partir del silencio del Parlamento nacional.

Esta ha sido la mecánica utilizada hasta ahora y es también la que nos propone la reglamentación que expresa el oficialismo. El proyecto es muy claro, ya que establece que no hay plazo y que el silencio convalida. Ahora también se agrega la novedad de que el silencio de una sola de las Cámaras convalida, rompiendo ya no sólo el sistema republicano sino también la bicameralidad existente en nuestro país.

Escuché atentamente al señor miembro informante del dictamen de mayoría, quien vino a decirnos que en realidad esta posición es por una cuestión conceptual. Parece que conceptualmente no se le puede asignar al silencio ningún valor. En verdad se trata de un sofisma que tiene como intención que una violación clara de la Constitución sea presentada como el respeto fiel a ella. Como decía el doctor Quiroga Lavie, hacerle trampa a la Constitución es lo mismo que violarla.

El artículo 82 es muy claro respecto de que lo que está prohibido es la sanción ficta. En ninguna parte de la Constitución está prohibido el rechazo ficto. Eso en primer lugar, y en segundo lugar hay que considerar que el Poder Ejecutivo tiene prohibido, como dijimos, bajo pena de nulidad absoluta, emitir disposiciones de carácter legislativo. Esas disposiciones son válidas siempre y cuando existan las condiciones establecidas en el artículo 99, es decir, razones de necesidad y urgencia, e imposibilidad de seguir el trámite ordinario de las leyes, pero tendrán validez a partir de que exista el efectivo y expreso control por parte del Congreso de la Nación.

Así lo establece la Constitución: requiere el expreso control que otorga legalidad al decreto por parte del Congreso de la Nación. De modo tal que la única interpretación que cabe es que si no hay un expreso tratamiento y pronuncia-

miento ratificatorio por parte del Congreso, el silencio después de un determinado plazo debe considerarse como la no ratificación y por lo tanto la caída de los decretos de necesidad y urgencia.

Esto lo sostenemos ahora, como lo hemos sostenido siempre y como lo ha expresado la mayoría de la doctrina, por lo menos, la más prestigiosa. Podemos citar al doctor Quiroga Lavie y también al doctor Bidart Campos. Asimismo quiero citar, porque vale la pena, lo que decía una senadora en aquel momento por la provincia de Santa Cruz el 14 de marzo del año 2002. Concretamente expresaba lo siguiente: "...saben que en materia de contralor y seguimiento de estos decretos de necesidad y urgencia el principal problema radica en el silencio, que es lo que no ha permitido que fuera reglamentada la comisión desde 1994 a la fecha...". ¿Qué hacemos con el silencio? "...respuesta que hemos dado en el despacho de comisión de Asuntos Constitucionales porque dimos al silencio el valor que la Constitución le asigna frente a los decretos de necesidad y urgencia, que no puede ser otro que su caída". Repito: "...que no puede ser otro que su caída".

Esto expresaba la senadora en el año 2002, y también constituyó su postura manifestada en sus propios proyectos y en los dictámenes firmados tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la Nación.

Por eso, la sugerencia que nos hacía el miembro informante de mirarnos al espejo se la haría a la propia senadora. Tal vez la ira y la vehemencia con que la senadora expresa ahora su posición contraria se debe a que el espejo le muestra sus propias contradicciones, incoherencias e inconsistencias.

No hace mucho tiempo este oficialismo que ahora nos dice que conceptualmente el silencio no puede tener ningún valor aprobaba la prórroga de la ley 25.720. Estoy hablando de esta misma Cámara y de estos mismos diputados. La Ley de Emergencia Económica, entre otras cosas, establecía la facultad del Poder Ejecutivo para renegociar los contratos con las empresas privatizadas.

El artículo 4º de dicha ley determinaba que si en el plazo de sesenta días, una vez que el Ejecutivo enviaba al Parlamento el acuerdo con las empresas privatizadas, éste no se pronunciaba,

debía entenderse como aprobado el decreto de necesidad y urgencia. Esto ocurrió hace ocho meses; hace ocho meses conceptualmente pensaban otra cosa. La señora diputada América González planteaba que, según el artículo 82 de la Constitución Nacional, la norma era abiertamente inconstitucional; pero no dijeron eso, es más, aprobaron la prórroga de la ley 25.720.

Entonces, queda demostrado que esta cuestión conceptual no es tal; que cambian el voto de acuerdo con el oportunismo. En esta Cámara no hay sostenimiento de principios sino modificación de argumentos en base a una situación política.

Hay algunos diputados que han pasado por alto esta situación diciendo que todos cambiaron de posición, como expresó el señor diputado Negri; pero yo no coincidí con esa postura, no todos cambiaron de posición.

Esta discusión comenzó en el año 1996 con el primer dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales. Se trataba de un dictamen de mayoría propiciado por el Partido Justicialista que establecía como regla esto. Era bastante similar, aunque más tímido que el proyecto que estamos considerando. Ante el silencio del Parlamento, se convalidaba y otorgaba vigencia al decreto de necesidad y urgencia. Eso decía el Partido Justicialista en el año 1996.

¿Por qué digo que era más tímido? Porque éste agrega la inexistencia de plazos, otorga vigencia de ley al decreto en los términos del artículo 2º del Código Civil y dice que con el silencio de una sola Cámara basta para que el decreto de necesidad y urgencia tenga vigencia. ¿Era más tímido el proyecto de Menem? Sí. ¿En serio? Sí.

¿Saben por qué no se aprobó? Porque, como bien lo decía el señor diputado Negri, esta reglamentación requiere una mayoría calificada, la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros. Hablamos del año 1996, momento en el que el oficialismo no logró aprobar el proyecto. Por lo tanto, la pregunta que uno debe hacerse es cómo este presidente que nos dice que tiene las manos atadas, que no lo dejan gobernar y que el Parlamento lo extorsiona, puede explicar la abrumadora mayoría que tiene en ambas Cámaras para aprobar un proyecto de tal brutalidad que ni el propio menemismo pudo aprobar en 1996.

El radicalismo en aquel momento decía lo que dice hoy: el silencio no podía interpretarse como la ratificación, y por ende implicaba la caída del decreto de necesidad y urgencia. El dictamen fue firmado por la diputada Elisa Carrió.

Después vino el año 2001 —es necesario hablar de estas cuestiones— y el radicalismo cambió de posición. Como estaba en el gobierno, ya no pensaba que el silencio debía considerarse como una caída del decreto, sino que pasó a creer que el silencio debía considerarse como la vigencia del decreto de necesidad y urgencia.

¿Qué dijo el Partido Justicialista en ese momento desde la oposición? Que el silencio no podía interpretarse de otra forma que no sea la caída del decreto.

¿Qué dijo la diputada Carrió, que en ese momento era presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales y miembro del oficialismo? Sostuvo lo mismo que había dicho en el año 1996; es decir, que el silencio del Parlamento sólo puede ser interpretado como la caída del decreto de necesidad y urgencia después de vencido el plazo. Ese dictamen está firmado por los entonces diputados Carrió, Polino y Torres Molina, que —insisto— eran miembros de la Alianza.

Luego vino el año 2004 y como el justicialismo estaba en el poder volvió a su posición de 1996; y como el radicalismo era oposición, también retornó a su posición del año 1996. ¿Qué fue lo que dijimos nosotros en el año 2004? Sostuvimos lo mismo que habíamos dicho en 1996, en 2001 y lo mismo que decimos ahora.

Esta no es una cuestión menor. Realmente uno ve con vergüenza cómo algunos dirigentes políticos defienden las instituciones y la vigencia de la vida republicana y del Parlamento siempre y cuando estén en la oposición, pero cuando llegan al gobierno les ataca una gula de poder que solamente les permite emitir iniciativas que tienden a una concentración cada vez más fuerte.

Por otra parte, he escuchado algunos argumentos que me parecen absolutamente mentirosos. Se ha dicho que algunos de los decretos de necesidad y urgencia emitidos durante esta gestión eran buenos, y es cierto que nosotros no hubiésemos tenido ningún problema en aprobarlos; pero lo que también es cierto es que no había necesidad ni urgencia ni imposibilidad de

seguir el trámite ordinario de las leyes. El fin no justifica los medios. Lo que debía haber hecho el Poder Ejecutivo era enviar esos proyectos al Parlamento para que fueran tratados.

La segunda cuestión es que entre los proyectos buenos venían mezclados muchos malos. Entre los decretos buenos vinieron muchos con irregularidades —esto también hay que decirlo—, pero pasan inadvertidos porque se emiten sin posibilidad de control, o porque en realidad el silencio del Parlamento los convalidó.

Por ejemplo, vino el decreto 140/2004, mediante el cual el Poder Ejecutivo decidió que las obras de la provincia de Santa Cruz que no habían podido ser incorporadas en el presupuesto fueran realizadas con el fondo fiduciario del sistema de infraestructura y transporte. Como el Parlamento no lo aprobó, se lo dispuso por decreto. ¿Esto está bien? No, está mal. ¿Eso fue convalidado por el Parlamento? No; el Congreso no lo trató; hubo silencio. ¿Qué va a hacer ahora el Parlamento ante situaciones similares? Va a hacer silencio.

Después vino el decreto 906, que habilitó que las disponibilidades líquidas de los fondos fiduciarios fueran utilizadas en forma distinta a la que establece la ley. Como ustedes saben, los fondos fiduciarios tienen una asignación específica. Sin embargo, mediante el decreto 906 se decidió que se pudieran utilizar esas disponibilidades líquidas. ¿Quiénes las iban a utilizar? El ex ministro Lavagna y el ministro De Vido; hoy esta combinación de nombres parece extraña.

Luego vino el decreto 917/2004, mediante el cual el Poder Ejecutivo asignó un fondo de 4.300 millones de pesos como quiso, sin que el tema pasara por el Parlamento nacional. En realidad nos tiene acostumbrados a estas situaciones, puesto que ya se asignaron más de 30 mil millones de pesos por decreto. Por supuesto, de esos 4.300 millones se asignaban 50 millones de pesos a la Jefatura de Gabinete para publicidad. ¿Hubiera sido posible hacer un debate público sobre este tema y aprobarlo sin que se arme un escándalo? No lo sabemos, pero lo cierto es que el silencio del Parlamento lo convalidó.

También podemos mencionar el decreto 565, mediante el cual se realizaron tres cárceles en la Argentina. Esto se hizo por decreto. En realidad, se asignó un presupuesto absolutamente sobrevaluado: 50, 60 y 75 por ciento de sobre-

precio para cada una de esas cárceles. Esto lo denunciábamos ante la Justicia y el Ejecutivo decidió detener el proceso licitatorio. Pero la verdad es que tendría que haber habido control parlamentario, y tampoco lo habrá porque existirá una norma que dirá que el silencio del Parlamento implica convalidación. Esto es lo que sucederá: el silencio del Parlamento va a significar convalidación y vigencia del decreto. Entonces, la reglamentación que propone el Poder Ejecutivo es mentirosa, porque nos dicen que reglamentan. Pero reglamentan y reglamentan para que todo siga igual y nada cambie.

Esto no se da en cualquier escenario, sino en uno de absoluta gravedad institucional. No digo esto para montar un escenario dramático. No nos parece que sea así: no queremos montar un escenario. Es dramático lo que está sucediendo en la Argentina.

A la reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia hay que sumar lo que se viene ahora, que es un superlegislador a perpetuidad, que va a ser el jefe de Gabinete, con atribuciones para disponer de los recursos públicos como quiera. También hay que agregar las facultades amplísimas que otorgamos al presidente de la Nación mediante la Ley de Emergencia Económica, dado que puede legislar en materia financiera, cambiaria y social sin ninguna restricción. Puede llevar adelante la renegociación con todas las empresas privatizadas sin que pase por el Parlamento.

¿Sin que pase por el Parlamento? Sí, creo que de veinte aprobamos una sola, la de EDELAP. La otra fue la de Aguas Argentinas o, mejor dicho, la provisoria de Aguas Argentinas. El oficialismo nos había dicho en una oportunidad que había que prorrogar el contrato de Aguas Argentinas, pero a los pocos meses expresó que eso era una barbaridad porque esa empresa era la principal incumplidora. Esto lo habíamos dicho nosotros mucho tiempo antes.

Sobre veinte renegociaciones, una sola pasó por el Congreso. El silencio convalidó. Esta es la situación actual y es lo que quieren que siga sucediendo. Pero se trata de un trípode: no solamente tiene que ver con una cuestión de vaciamiento del Parlamento. Esa es una pata, que se complementa con el control de la Justicia, y en esa línea se inscribió la modificación del Consejo de la Magistratura.

La modificación de su composición implicó que antes, sobre veinte miembros tuvieran cinco, y que hoy sobre trece tengan cinco. De manera tal que tienen la llave para la remoción y la designación de integrantes. Entonces: vaciamiento parlamentario y control de los jueces federales, pero faltaba algo.

Faltaba el cercenamiento más profundo y más brutal a la libertad de expresión que hemos sufrido los argentinos desde la vuelta a la democracia. Al seguimiento a los periodistas por parte de los funcionarios públicos y al levantamiento de programas, ahora se agregan las inéditas exposiciones tanto del presidente como de su señora esposa, con críticas hacia todos los medios de comunicación y hacia el periodismo en general.

Por lo tanto, la verdad es que en este escenario sentimos una enorme tristeza, y solamente hay un sector que aplaude, que es el de los poderes económicos más concentrados, que siempre vieron que cuando hay debilidad institucional, concentración y cuando las decisiones pasan por una sola persona en vez de pasar por el Parlamento, se agigantan las posibilidades de ejercer presión y de obtener favores.

Termino diciendo que este escenario nos preocupa muchísimo, porque nos parece que es absolutamente dramático en términos de degradación institucional, y creemos que la gula de poder es desmedida.

Quiero citar una frase de alguien, que la pronunciaba hace muy poco en el Senado de la Nación —la doctora Cristina Fernández de Kirchner—, al votar en contra de una de las prórrogas de la Ley de Emergencia Económica. Decía que no quería dejar más su vida, su patrimonio ni el del resto de los argentinos en las manos de un funcionario que decide sobre estas cosas porque sabemos cómo es la historia. No vamos a colocar en manos de un funcionario los intereses que nosotros, los legisladores, tenemos que representar.

La tragedia de la Argentina reside en que la dirigencia política defiende a la República y a las instituciones en pos de las garantías y derechos ciudadanos, pero cuando llega al gobierno hay una sola motivación: la búsqueda de mayor poder. Este proyecto va en ese sentido: el Poder Ejecutivo quiere más poder. La reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia se lo va a permitir. (*Aplausos.*)

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Tiene la palabra la señora diputada por Santa Fe, que comparte su tiempo con el señor diputado Nieva.

Sra. Tate. – Señora presidenta: la intervención del miembro informante de nuestro bloque, el señor diputado Negri, ha sido tan clara, precisa y certera tanto desde el punto de vista constitucional como político que voy a solicitar la inserción de mi discurso en el Diario de Sesiones.

Sin perjuicio de ello, haré algunas consideraciones. Como dijo ayer el señor diputado Urtubey en la Comisión de Presupuesto y Hacienda, creo que no hay que quitarle dramatismo a este tema. Pienso que ésta es una cuestión realmente muy grave desde el punto de vista institucional.

Cuando hablamos de los decretos de necesidad y urgencia nos situamos en el terreno de la discusión de la institucionalidad republicana y de su calidad. El uso y el abuso de ellos por parte de los diferentes gobiernos que hubo en los últimos quince años configuran un cuadro de avance sistemático del Poder Ejecutivo sobre las tareas propias del Congreso.

Por eso me parece dramático y me da pena ver que el recinto está casi desierto. Ahora entiendo por qué las luces brillaban en el Senado de la Nación mientras la senadora Kirchner hablaba durante dos horas y media y por qué hoy están apagadas en este recinto y los diputados no están presentes para discutir lo que significa regalar las atribuciones que no son nuestras, de los legisladores, sino de aquellos a los que estamos representando.

Lo que estamos a punto de sancionar es muy grave, y lamentablemente hoy no están presentes las cámaras ni los diputados; nadie está registrando ni testimoniando este momento en el que estamos renunciando a las facultades propias del Congreso de la Nación para delegarlas en un presidente legislador al que nadie votó como tal.

Se ha argüido que institucionalidad y gobernabilidad no son compatibles entre sí. Esto no es cierto. No se puede gobernar fuera de la ley.

Ayer el señor diputado Vanossi y el presidente de mi bloque, el señor diputado Chironi, rindieron homenaje al ex presidente Illia. Se puede gobernar dentro de la ley. Ese fue un ejemplo de gobierno dentro de los márgenes de la ley,

respetando la división de los poderes y atendiendo las responsabilidades propias de cada poder.

No queremos –aunque sea reiterativo, porque ya lo dijo el señor diputado Negri que esta democracia que empezamos a reconstruir en 1983 y que nos costó tanto conseguir se transforme en una democracia delegativa en la que sólo se cumplen las formas, es decir, donde hay elecciones limpias y libres pero después el que ha sido electo se siente autorizado a actuar sin límites institucionales.

Eso hace a la gravedad institucional a la que hago referencia, y no quiero mencionar conceptos que aquí fueron vertidos, pero es importante hablar sobre ese silencio que antes se decía que derogaba el decreto de necesidad y urgencia cuando no había una manifestación expresa. Es importante porque el sentido de lo que hoy estamos sancionando era precisamente acotar la posibilidad del Poder Ejecutivo de dictar decretos de necesidad y urgencia, que tienen como razón de ser precisamente ésa: una situación de extrema gravedad, que implica que no se puede recurrir al Congreso porque no está funcionando, o por una cuestión que sea institucionalmente tan grave que no pueda esperar a que el Congreso la sancione.

Señora presidenta: como he dicho, voy a insertar el texto de mi discurso en el Diario de Sesiones. Este es un momento aciago para la República ya que estamos transitando nuevamente el camino de la República perdida. (*Aplausos.*)

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

Sr. Nieva. – Señora presidenta: esta Cámara está llevando adelante la discusión de un tema central en lo que hace al funcionamiento de nuestras instituciones, al respeto de la Constitución y al funcionamiento de nuestro sistema representativo y republicano que establece nuestra Carta Magna.

Estamos hablando nada más y nada menos que de los poderes de este Congreso, de la división de dichos poderes, que es un tema central en cualquier definición de República, y de cómo y cuándo se puede habilitar la posibilidad de que otro poder, que no tiene como función primordial la sanción de leyes, pueda utilizar las facultades de este Parlamento.

Está claro que hace doce años que el Congreso no aborda la obligación que hoy está intentando remediar, tendiente a constituir una comisión para el análisis y control de los decretos de necesidad y urgencia, que se incorporó en aquella reforma de 1994.

Nos parece que no está claro que esta propuesta que está llevando adelante el oficialismo vaya a resolver el problema. Por el contrario, pensamos que no.

Los argumentos que ha dado el oficialismo en el Senado y los que hemos escuchado hoy de parte del miembro informante han sido malos, escasos e insuficientes, y en algunos casos diría que tienen algo de falaces. Se ha dicho hoy con todas las letras que este proyecto aumenta la calidad institucional en la Argentina. Se dice que la creación de la comisión bicameral es un avance importante, y esto lo sostuvieron la senadora y otros senadores en el debate parlamentario del Senado.

En la Comisión de Asuntos Constitucionales el otro día escuchamos de parte de algunos legisladores de la bancada oficialista que, en realidad, el tema del silencio no es importante, porque ellos tienen toda la voluntad de tratar los decretos, que los van a tratar, y esto también lo escuché de boca de la senadora.

Por otro lado, lo único que hemos escuchado en el Senado han sido descalificaciones para quienes opinan distinto o han tenido la valentía de publicar sus ideas por la prensa, como en el caso de Delia Ferreyra Rubio, descalificada por su pertenencia a un partido político, por su pasado laboral, seguramente identificado por una profusa labor de los asesores de la senadora respecto de aquellos que se estaban oponiendo a este proyecto que impulsa el Poder Ejecutivo. No se descalificaban los argumentos, no se abordaba la cuestión de fondo; se descalificaba al mensajero.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – Señor diputado Nieva: el señor diputado Solanas le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sr. Nieva. – No voy a conceder interrupciones, señora presidenta.

Todo indica que el Congreso va a aprobar hoy una norma que no establecerá plazos para expedirse y que en consecuencia esa falta de pronunciamiento será entendida como la vali-

dez de los decretos de necesidad y urgencia. Frente a esta situación, durante mucho tiempo, hasta que podamos cambiar la concepción de la mayoría en este Congreso, vamos a estar consagrando una situación que irá en desmedro de la calidad institucional y de las facultades del Congreso.

Debemos recordar cuantas veces sea necesario el principio general que establece nuestra Carta Magna en el artículo 99, inciso 3, en el sentido de que si bien el Poder Ejecutivo participa en la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, “no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”.

Como ya se ha señalado, pero es necesario repetir, este gobierno ha dictado un promedio de dos decretos de necesidad y urgencia por semana. De una simple lectura de esos cerca de 180 decretos de necesidad y urgencia que se han dictado podemos apreciar que muchos de ellos, si no todos, podrían haber sido tratados perfectamente en este Congreso.

Se está abusando de una facultad de este Congreso y lo que está haciendo éste es lisa y llanamente permitir ese avance sobre sus facultades. Esto degrada la calidad institucional y la condición que cualquier Estado debe tener para la protección de sus normas jurídicas, que es la certeza. Hay una proliferación de decretos de necesidad y urgencia que conspiran contra la seguridad jurídica.

María Angélica Gelli, en su obra *Constitución Nacional comentada*, sostiene que la prohibición expresa de emitir disposiciones de carácter legislativo impuesta al presidente va en la misma dirección que el principio de legalidad consagrado en el artículo 19 de la Constitución Nacional, que estipula que nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda.

Esta disposición se relaciona con los orígenes del constitucionalismo liberal, que consagra en las Constituciones la división de poderes y la función específica de los Parlamentos para dictar las leyes. Cuando Montesquieu, en *Del espíritu de las leyes*, empieza a abordar la cuestión, parte de la idea de libertad, que luego enlaza con el principio de legalidad; y en *Del espíritu de las leyes* se consagra la división de poderes siguiendo a Locke.

El constitucionalismo moderno finalmente consagra textos expresos que definen una parte orgánica, que cumple la función de seguridad en la Constitución, y una parte dogmática, relacionada con la justicia.

En lo que se refiere a la función de seguridad, el constituyente responde a las preguntas “quién manda” y “cómo se manda”. Esta función tiene, pues, una dimensión de organización procedimental. Las reglas de juego del sistema democrático son las que están definidas en el texto constitucional: los ciudadanos –sobre la base de tales reglas– saben a qué atenerse y cuáles son sus deberes y derechos, y los órganos constitucionales, cuáles son sus competencias y de qué manera se hallan establecidos los límites de esas competencias.

Las normas que producen certeza y tranquilidad, que responden a la función de seguridad, comprenden la organización de los poderes y, básicamente, la noción de separación de poderes; suponen tanto la separación de funciones como la de los órganos que las ejercen. “Separar” es sinónimo de especialización, de exclusividad de competencia, y esto se relaciona con la necesidad de respetar un principio general: salvo casos de excepcionalidad, quien sanciona las leyes sólo debe ser el Parlamento argentino.

Entonces, no es cierto que estemos avanzando sobre la calidad institucional. No hay tal avance mediante la conformación de esta comisión. Además, la Constitución ya prevé la integración de una comisión bicameral y determina que los decretos deben ser enviados en el término de diez días y refrendados por acuerdo de ministros; pero la Constitución también alude a la inmediatez con que tales decretos deben ser tratados expresamente por el Congreso.

En definitiva, creo que estaremos igual que ahora, o tal vez peor, porque perdemos la oportunidad de sancionar un proyecto de ley que

contenga un principio de sana doctrina en el tratamiento de los decretos de necesidad y urgencia.

No es bueno que las cosas sigan como están. Es malo que el Poder Ejecutivo nacional –éste o cualquier otro– asuma facultades que corresponden al Parlamento. La vez pasada, hablando en comisión con un funcionario de este gobierno respecto de algunas medidas positivas adoptadas en materia de previsión y seguridad social, le comentaba que el anterior presidente de la Comisión de Previsión y Seguridad Social, el ex diputado Baltuzzi, oportunamente preguntó al secretario del área por qué no enviaban estos proyectos al Congreso, dado que el oficialismo también tenía intención de impulsarlos.

El oficialismo –diría que el Congreso en su conjunto–, porque la oposición no ha presentado obstáculos, ha sido capaz de demostrar que está en condiciones de considerar iniciativas en forma inmediata y con celeridad extraordinaria, cuando se trata de proyectos que apuntan a la buena marcha de la administración.

Entonces, ¿por qué veinticinco decretos de necesidad y urgencia en materia previsional? ¿Por qué, vía decreto, se otorgaron incrementos en la jubilación mínima, siendo que tales iniciativas podrían haber sido tratadas por el Congreso, que no sólo debe considerar el aumento de la jubilación mínima sino también –como establece la propia ley– abordar en cada presupuesto el tratamiento de un aumento para todos los jubilados?

Este Congreso tuvo la osadía de incorporar en los presupuestos de los años 2004, 2005 y 2006 un incremento a las pensiones otorgadas entre los años 1997 y 2001 –que no fueron comprendidas por decreto–, pero esas normas resultaron vetadas por el Poder Ejecutivo. Es decir que aquí sólo el presidente puede dictar disposiciones por medio de decretos de necesidad y urgencia. Cuando este Congreso tuvo la osadía de adoptar una disposición de estricta justicia, aumentar las pensiones por él otorgadas, contó con la oposición del Poder Ejecutivo nacional.

En la versión taquigráfica del debate de la Cámara de Senadores he leído los argumentos de la señora senadora esposa del presidente de la Nación. Sostuvo que está bien que se dicten los decretos de necesidad y urgencia si tienen un buen propósito. ¿Qué va a controlar este

Congreso de la Nación? Así no funcionan las instituciones, señora presidenta.

Ya se han citado aquí las buenas opiniones que tenía la entonces diputada Fernández de Kirchner y cómo ahora ellas han mutado o cambiado. Pero así no se puede organizar una república. Seguramente el oficialismo piensa que éste es un buen gobierno y que por eso puede utilizar como quiere e institucionalizar el funcionamiento del dictado de los decretos de necesidad y urgencia con una escasa participación del Parlamento. Esto no es así. Como ya lo señalé en una sesión anterior, las instituciones deben organizarse en previsión de los malos gobiernos, que son los más.

En *La sociedad abierta y sus enemigos*, Karl Popper aborda esta temática y dice lo siguiente: “¿En qué forma debemos organizar nuestras instituciones políticas a fin de que los gobiernos malos o incapaces no puedan ocasionar demasiado daño?”. Más adelante agrega: “Debemos esforzarnos para lograr el control institucional de los gobernantes mediante el equilibrio de sus facultades con otras facultades ajenas a los mismos. Para plantear la cuestión del control institucional de los gobernantes basta con suponer que los gobiernos no son siempre buenos o sabios. Me parece razonable adoptar el principio de que debemos siempre prepararnos para lo peor aunque tratemos al mismo tiempo de obtener lo mejor”. Esta debiera ser la actitud de un Congreso que quiere legislar para el futuro mejorando la calidad de nuestras instituciones.

Respeto a los que cambian de opinión, y es probable que quienes en este momento sostienen la posición de la mayoría crean que están haciendo lo correcto. Pero considero que la historia nos enseña que esto no es así, porque nadie ocupa siempre el mismo lugar. En ese sentido, pienso que el rol que hay que tener en esta ocasión para dictar la norma más sabia es aquel que se vincula con la defensa de la libertad, que es el que está más cerca del ciudadano común.

Obviamente, lo ideal hubiera sido que cada uno de los legisladores actuara como lo plantea Rawls en *Teoría de la justicia*, cuando dice que en una sociedad ideal, con las mejores instituciones y normas, la persona debiera actuar poniéndose el velo de la ignorancia, sin saber cuál es el papel que va a ocupar en ella. Estoy

seguro de que si obráramos de esa manera avanzaríamos con otra concepción de la ley, no con la que más favorezca a éste o cualquier otro Poder Ejecutivo, sino con aquella que mejor se corresponda con la división de poderes –un principio sabio–, con la especialización de este Congreso y el respeto de sus facultades.

En sus *Anales*, Tácito dice que cuanto más se corrompía la República mayor era el número de leyes. Hoy estamos frente a una proliferación de decretos de necesidad y urgencia que hacen daño a la institucionalidad y a la seguridad jurídica, que no se corresponden con una forma republicana de gobierno y avanzan sobre facultades y potestades de un Parlamento que lamentablemente va a ceder hoy una vez más facultades, y lo va a hacer lamentablemente por medio de una ley. (*Aplausos.*)

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

Sr. Landau. – Señora presidenta: si bien corresponde que explique las características técnicas del proyecto que hoy tratamos, lo cierto es que nos vamos a alejar de la realidad si queremos darle a este tratamiento un tono excluyentemente académico, abandonando la lectura de la realidad. Porque éste no es un tema nuevo ni en esta casa ni en el debate público, ni siquiera es exclusivo de nuestro país.

Si somos honestos con la ciudadanía debemos tratar la cuestión sin hipocresías, ya que todas las fuerzas políticas que aquí estamos representadas hemos tenido alguna vez la responsabilidad de gobernar, y a todos también alguna vez nos ha tocado ser oposición.

En tanto nuestro sistema es presidencialista, cada gobierno constitucional se ha visto obligado a dictar decretos de necesidad y urgencia, y naturalmente fue criticado por la oposición ante el silencio del oficialismo.

Mientras la oposición –sea peronista, radical o de otro partido– en este mismo recinto reclamaba poner un freno a los desbordes del Ejecutivo de turno, los gobiernos se mantenían en silencio. Esto sucedía mientras los oficialismos demoraban el tratamiento legislativo de las facultades que hoy nos ocupan.

Esta fue una práctica consuetudinaria. Por eso llegamos al caso Peralta y a la Convención Constituyente del 94, que termina blanqueando una cuestión que de hecho ya existía desde el

siglo anterior. Luego de la Constituyente vinieron los doce años posconvención.

Por eso decía que debemos ubicar el tratamiento de esta cuestión en su exacta dimensión y analizarla con la responsabilidad que nos da a cada uno de nosotros el haber estado alguna vez ejerciendo responsabilidades ejecutivas públicas y, en consecuencia, hacerlo –como decía– sin hipocresías.

El valor de este proyecto es que da solución a una vieja cuestión de nuestro país y de nuestro Parlamento, ya que siempre estuvimos de acuerdo con que la reglamentación a través de una ley era mejor que el silencio.

La oposición dirá que esta legislación es muy mala y el oficialismo dirá que es muy buena. Nosotros creemos que ésta es una buena iniciativa, que respeta paso a paso la norma constitucional, lo cual vamos a explicar enseguida.

–Ocupa la Presidencia la señora vicepresidente 3ª de la Honorable Cámara, doña Graciela Camaño.

Sr. Landau. – Pero permítaseme una última reflexión previa. Las leyes reflejan la realidad del equilibrio político de un país, ya que las Cámaras legislativas expresan en su composición los dos últimos resultados electorales. Si hoy se aprueba esta iniciativa será el resultado de la expresión de la voluntad de los legisladores que surgieron del mandato popular y que integran este Parlamento.

Por eso rescato la actitud de este oficialismo y no la de los pasados para afrontar el tratamiento del tema, porque muchos de los opositores, cuando fueron oficialismo, nunca quisieron tratarlo.

Hecha esta introducción, corresponde que informe sobre la sustancia del proyecto. Para su análisis debe reiterarse que se trata de una de las disposiciones que es competencia del Congreso reglamentar. Por ello debe partirse de nuestra Carta Magna y de las pautas que establece sobre el tema, y entonces ir guiándose por las mismas para observar su adecuación a los requerimientos establecidos.

En primer lugar, se debe ir al artículo 99, inciso 3, y allí se advierte que son varios los requisitos que la Constitución Nacional establece para la procedencia de los llamados decretos de necesidad y urgencia. Permítaseme recordar algunos de ellos en relación con nuestra intervención.

Establece que, una vez dictados, el jefe de Gabinete dentro de los diez días debe someterlos a consideración de una comisión bicameral permanente cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara, la que elevará su despacho en un plazo de diez días a cada plenario para su expreso tratamiento. De inmediato cada Cámara lo considerará. La norma constitucional, como generalmente sucede en estos casos, difiere de una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, la regulación del trámite y los alcances de la intervención del Congreso.

Obvio resulta recordar que el Congreso en doce años estuvo en mora con la obligación de sancionar la ley reglamentaria. Ya me he referido previamente a la cuestión. El pasado es historia y lo cierto es que hoy, luego de tanto tiempo, por primera vez llega el tema a este plenario, lo que nos parece un acontecimiento auspicioso si queremos darle un mayor grado de institucionalización a la República.

Si me permití antes recordar el artículo 99, inciso 3, ampliamente conocido por mis pares y reiteradamente repetido, es para afirmar que el proyecto en tratamiento cumple acabadamente con el marco que entorna la cuestión y que está dado por aquel artículo y completa el trámite, además de los decretos de necesidad y urgencia, de las denominadas promulgaciones parciales contempladas por el artículo 80 de la Constitución y los decretos de delegación legislativa.

No puedo dejar de señalar, como hombre de derecho, la valoración negativa que me merecen los decretos que invaden funciones legislativas, no obstante el reconocimiento que la propia Corte Suprema efectuó en 1990 en el caso Peralta. Esta reluctancia no se corresponde con mi posición circunstancial como miembro del Parlamento sino con la convicción ciudadana que siempre me ha acompañado respecto a la no concentración de poderes. Pero si los decretos se limitan al presupuesto de las circunstancias excepcionales, hicieron bien los constituyentes de 1994 –ante la realidad jurídico-política– de contemplarlos y darles un acotado régimen procesal constitucional, que es el que hoy vamos a completar con la sanción de la ley respectiva. Si se lee detenidamente el proyecto, el mismo no hace otra cosa que reflejar

en su texto las normas constitucionales; por eso decimos que es un proyecto bueno, ya que solamente ha avanzado en la determinación del número de integrantes de la comisión, que se fija en ocho, en cuánto duran en su cargo, en qué autoridad tienen, cómo funciona, su quórum, la manera de alcanzar la mayoría y la necesidad que tiene de dictarse su reglamento. Finalmente, son todas cuestiones de forma.

Por ello, llaman la atención las afirmaciones apocalípticas respecto a que la sanción de la ley significará la muerte de la República o el fin de la división de poderes, cuando lo que propone el proyecto, únicamente, es darle un marco formal al tema y no se le quita o agrega nada, en absoluto, a lo que se dice en la Constitución.

El proyecto repite textualmente expresiones de la Carta Magna en cuanto a que la comisión debe dictaminar de manera expresa y que otro tanto deben hacer las Cámaras, todo en consonancia con lo dispuesto por el artículo 82 de la Constitución, que veda la sanción tácita o ficta.

En materia de delegación legislativa el proyecto indica que dentro de los diez días de dictado un decreto de delegación legislativa el Poder Ejecutivo tiene la obligación de remitirlo a la comisión bicameral. Consideramos que esto es un avance importante en el control que de este tipo de decretos debe hacer el Congreso. Incluso el proyecto en tratamiento faculta para que la comisión se aboque de oficio a su consideración si el jefe de Gabinete no cumpliera con la remisión.

Igual facultad de abocamiento tienen las Cámaras en caso de inacción de la comisión bicameral. El proyecto determina el expreso e inmediato tratamiento de los decretos en cuestión. Y si los convencionales enfatizaron en la expresión “expreso e inmediato tratamiento” es porque el proyecto no hace otra cosa que reproducir textualmente lo escrito en la Constitución, que no fija plazo alguno para considerar las normas que deben pasar por su tamiz; solamente establece que su consideración debe ser “inmediata”.

En este aspecto coincidimos totalmente con la opinión del juez de la Excelentísima Cámara Nacional Electoral, el doctor Santiago Corcuera, quien en un artículo en el diario “La Nación”, del 29 de junio de 2006, página 7, señala que “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 como lo señaláramos a la fecha y en virtud precisamente de la falta de reglamentación, no existe en realidad control de ningún tipo”.

No sería responsable este cuerpo si legislara en una materia como la que nos ocupa teniendo en mira si se es oficialista u opositor. Hoy estamos tratando un tema de trascendencia institucional y mal haríamos si dictamos normas para un gobierno cuando lo correcto es dictarlas para la República, más allá del gobierno circunstancial. Eso es lo que hace esta norma.

Los desacuerdos de la Convención Constituyente de 1994, como siempre ha sucedido aquí y allá, se difieren a una ley reglamentaria posterior; y esto sencillamente es lo que estamos haciendo hoy: reafirmando la división de poderes o funciones, como gusta decirse. O sea, diferir al Congreso de la Nación, a través de una comisión bicameral, el mérito o demérito de los decretos de necesidad y urgencia, las promulgaciones parciales y los decretos de facultad delegada.

Ya no queda hoy discusión respecto de la constitucionalidad de decretos como los mencionados. Si bien en su momento el tema dividió a la doctrina, a partir del caso Peralta ya citado la constitucionalidad es ya una cuestión sin discusión.

Este proyecto avanza en otorgar al plexo legal una mayor seguridad jurídica, pues otorga a todas las normas dictadas con carácter de excepción por el Poder Ejecutivo un revestimiento constitucional que hoy no existe. Es este Congreso el que tiene la responsabilidad de controlar la constitucionalidad de las normas, si se dan las circunstancias objetivas para su dictamen, recuperando para sí –como uno de los poderes de la Nación– la valoración de éstas.

Nuestro sistema presidencialista siempre admitió que el Poder Ejecutivo dictara en ciertas circunstancias normas de carácter legislativo, desde prácticamente el nacimiento de la Constitución Nacional de 1853. El primer decreto de ese carácter vio la luz en 1857, cuando se confiscaron los bienes a don Juan Manuel de Rosas. Precisamente Juan Bautista Alberdi, el principal defensor del presidencialismo, afirmó que los Estados americanos debían contar con go-

biernos con autoridad para afrontar los desafíos a que se enfrentaban, enfatizando de este modo el carácter presidencialista.

El hecho de que en determinadas circunstancias el Poder Ejecutivo tenga facultades legislativas no debe escandalizar ni asustar a nadie, si pensamos que cualquier ciudadano a través de la iniciativa popular prevista por el artículo 39 de la Constitución tiene el derecho de promover proyectos de ley. Lo que importa es el control que nosotros hagamos de esas facultades para evitar desvíos que agraven la propia Constitución.

Por otra parte, la comisión bicameral estará integrada proporcionalmente por diversas expresiones políticas. Esto asegura la pluralidad de ideas y transforma a la comisión en una institución que no podrá calificarse de sectorial o amiga del poder. Ello implica que en ese ámbito deberán privilegiarse los consensos necesarios para lograr conformar la voluntad de tal comisión.

Queremos incluso rescatar la disposición relativa a que dicha comisión cumplirá funciones aun durante el receso del Congreso, lo que implica un verdadero compromiso de control por parte de este cuerpo, y además que las facultades del Congreso en las materias contempladas no obstan el ejercicio de las facultades ordinarias del propio cuerpo relativas a la consideración de normas de carácter legislativo emitidas por el Poder Ejecutivo. Ello significa que el Parlamento, mediante el trámite previsto por la ley en tratamiento o por las facultades propias que le otorga la Constitución, en materia de procedimiento de sanción de las leyes es el primer control del Ejecutivo en caso de extralimitaciones.

Seguramente dentro y fuera del recinto de sesiones la oposición repetirá que se vulnera la Constitución, se hiere de muerte el sistema de división de poderes y se trata de consagrar la sanción ficta, etcétera. Y el oficialismo dirá que no hay mejor proyecto que éste. Naturalmente, no existe sistema político sin oposición, y ésta —es decir, la oposición— no puede consentir en silencio el accionar del oficialismo; está justamente para hacer de oposición, y dentro de ella estarán los que la ejercen con mayor o menor responsabilidad. Entonces, cada uno deberá decir lo suyo.

Por eso, quizás en otra composición del Parlamento la oposición podrá hacer valer estos argumentos, pero posiblemente sucederá como siempre: no lo harán, como ya se ha visto.

Por ello, considero que debemos abandonar la hipocresía en el tratamiento de este proyecto. Entonces, si por fin se acomete la reglamentación de un mandato constitucional incumplido, si esta redacción se adecua a la Constitución, si finalmente se termina con años y años de sanciones fictas y de incertidumbres, y si se resuelve un problema y no se advierten razones para no apoyar un buen proyecto, nuestro bloque va a votar favorablemente tanto en general como en particular este proyecto que estamos considerando en este momento. *(Aplausos.)*

Sra. Presidenta (Camaño). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Alvarez. — Señora presidenta: en las distintas argumentaciones vertidas hubo un tema recurrente, y es el de los años que pasaron sin reglamentar este aspecto fundamental de la reforma constitucional de 1994.

Un diputado preopinante decía que éste ya era un debate que se daba hace mucho tiempo en otras partes del mundo. Por su parte, el doctor Vanossi recordaba el debate al que había dado lugar el artículo 48 de la Constitución alemana de principios del siglo XX, debate que es bueno que recordemos ya que en él intervinieron pensadores de la talla de Carl Schmitt, Max Weber y Kelsen, entre otros. En definitiva, se estaba discutiendo una forma de gobernar.

Nosotros hoy venimos aquí a oponernos al proyecto de la mayoría no por lo que contiene, que —como bien se ha dicho— en muchos aspectos repite, como no puede ser de otra manera, lo que dice la Constitución. Nosotros compartimos el reclamo de la oposición, y en ese sentido hemos presentado un proyecto en el cual hemos trabajado mucho, con el asesoramiento de algunos de los constitucionalistas más prestigiosos del país.

Pero queríamos ponernos en la posición de quienes hemos tenido responsabilidades de gobierno, de quienes hemos firmado decretos de necesidad y urgencia y de quienes sabemos que circunstancias de necesidad y urgencia obligan al Poder Ejecutivo a tomar determinaciones rápidas.

Aquí se ha discutido el uso que se ha hecho de esas facultades. Se han recordado varios decretos de necesidad y urgencia, algunos de los cuales según quién argumente han sido considerados positivos, por el tema que trataban o por la solución que proveían, y otros fueron considerados deplorables, justamente por la materia que pretendían reglar.

Pero me parece que ésa no es la discusión. Acá no estamos discutiendo la bondad o maldad de lo decretado sino cómo se reglamenta y se constituye la comisión que manda la reforma constitucional de 1994.

Nos parece que el proyecto que viene del Senado es insuficiente, además de no avanzar en el tema inexorable del silencio, que constituye el fondo de esta cuestión. Con respecto a este último se han hecho distintas interpretaciones. Nuestros asesores y los de la mayoría de los señores diputados estuvieron analizando qué habían dicho antes ex diputados que hoy son senadores o funcionarios del gobierno o quienes hemos sido ministros del Poder Ejecutivo nacional. En realidad, tampoco me parece que ésta sea la argumentación. Cada uno de ellos sabrá por qué ha dicho una cosa en una situación y otra distinta hoy. Y no creo, como dijo el presidente de la comisión, que los cambios se deban a circunstancias políticas, porque si ese argumento es válido, también podríamos decir que hoy se obra de la misma manera.

Nuestra mayor oposición a este proyecto tiene que ver con que estamos absolutamente convencidos de que teníamos una gran oportunidad para mejorar, no para quedar más o menos empatados. El oficialismo puede decirle con razón a la oposición qué es lo que quiere. ¿Acaso quiere dejar las cosas como están? En ese caso tendrían razón, porque las cosas como están son las que han permitido la cantidad de decretos de necesidad y urgencia que hasta el momento se han dictado sin necesidad ni urgencia. Esta no ha sido solamente una responsabilidad de este Poder Ejecutivo.

Por eso, cuando hace apenas un año y medio formábamos parte del bloque de la mayoría, acompañamos con nuestra firma el despacho de la comisión de octubre de 2004, y esto se nos recordó en la última reunión de la Comisión de Asuntos Constitucionales.

Se nos decía que sería muy difícil argumentar en contra del dictamen del Senado porque, palabras más palabras menos, son prácticamente idénticos. En aquel momento, en un gobierno que recién se iniciaba, creíamos que la situación se mejoraba sin resolver la cuestión de fondo respecto del silencio. Por eso, a pesar de que nuestro bloque había presentado un proyecto de ley, estábamos y estamos dispuestos en esta sesión a tratar de avanzar en la reforma que viene del Senado con el mismo espíritu de aquel despacho del año 2004, que al decir de muchos es prácticamente igual a éste.

Permítaseme, entonces, señalar algunas de las diferencias que para nosotros no son menores. Según el dictamen de octubre de 2004 el jefe de Gabinete de Ministros debía comunicar personalmente el decreto de necesidad y urgencia a esa comisión a crearse, y la comisión podía requerir que venga, que se presente el jefe de Gabinete de Ministros para explicar cuáles son las razones de necesidad y urgencia, en definitiva, para explicar por qué se sustrae una facultad que indudablemente es de este Poder Legislativo. Nada dice sobre esto el proyecto que hoy estamos tratando.

En cuanto a la composición, parece casi una frivolidad. Si no se explica bien parece que estamos discutiendo a cuál de los bloques de la minoría corresponde o no integrarla. Les recuerdo que aquel proyecto decía que debían ser quince miembros de cada una de las Cámaras. Tal vez, de las iniciativas que conocemos, es la que mayor cantidad de miembros preveía. Pero la mayoría de los proyectos, prácticamente todos, con alguna excepción, hablan de doce miembros, y éste no es un tema menor ni una frivolidad frente al hecho obviamente mucho más grave del silencio parlamentario, porque tiene que ver con el pluralismo y la composición de esa comisión.

Tengamos en cuenta que estamos considerando, nada más y nada menos, por qué razones y con qué urgencia se le han sustraído facultades al Poder Legislativo.

Aquel proyecto hablaba de quince miembros; éste, de ocho. Es cierto que el anterior no resolvía la cuestión central del silencio parlamentario, pero también lo es que el juego de los artículos 21, 22 y 34 de ese proyecto obligaba a que el tratamiento de los decretos de necesidad y ur-

gencia llegara al plenario de la Cámara, con lo cual el ámbito político para determinar si se habían cumplido los términos podía tener la incidencia y la decisión que la Constitución establece.

Creo que ha hecho mucho mal practicar un *by pass* a la Constitución Nacional apelando a necesidades que no siempre fueron tales y a urgencias que tampoco tenían ese carácter.

Esta sesión, con un resultado que obviamente todos esperamos, tiene un enorme valor para nosotros en el siguiente sentido. Creo que debe quedar claro, más allá de las diferencias que podemos tener, cuál es el espíritu del legislador, qué es lo que queremos hacer reglamentando esta comisión y por qué lo hacemos. Pensamos que tiene que haber menos decretos de necesidad y urgencia, porque no existen la necesidad ni la urgencia, y si existen o aparecen deberán ser comprobadas por quien corresponde.

Entonces, es muy sencillo saber quién va a tener razón. Se van a firmar menos decretos de necesidad y urgencia o la misma cantidad en circunstancias parecidas. Creemos que la cuestión no va a cambiar sustancialmente. Este es el mayor problema que nosotros vemos para aprobar este proyecto.

Creemos sinceramente que la iniciativa que estamos considerando no empeora lo que hasta hoy tenemos, pero tampoco lo mejora.

Nuestro bloque no quiere restringir las facultades que debe tener el presidente de la Nación pero tampoco le quiere dar más que las que le corresponden. (*Aplausos.*)

Sra. Presidenta (Camaño). – Los veinte minutos que corresponden al bloque del PRO los comparten los señores diputados Martini y Ginzburg.

Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

Sr. Martini. – Señora presidenta: quiero adelantar el voto favorable al dictamen de minoría suscrito por los señores diputados Tonelli y Comelli, que no contiene un simple rechazo al dictamen de mayoría sino que se trata de un proyecto completo de reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia. Me parece necesario formular esta precisión porque circula una idea, equivocada, de que la oposición no tiene proyectos y simplemente vota en forma negativa las iniciativas de la mayoría.

Yo diría que el aspecto jurídico o constitucional en sí mismo, la cuestión política e histórica y todas las referencias que se pudieron haber hecho a la doctrina –y que seguramente se van a hacer a lo largo de este debate– van a quedar agotadas. Por eso yo preferiría señalar, atento al poco tiempo disponible, tres aspectos de este proyecto de reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia.

El primer punto se refiere a cuán importante es en la sociedad el tema de los decretos de necesidad y urgencia. Existe una campaña de comunicaciones muy bien armada, muy profesional, que hace aparecer a este debate de la reglamentación de los decretos como una disputa entre el Poder Ejecutivo –encabezado por el presidente de la Nación–, el Congreso y los partidos opositores. Pareciera que este tema de los decretos de necesidad y urgencia no interesa demasiado a nadie; no interesa demasiado a la gente, no figura en las encuestas y se está asistiendo a un torneo recíproco de recriminaciones, muchas de ellas de carácter personal, entre el gobierno y la oposición.

Por otra parte, como la situación económico-social de la Argentina en los últimos tres o cuatro años indudablemente ha mejorado en términos generales para la mayoría, ésta sería una formalidad institucional, entre comillas, a la que la oposición le dedica un tiempo que podría estar asignando a otra cosa porque, en definitiva, tanto el tema de la reforma del Consejo de la Magistratura como el del proyecto relativo a los superpoderes no le interesan a la gente.

Hoy en día a la gente no le interesan estos proyectos; le van a interesar a las empresas, a los sindicatos y a la gente en general cuando afecten directamente su actividad y su vida cotidiana.

La reglamentación que se votará hoy en esta Cámara y el proyecto sobre los superpoderes al jefe de Gabinete que se considerará la próxima sesión afectan la vida cotidiana en el sentido de que, por ejemplo, cuando hace cuatro o cinco años se votó la ley que establecía el impuesto sobre los débitos y créditos bancarios, no hubo ninguna declaración de las partes interesadas en ese momento. En esa ocasión salió una cantidad enorme de dinero del circuito financiero, y los bancos protestaron porque se estaban quedando sin dinero, a raíz de que se les había im-

puesto una carga que había aparecido en función de los superpoderes que se habían otorgado.

Si el día de mañana un sindicato importante de la República Argentina perdiera una relación de amistad con el Poder Ejecutivo y llegara a sufrir los efectos de alguna regulación que debería estar establecida por ley, y apareciera un decreto de necesidad y urgencia, evidentemente tendría poco derecho a protestar, aunque ahora el avance y la falta de debate público de estos decretos le parezcan razonables.

Es sumamente importante señalar este hecho de que a la sociedad debe importarle este debate de los decretos de necesidad y urgencia y el proyecto que deberemos tratar en la próxima sesión relativo a lo superpoderes.

El segundo punto que quiero señalar se refiere a que esta reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia afecta algo que no ha sido mencionado aquí, pero que me parece importante, ya que se vincula con el descrédito o desprestigio de la clase dirigente argentina. Se han mencionado aquí proyectos que fueron cambiados por la misma diputada o senadora a lo largo del tiempo. El problema que existe no es nuevo en la Argentina, y pareciera que los dirigentes políticos tenemos una opinión cuando estamos en la oposición y otra cuando estamos en el gobierno.

Este hecho fomenta la falta de credibilidad de la gente en los dirigentes, y acarrea tremendas consecuencias en el mediano y largo plazo. Si alguien me señalara que esto no es así, yo diría que rige en la Argentina una ley que establece: “Yo pensaba otra cosa, pero ahora estoy en el gobierno y como las mayorías parlamentarias me van a acompañar, puedo hacer sancionar este otro proyecto”.

Esto tiene una enorme significación en el sentido de la confiabilidad que tiene la gente en sus dirigentes, porque si alguien me dijera que estoy exagerando yo le diría lo siguiente: “Imagínense si este mismo proyecto, este mismo dictamen, fuera sostenido por el bloque de la mayoría del Senado y de la Cámara de Diputados si el presidente perteneciera a otro partido político”. Creo que es una pregunta sin respuesta.

Para justificar este tipo de cambios de posiciones y frentes que generan el desprestigio nos hemos llenado de frases e ideas ingeniosas, por-

que eso es lo que no nos falta a los argentinos. Somos un pueblo muy creativo, que hemos acuñado frases como “la pesificación asimétrica” o “el pensamiento plural es cuando todos piensan igual”. Ahora hemos creado una figura que tiene hasta un sentido poético y de la que se ha ocupado todo el mundo: el silencio.

Es curioso el tema del silencio. Se han hecho análisis sobre el silencio, pero lo que no se puede aclarar es lo siguiente: el silencio de los legisladores no puede crear derecho pero puede transformar en permanente una excepción. Creo que esta idea no se puede levantar. Esta es una forma de crear derecho. Pero seguimos estéticamente imaginando frases maravillosas que sirven para interpretaciones distintas, estemos en el gobierno o en la oposición.

Si alguien duda de lo que digo sugiero hacer una encuesta para saber si esto afecta o no el prestigio de la dirigencia. Sugiero llevar cuaderno y lápiz y pararse en la puerta del Congreso a preguntar a las cien primeras personas que pasen qué piensan de la dirigencia política argentina. Probablemente no podamos repetir las frases que vamos a escribir. A esto nos está llevando la forma en que hemos manejado este tema de la reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia.

El tercer tema del que se ha hablado mucho aquí y afuera es el de la calidad institucional. Pareciera que existe calidad institucional cuando sancionamos una ley después de doce años. Hacemos una nueva ley referida al tema de los decretos de necesidad y urgencia y mágicamente la calidad institucional empieza a regir en la Argentina.

Creo que la calidad institucional se ve afectada por una de las tres clases de votos que en general emiten dirigentes, diputados y senadores en la Argentina. Una clase es el voto convencido, que yo respeto, del que realmente cree y siente el proyecto de la mayoría. Otra clase es el voto en disidencia del que presenta un proyecto alternativo, como nosotros. Pero hay una tercera clase de voto, que no es nueva sino que existe desde hace mucho tiempo, que es la de aquel que dice: “Yo en realidad no estoy convencido de lo que voto, pero lo voto porque no me quiero meter, no quiero hacer un escándalo, espero para otra época, no quiero quemar las naves”.

Este último voto es el que afecta realmente la calidad institucional de la Argentina. Si uno analiza los comentarios posteriores de muchos diputados y senadores que aprobaron la sanción de las leyes de Obediencia Debida y de Punto Final, llega a la conclusión de que la votaron en contra de sus convicciones. Eso afecta la calidad institucional de la Argentina. Hoy les debe estar pasando lo mismo a muchos diputados y senadores de la Nación. Repito, éste no es un fenómeno que hayamos creado ahora.

La señora diputada Ginzburg formulará luego argumentaciones jurídicas probablemente más profundas que las mías.

Quiero terminar haciendo una referencia a un comentario escrito en 1940 por Alejandro Bunge en el libro *Una nueva Argentina*, obra que manejan más los economistas que los analistas políticos. La expresión fue bien utilizada después, probablemente bien utilizada, porque tenía esa dirección, a pesar de que Bunge no escribió esa obra con una connotación política especial. Se trata de un libro muy interesante que indirectamente alude a la falta de participación de la gente. Existe la no participación del que no participa, pero también la del que está participando y vota en contra de sus convicciones porque cree que no hay que meterse.

El hace referencia a un viajero alemán, el conde de Keyserling, que muchas veces viajó a Sudamérica y visitó la Argentina. A principios del siglo XX, en la época del centenario de la Independencia de nuestro país, observando la realidad de esta nación pujante, conversando con la clase dirigente, el conde dijo algo que Alejandro Bunge repite, transcribe y califica como una frase elegante, que a mi juicio es un horror: “Si los asesores de Dios hubieran sido argentinos, Dios no habría creado el mundo porque le hubiesen dicho ‘no te metas’”. (*Aplausos.*)

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

Sra. Ginzburg. – Señora presidenta: no me referiré a cuestiones jurídicas, como lo dijo el señor diputado Martini, pues los distinguidos colegas que me precedieron en el uso de la palabra han expuesto en ese sentido.

Tanto en el debate del Senado como en el de esta Cámara he escuchado argumentos de todo tipo y gusto. Por ejemplo, se ha señalado que el artículo 82 de la Constitución puede interpretarse

a la luz de lo que prescribe el artículo 919 del Código Civil en cuanto al silencio –sobre este punto no haré calificaciones, por una cuestión de respeto–, que no es ficto lo que es ficto o que la ratificación del Congreso, en definitiva, es irrelevante.

Hemos escuchado hasta el dispendioso discurso de la senadora Fernández de Kirchner, quien realizó una interpretación alambicada de las normas constitucionales y un relato particular de lo sucedido en los últimos doce años, tratando de justificar lo injustificable: ahora dice “sí” a lo que antes se oponía tenazmente.

El único argumento que surge claramente del discurso de la senadora Fernández de Kirchner es que ahora convienen los decretos de necesidad y urgencia porque ellos son gobierno y pretenden seguir gobernando de esta forma en vez de someterse al ojo crítico del Congreso –utilizando como fundamento los errores del pasado–, a pesar de que esta gestión se precia de representar una nueva Argentina.

Por otro lado, señala que quienes nos oponemos lo hacemos porque sí, porque ellos –los peronistas, según algunos medios, son feos, sucios y malos.

Sra. Presidenta (Camaño). – El señor diputado Vargas Aignasse está solicitándole una interrupción, señora diputada.

Sra. Ginzburg. – No voy a conceder interrupciones.

Sra. Presidenta (Camaño). – Continúa en el uso de la palabra la señora diputada por la Capital.

Sra. Ginzburg. – En cambio, habríamos dicho que sí a quienes, según la señora senadora, consideramos como blancos, rubios y buenos. Por supuesto, ésta es una ironía de la primera dama, pero sirve para traer nuevamente a la palestra la antinomia entre peronistas y antiperonistas, que está superada por todo el arco político menos por ella. Eso no nos extraña, porque siempre estamos mirando hacia atrás: analizamos los años noventa, luego los setenta, después los cincuenta, y en cualquier momento vamos a empezar nuevamente con la polémica Rosas-Sarmiento. Este es un continuo retroceso, y debe llamarnos la atención que no existe por parte de este gobierno discurso alguno sobre el futuro: todos se refieren al pasado. Es cierto que sin pasado no hay presente y sin pre-

sente no hay futuro, pero si nos quedamos mirando el ayer no tendremos mañana. En ese sentido, no existe un solo proyecto de país a mediano o largo plazo con el que podamos disentir o consensuar. Todo es una constante nebulosa, por supuesto beneficiada por las inmejorables condiciones de crecimiento mundial.

Lo único que se resuelve es la coyuntura; esto no es otra cosa que una cortina de humo. El gobierno muestra con claridad que pretende legislar a su arbitrio, ignorando a los representantes del pueblo, que son los únicos facultados para ello en virtud de lo dispuesto por nuestra Constitución Nacional.

La señora de Kirchner no se priva de efectuar calificaciones. El columnista Adrián Ventura, de "La Nación", la pone nerviosa, y la senadora no escatima conceptos para tratar de desacreditar a ese matutino por el solo hecho de que discrepa con ella.

En su exposición la señora de Kirchner también trató bastante ligeramente de deshonesto a un senador. Esto no nos extraña porque es la tesitura de este gobierno, no sólo del presidente y su esposa sino también de sus acólitos. Así como el jefe de Gabinete de Ministros puede tildar a una diputada de farsante que dice estupideces, también el ministro del Interior, doctor Aníbal Fernández, puede sostener que los que nos oponemos a este proyecto tenemos una gran dosis de cinismo o afirmar que una senadora hace política de mala fe o baja estofa.

En realidad, cuando alguien de la oposición se expresa igual que el ministro Fernández, él le hace una denuncia, como recientemente la formuló respecto del legislador de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Marcelo Meis, porque utiliza los mismos calificativos que él. Entonces, colegas de la oposición, tengamos mucho cuidado con los términos que usamos.

Claro, podrá decir que nosotros podemos acudir a la Justicia, pero lo que sucede es que no podemos utilizar eso como medio de persecución política. Cualquier forma sirve para acallar a la oposición, sean periodistas, empresarios o políticos.

Me llama la atención que el señor presidente de la Nación en algunas alocuciones utilizó la expresión "no les tenemos miedo", y en su disertación en el Senado la senadora Fernández de Kirchner sostuvo que la oposición no debe

tener miedo porque ellos van a debatir todo. ¿Qué les pasa que no se les cae de la boca la palabra "miedo"? Algunos no nos vamos a someter, no obstante esta actitud continua de intimidación que tienen hacia todos los que nos oponemos a sus designios.

Esta actitud de prepotencia y autoritarismo de la senadora Fernández de Kirchner se pone de manifiesto cuando expresa que la alarmaban las cosas que antes sucedían y que por ello estaba en contra del dictado de los decretos de necesidad y urgencia, y ahora no. Personalmente me alarma e indignan las cosas que pasan ahora.

Me indigna no saber qué pasa con los fondos de Santa Cruz, qué sucedió con la investigación de la muerte del policía Sayago y que crean que esa provincia es un feudo ajeno a la República.

¿Cuál es la urgencia que hay para dictar esta reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia? Ninguna. El gobierno tiene mayoría abrumadora en ambas Cámaras, y esta sesión es una prueba de ello. Si han logrado reunir el número para considerar y sancionar este proyecto, ¿puede ocurrir alguna hecatombe como para que no pueda sesionar la Cámara de Diputados? Sólo una exhibición indecorosa de poder justifica este empeño que está poniendo el gobierno. Porque lo que están buscando es ni siquiera molestarse en reunir a sus seguidores.

El gobierno ha traído al Congreso casos que no correspondían porque no era su ámbito. Este fue el caso del tema de las papeleras. Todos sabíamos que no correspondía que se fuera a La Haya porque en sus precedentes el Tribunal tiene establecido que salvo casos de urgencia y peligro inminente, que no ha podido probar esta gestión en esa instancia, no se conceden las medidas cautelares. Esto lo ha hecho también con la gran contaminación de la Comunidad Europea.

Como no puedo creer que la Cancillería desconozca estos precedentes, debemos concluir que ha sido una maniobra de distracción, y en ésta han utilizado al Congreso como si fuera un títere. Ahora, con este proyecto, se pretende consolidar esa situación, y ésta es la posición que le va a quedar al Congreso de la Nación.

Esto es sumamente grave porque va en contra de la República e inexorablemente nos lleva a un gobierno totalitario de cualquier signo. Alerto a la sociedad sobre los riesgos que corre el país

con este incesante ataque a todo lo institucional, que no es un tema menor, ya que precisamente las instituciones fueron creadas con el fin de defender al pueblo de gobernantes despóticos que puedan avanzar contra cualquiera de sus derechos y hasta inmiscuirse en su propia casa. En el mundo y en la historia tenemos sobrados ejemplos de ello.

Este es el camino que lamentablemente ha iniciado la gestión actual y ello se manifiesta en esta reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia, que da carta blanca a una permanente violación de la división de poderes.

Por eso, el bloque PRO se opone terminantemente al dictamen de mayoría. (*Aplausos.*)

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

Sr. Binner. – Señora presidenta...

Sr. Vargas Aignasse. – ¿Me permite una interrupción, señor diputado, con el permiso de la Presidencia?

Sr. Binner. – Sí, señor diputado.

Sra. Presidenta (Camaño). – Para una interrupción tiene la palabra el señor diputado por Tucumán.

Sr. Vargas Aignasse. – Señora presidenta: no están en discusión los dichos o las manifestaciones de la senadora Fernández de Kirchner. Estamos debatiendo un proyecto de la mayoría sobre un tema sumamente importante. Por eso creo que utilizar los minutos para hacer una manifestación general de críticas personales a la senadora o al presidente es totalmente desubicado y absolutamente improcedente en este estadio del debate.

En otro orden de cosas, realmente me llama poderosamente la atención que hoy se vistan de republicanos y levanten un discurso de ética republicana aquellos que defienden el terrorismo de Estado o convalidan el terrorismo de Estado y la dictadura militar. Porque quiero recordar que durante la dictadura no existía Parlamento, no existían poderes del Estado. Había uno solo y el que estaba en contra, desaparecía.

Entonces, hay que ubicarse, recordar la historia y darse cuenta de que lo que hoy estamos criticando ha sido reivindicado en una forma mucho más dura y obviamente en un momento en el que no existía libertad de ninguna natura-

leza. Así que llamar totalitario a este gobierno cuando uno ha reivindicado lo sucedido del 76 en adelante es realmente una falta de respeto y una hipocresía que no podemos tolerar.

Sra. Presidenta (Camaño). – Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por Santa Fe.

Sr. Binner. – Señora presidenta: verdaderamente estamos tratando hoy uno de los dos proyectos que tienen que ver con un acto delegativo de responsabilidades que son de este Parlamento, y que tendrían ese carácter delegativo hacia el Poder Ejecutivo.

Tanto lo que vamos a tratar en unos días –la reforma de la Ley de Administración Financiera, 24.156– como particularmente este proyecto –relacionado con los decretos de necesidad y urgencia– tienen un sentido: conducirnos a un debilitamiento de la propia democracia, en este caso, de una de las instituciones fundamentales como es el Parlamento.

Habitualmente tenemos la costumbre de enaltecer gobiernos y no consideramos que esos gobiernos que enaltecemos son de una profunda raíz parlamentarista, en contraposición con nuestros gobiernos presidencialistas.

Como sabemos, la Constitución de 1853 es fundamentalmente presidencialista. La reforma de 1994 trató de morigerar los aspectos presidencialistas, pero después vimos que en la práctica vamos recuperando y fortaleciendo esta idea de la supremacía absoluta de un poder sobre los otros, a tal punto que, reformando el Consejo de la Magistratura, hemos avanzado sobre el Poder Judicial, y ahora lo hacemos sobre el Poder Legislativo.

Nosotros creemos que estos dos temas en consideración, a pesar de estar diferidos algunos días, tienen un significado similar pero un efecto diferente, por cuanto creemos que los decretos de necesidad y urgencia tienen un impacto mucho mayor que la reforma de la Ley de Administración Financiera.

Quienes hemos ejercido funciones ejecutivas sabemos lo difícil que es cambiar el destino de partidas. A veces uno puede pensar que los 100 mil millones de pesos pueden cambiar de orientación, pero en la práctica nunca más de un 3 o un 4 por ciento del presupuesto ha tenido un cambio de destino. En realidad en ese caso no se altera el monto autorizado por la ley de presupuesto.

También habrá que considerar alguna vez la necesidad de reglamentar el principio de flexibilidad que debe tener todo presupuesto, porque es prácticamente imposible poder construir un presupuesto –por eso se llama pre-supuesto– que se ajuste plenamente a una realidad con un ingreso esperado. Pero eso seguramente lo vamos a tratar en la próxima sesión.

Lo que sí creemos es que el problema de los decretos de necesidad y urgencia, que en su inmensa mayoría son con asignación de recursos, deviene de un uso de excedentes de recaudación no presupuestados.

Ustedes saben, y lo vimos cuando debatimos la ley de presupuesto, que había una subestimación del crecimiento del PBI y una subestimación de la inflación, con lo cual se esperaba que de seguir ocurriendo las cosas que afortunadamente están sucediendo en nuestro país en materia de crecimiento, iba a generarse un superávit como el que existe de alrededor del 10 o 12 por ciento del presupuesto.

Esta diferencia entre ingresos presupuestados e ingresos percibidos da lugar a este manejo que creemos discrecional a través de los decretos de necesidad y urgencia. Por lo tanto, a nuestro entender, la diferencia entre recaudación efectiva y recaudación presupuestaria debe ser materia de una ley de presupuesto complementaria, pues sería la forma adecuada para que este cuerpo pueda seguir cumpliendo con lo que estipula la Constitución, que es precisamente generar la ley de presupuesto.

Advertimos que existe una práctica institucional que se utiliza en nuestro país –sobre todo desde el golpe de Estado del año 30– por la que se van delegando funciones y al mismo tiempo cediendo espacios en razón de esta democracia imperfecta que aún hoy estamos viviendo. En el año 30 las autoridades ilegítimamente constituidas generaban decretos. El gobierno de Onganía generó decretos leyes, y el de Videla, con ese invento de la CAL, también generó leyes.

Los propios cuerpos judiciales que al principio planteaban la necesidad de que una vez recuperada la democracia, el Parlamento debía aceptar las leyes de facto, comenzaron a ceder espacios y se llegó al punto de que el Congreso debió desecharlas, con lo cual fuimos retroce-

diendo cada día más en este derecho constitucional que posee este poder de fijar las leyes.

Por lo tanto, vamos a proponer una modificación al artículo 21 del proyecto en consideración, pues no creemos que sea necesario que una sola Cámara pueda frenar o modificar la utilización de un decreto de necesidad y urgencia. De esta forma la desaprobación de una de las Cámaras no modifica el decreto de necesidad y urgencia, lo que otorga un trato privilegiado sobre la propia ley que necesita de la aprobación de cada una de las Cámaras.

La modificación que proponemos dice textualmente: “Elevado por la comisión el dictamen al plenario de ambas Cámaras, éstas deben darle expreso tratamiento dentro del plazo de 30 días. Si vencido dicho plazo el decreto no obtuviera aprobación legislativa expresa por parte de ambas Cámaras, quedará derogado”. Y complementariamente planteamos la derogación del artículo 24.

También es cierto que hoy en nuestro país está ocurriendo un hecho muy llamativo: una Nación rica con provincias pobres. Entonces ocurre lo siguiente: cuando la Nación otorga incrementos salariales y lógicamente los empleados públicos de las provincias también los demandan, vemos con qué facilidad los puede pagar la Nación y con cuántas dificultades los pueden pagar las provincias.

De manera que, además del tema que hoy nos ocupa, tenemos otra deuda pendiente: la aprobación de una nueva ley de coparticipación. Hoy los avances de los impuestos no coparticipables y de las retenciones constituyen un hecho de suma gravedad para provincias como la de Santa Fe. A diferencia de otras provincias, que tienen regalías por el solo hecho de estar plantadas sobre una determinada riqueza, la provincia de Santa Fe es producto del trabajo y de la producción. El trigo no viene solo ni las vacas crecen solas, sino que es necesario un trabajo y una inversión.

Por lo tanto, sería total y absolutamente lógica la coparticipación de muchos impuestos que hoy tienen el carácter de no coparticipables y que de alguna manera están violando la ley 23.548/88, ya que esta última dice en su artículo 7° que el total de recursos a las provincias tiene que respetar el mínimo del 34 por ciento de la recaudación total (coparticipables y no

coparticipables). Hoy esta distribución no está siendo cumplida. Si el Congreso tuviera atribuciones para utilizar este superávit, podríamos asistir a las provincias pobres y ayudarlas a tener una mejor distribución del presupuesto; esto, en tanto y en cuanto cumplamos con aquella premisa de la Constitución de 1994 que habla de mejorar o cambiar la Ley de Coparticipación.

Por todo ello, señora presidenta, creemos que es importante respetar el espíritu de la Constitución de 1994, que precisamente trata de limitar los poderes presidencialistas. La historia de la humanidad nos ha enseñado que con libertad y democracia es posible avanzar hacia una sociedad solidaria.

La historia también enseña la superioridad de las leyes sobre los gobiernos. Por eso es necesario respetar el conjunto de reglas que establecen quién está autorizado a tomar decisiones colectivas. Al respecto, Norberto Bobbio nos dice: “Las normas constitucionales que atribuyen estos derechos no son propiamente reglas de juego. Son reglas preliminares que permiten el desarrollo del juego democrático”.

Por eso, a nuestra República, que se funda en la independencia de los tres poderes –así lo decía la Constitución de 1853 y lo expresa la reformada en 1994–, es necesario rescatarla y defenderla para poder defender este pequeño espacio que nos debemos como entes constitutivos de la República, que es el espacio del Poder Legislativo.

No olvidemos el rol que tiene en América Latina el Congreso de la Nación. Afortunadamente, hemos superado los golpes militares. De cada falla del sistema democrático se hacían parvas de opiniones para que actuara la fuerza, pero por suerte eso ha quedado atrás en la historia.

También es cierto que en esta recuperación de la democracia en América Latina los problemas institucionales fueron solventados por la actividad parlamentaria. Esto pasó en Brasil con Collor de Mello, en Perú con Fujimori, y en la Argentina con la crisis del año 2001. Todavía están muy cercanos todos estos hechos como para que no los recordemos. Debemos defender con hidalguía y honor la República, los valores de nuestras instituciones, y también los atributos que la Constitución da al Parlamento.

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

Sr. Martínez Garbino. – Señora presidenta: sé que a usted le gusta mucho la brevedad. Este recinto confirma de alguna manera una vez más un dicho de un viejo sacerdote amigo que decía: “Discursos cortos mueven el corazón, discursos largos mueven la cola”. Como se ve, esto es un malón de ausencias.

Por lo tanto, formularé unas breves consideraciones y solicito autorización para insertar el resto de mi discurso.

Hoy estamos tratando un proyecto largamente esperado, vinculado con la reforma de 1994. Se trata de una iniciativa que no se puede contemplar por fuera del espíritu y de la letra de nuestra Constitución Nacional. Por eso va de suyo que nuestro bloque no puede acompañar el despacho de mayoría que estamos tratando aquí. Por un lado, porque no se han contemplado el carácter de excepcionalidad y las claras y firmes restricciones que tiene nuestra Constitución para que el Ejecutivo incursione en la tarea legislativa. Basta con leer el artículo 82 –esto no está de más–, que dice que la voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente. Se excluye en todos los casos la sanción tácita o ficta.

–Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Honorable Cámara, doctor Alberto Edgardo Balestrini.

Sr. Martínez Garbino. – Evidentemente, la redacción del artículo 21, sin fijar plazos, convierte a este proyecto de ley que cuenta con sanción del Senado en algo que recuerda el gatopardismo, es decir, cambiar para que nada cambie. O sea que este proyecto permite la continuidad de la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia sin cumplir con la etapa legislativa, transformándose así de acto complejo, como es la tarea legislativo-ejecutiva, en un acto unilateral del Ejecutivo, y transgrede la regla general de que el Poder Ejecutivo en ningún caso podrá, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Esto es lo que establece el artículo 99, inciso 3, segundo párrafo, de nuestra Constitución Nacional.

Por lo tanto debemos fijar un plazo para que el Congreso se expida y determinar la consecuencia de la falta de pronunciamiento en dicho término, que no puede ser otra que la pérdida de vigencia de los decretos de necesidad y ur-

gencia, si queremos respetar la letra y el espíritu del referido artículo.

Esta es una de las leyes que de alguna manera apuntan a un concepto demasiado remanido en nuestra sociedad política, que es el de la calidad institucional, del cual mucho hablamos y al que poco respetamos. Quizás sería hora de que el Congreso tratara este tema por la importancia que tiene y buscara un pronunciamiento por unanimidad, si pretendemos que aquella legislación muy emparentada y que hace operativos los mandatos constitucionales tenga perdurabilidad en el tiempo.

Ese es el núcleo de la cuestión, que hace que no podamos arribar a un consenso ni a la unanimidad en el tratamiento de esta ley reglamentaria.

Asimismo quiero dejar a salvo el concepto de que el control del Congreso no debería limitarse a ser un control de constitucionalidad sino que tendría que examinar la oportunidad, mérito y conveniencia de las medidas adoptadas. Al ser el Congreso un órgano político no rigen los límites establecidos para el control judicial. Si el Poder Ejecutivo, al examinar la ley sancionada por el Congreso, puede efectuar además del control de constitucionalidad la evaluación de la conveniencia o eficacia de la norma y vetarla total o parcialmente, corresponde al Poder Legislativo igual facultad en el examen de normas de carácter legislativo emitidas por el Ejecutivo. Este es un concepto que no veo capear en el proyecto de la mayoría que hoy se procura sancionar y que será ley en caso de resultar aprobado.

El mejor honor que le podemos hacer a nuestra función o rol como legisladores, como representantes del pueblo, es cumplir estrictamente con nuestras obligaciones y no permitir que ningún otro poder invada facultades que incumben solamente al Congreso de la Nación, salvo cuando se cumplen las excepciones que la misma Constitución determina. Hacer ese recorrido sería una forma de ir restañando la ancha brecha que todavía nos separa de la sociedad civil a quienes de alguna manera formamos parte de la sociedad política, que tenemos un rol muy claro y definido como legisladores nacionales.

Insisto: con ese espíritu con que la mayoría pretende imponer la sanción de este proyecto, nuestro bloque no puede acompañarlo.

Adherimos a las afirmaciones que han hecho otros señores diputados que nos han precedido en el uso de la palabra al formular críticas muy puntuales y certeras.

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

Sr. Lozano. – Señor presidente: existen por lo menos tres razones que no hacen sencilla la posibilidad de hablar en este momento. La primera es que ya son demasiados los argumentos que se han vertido. La segunda es que da la sensación –por lo menos, es la que yo tengo– de estar hablando en una suerte de escenario minado por las profundas mutaciones de discursos, posiciones, personas o fuerzas políticas que pasan de una punta a la otra en el debate de un mismo tema. Allí uno puede encontrar que posturas que fueron funcionales a los golpes de Estado y a proscripciones de las mayorías terminan con grandes alegatos frente a una suerte de crisis institucional profundísima. En todo caso, también debemos ver que desde la propia bancada oficial lo que se sostenía ayer no se sostiene hoy, y puede haber fuerzas que dicen que se están avasallando poderes en la actualidad pero, al mismo tiempo, cuando tuvieron oportunidad de gobernar demandaron exactamente lo mismo.

En ese marco creo que resulta difícil, y más difícil todavía cuando uno dice que el tema de la calidad institucional no es popular y ve que estamos discutiendo este asunto y somos 73 legisladores en el recinto –y se supone que es de profunda importancia–, establecer que estamos discutiendo algo importante.

Antes de plantear algunas argumentaciones, quiero señalar que no estamos debatiendo entre el totalitarismo y la democracia. No me parece que ésa sea la forma razonable de plantear la discusión. Sí creo que estamos discutiendo distintas estrategias, distintos formatos institucionales en el marco de un régimen que reconoce como forma de legitimar el gobierno la voluntad popular.

Estamos planteándonos un debate sobre distintas opciones de formato institucional. Frente a eso, quiero hacer tres reflexiones y sacar una conclusión, para fundar por qué no puedo acompañar el planteo que hizo la bancada oficialista.

En primer lugar, quiero hacer una reflexión jurídico-constitucional, que creo que ya está bas-

tante señalada y por ello la plantearé muy rápidamente. Para nuestra Constitución es absolutamente claro que el Ejecutivo no puede legislar; sólo lo puede hacer en caso de necesidad y urgencia y, por lo tanto, la Constitución establece que los decretos que se dictan en esas condiciones requieren ratificación parlamentaria para tener validez.

Ciertamente, nuestra práctica institucional nos muestra algo muy concreto. Al momento de llegar a la reforma de la Constitución de 1994, de acuerdo con mis cálculos –a diferencia de otros que escuché aquí–, el ex presidente Carlos Menem había dictado 336 decretos.

La reforma constitucional de 1994 claramente tenía la intención de atenuar este tipo de comportamientos, pero el proyecto que estamos discutiendo, que viene del Senado, lo que hace es transformar lo que establecía la Constitución, es decir, que los decretos son válidos en tanto el Congreso los ratifique, y nos propone un esquema en donde los decretos son válidos si el Congreso no los revoca, y en todo caso su revocación pasa a depender de la mayoría parlamentaria.

Puede tomarse como un avance la creación de la comisión bicameral, pero es claro que no estamos resolviendo el problema que tenemos planteado hasta ahora.

En segundo lugar, quiero hacer una reflexión más política, que tiene que ver con la experiencia concreta de la Argentina que indica que el predominio de los decretos de necesidad y urgencia tiene su comienzo y proceso de aceleración en la etapa que se abre luego de la dictadura militar, y fundamentalmente a partir de 1985.

Como bien se dijo aquí, Alfonsín dictó 10 decretos; Menem, 535 en el período 1989/1999; De la Rúa, 73 en el período 1999/2001 y, finalmente, Duhalde, en el período 2002/2003, dictó 158 decretos.

Es bueno marcar algunas cosas. En primer lugar, que dentro de esta etapa institucional posterior a la dictadura, el comienzo en el uso de estos decretos fue para la implementación del Plan Austral; es decir, fue la primera intervención económica concreta en la cual una fuerza política de signo popular comienza a abandonar las históricas propuestas de distribución del ingreso en la Argentina. La primera etapa del gobierno de Alfonsín, con Grinspun en el Mi-

nisterio de Economía, más allá de sus equivocaciones, mantenía planteos que recuperaban las experiencias de distribución del ingreso por parte de una fuerza de signo popular, como en todo caso era el radicalismo.

Además de esta primera intervención económica, que dice que no hay que replantear la herencia dictatorial en materia distributiva, se continúa con el uso de los decretos de necesidad y urgencia para avanzar en privatizaciones, desregulación económica, limitación al derecho de huelga, eliminación de asignaciones familiares, modificación de leyes previsionales, reducción del gasto público, reducciones salariales, corralón financiero y compensación a los bancos.

Es decir que uno podría señalar que luego de la dictadura, la profundización de un rumbo para la reestructuración económica que en todo caso supone concentración económica, desigualdad, desindustrialización y expansión del endeudamiento público, es una estrategia que requirió un formato institucional de fuerte concentración de poder en el Poder Ejecutivo.

De modo que podría decirse, y de hecho muchos de los que estamos acá lo decíamos en aquel tiempo, que era necesaria una democracia restringida para poder configurar un proceso de profunda concentración del poder económico. Por lo tanto sosteníamos que era necesaria la democratización institucional como condición para replantearnos el rumbo económico en dirección a objetivos de mayor igualdad, mayor soberanía y profundización de un orden social diferente.

¿Qué nos pasa ahora? Tenemos un gobierno que se nos presenta como diferente, que ha emitido 201 decretos frente a 136 leyes; es decir, ha dictado más decretos que las leyes que se sancionaron. El grueso de esos decretos, como bien se ha dicho acá, ha estado referido al uso de los recursos públicos.

Es decir que, en realidad, nos estamos enfrentando a un planteo distinto. Si en la etapa de la reestructuración neoliberal era común escuchar que la democracia restringida y la concentración del poder en el Ejecutivo eran el vehículo de la exclusión, el planteo que escuchamos hoy es que la concentración del poder en el Ejecutivo es condición para gobernar. Y se dice que da igual qué tipo de rumbo se tenga; el formato institucional debe ser el mismo.

En este caso se alega que este formato institucional de fuerte concentración y centralización del poder en el Poder Ejecutivo es el necesario para llevar a cabo un proceso de modificación de la herencia recibida. Personalmente debo decir que no comparto esa visión. No creo que el mismo formato institucional sirva para hacer cualquier cosa. Me parece que es difícil pensar que un formato institucional concentrador sirva para democratizar el proceso en materia económica y social, y que se pueda pensar la sociedad estableciendo mecanismos tan estancos y divididos entre lo que ocurre en un rumbo y en otro.

Es cierto que tanto la globalización como la concentración de la economía plantean nuevos desafíos al sistema institucional construido por Estados que tienen que ver con el régimen de Estados nacionales; pero considero que esta cuestión se resuelve no mediante la limitación de la profundización de la democracia sino apostando en serio al margen de autonomía que pueda promover la integración regional. Por eso es saludable la confluencia que en estos momentos está registrándose en Córdoba. Y también se resuelve localmente, profundizando el proceso de democratización institucional.

En un contexto en que los poderes económicos cotidianamente discuten acerca de la apropiación de recursos públicos, y donde el manejo de los excedentes y la potencial inversión determinan el futuro de la sociedad, se necesita más institucionalidad –no menos– y más democracia –no menos– para garantizar la posibilidad de que el rumbo del interés público se afirme en la sociedad.

Para decirlo de manera más sencilla, en el mundo global y de concentración del poder económico los poderes votan cotidianamente en el terreno de la economía mientras la sociedad sólo vota cada dos o cuatro años. Ese desequilibrio sólo se rompe con la construcción de instituciones que garanticen la presencia más permanente de la sociedad en las decisiones; instituciones como ésta y muchas otras a las que deberíamos apelar tendrían que funcionar mejor a fin de que la voluntad popular se traduzca en decisiones permanentes. Consejos de participación, presupuestos participativos, consultas populares, mayor legalidad para la organización de los trabajadores hacia el interior de las empresas componen un conjunto de definiciones institu-

cionales imprescindibles para que haya más participación y puedan sostenerse mejores decisiones.

Desde mi perspectiva, más allá del debate jurídico constitucional, sólo con más democracia es posible plantear una estrategia que redefina las brutales condiciones de concentración y exclusión que afectan a nuestra sociedad.

Por lo tanto, no creo que la variante del decisionismo presidencial sea lo mejor. Alguien podrá decir: “No, este presidente tiene mejores intenciones y se banca una discusión con el poder”. De todas formas, eso es relativo y coyuntural, y permite objeciones. Por ejemplo, en este mismo gobierno se puso en marcha un régimen de promoción pero en la primera licitación el 67 por ciento de los recursos públicos fueron a una sola empresa: ALUAR. En consecuencia, es absolutamente indispensable la idea de instituciones, del colectivo como accionar político.

En tercer lugar, formularé una reflexión presupuestaria. Objetivamente, no podemos abordar este debate independientemente del uso específico que en el último tiempo se ha dado a los decretos de necesidad y urgencia, y menos aún divorciándolo de la discusión que en las próximas semanas se hará en relación con los denominados “superpoderes”.

Si observamos el gasto adicional que realizó el gobierno durante el año 2005 –adicional al que acá presupuestamos–, advertiremos que se gastaron 15.400 millones de pesos más, de los cuales 4.600 millones de pesos se administraron por vía de las facultades delegadas, y 10.778 millones de pesos, mediante decretos de necesidad y urgencia. Tales decretos han permitido que los excedentes presupuestarios de los últimos tres años –de aproximadamente 34 mil millones de pesos– no tuvieran debate parlamentario alguno respecto de su asignación.

Por lo tanto, con la sanción que hoy se propicia más lo que está previsto resolver en las próximas semanas, estamos consumando el traslado absoluto del manejo y la fijación presupuestaria al Poder Ejecutivo nacional.

Mi conclusión final tiene que ver con la legitimidad política. Debe haber una explicación razonable para entender por qué lo que no podría pasar en este Parlamento –regalar todas estas atribuciones– efectivamente está pasan-

do. La sencilla razón es que en la sociedad argentina nadie cree que si este Parlamento discute, por ejemplo, la asignación de los recursos públicos, lo hará mejor que el Poder Ejecutivo nacional. Nadie lo cree, y esto tiene que ver con la profundidad de la crisis institucional, la misma que padecimos en 2001 y que sigue vigente.

Es cierto que se ha reconstruido legitimidad en el Poder Ejecutivo nacional o en la figura presidencial, pero es falso que se haya reconstruido legitimidad en el sistema institucional.

Mi discrepancia principal con lo que aquí está sucediendo es que en lugar de poner esta legitimidad construida en función de fortalecer y consolidar las instituciones, se está poniendo la legitimidad construida por el presidente de la Nación en una estrategia que termina de derribarlas y deteriorarlas, que no sirve para su consolidación.

Más interesante que haber protagonizado este sainete –muchos que fueron cómplices de pedidos de facultades similares o mayores vociferan acusaciones de totalitarismo o crisis institucional, y otros que ayer sostenían la necesidad de la profundización democrática hoy ni siquiera levantan un dedo– en este escenario que nos deteriora en términos de construcción institucional, habría sido avanzar en un debate más sencillo que reconcilie el vínculo de la sociedad con las instituciones.

Este año hay en el presupuesto 9.000 millones de pesos más que los que este Parlamento votó. Sería razonable establecer un compromiso concreto y público del Poder Ejecutivo nacional y el Congreso de la Nación respecto del destino de estos recursos. Este país tiene 7 millones y medio de pibes que hoy están en situación de pobreza. Es el futuro el que está cuestionado, y a diferencia de lo que ocurrió con la administración de los recursos que sobraron en los años anteriores, en lugar de privilegiar la cancelación de deuda por encima de lo necesario, sería deseable que se privilegiara la atención de la urgencia principal: el futuro de nuestras generaciones menores. (*Aplausos.*)

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

Sr. Tinnirello. – Señor presidente: me gustaría abordar la discusión alrededor de una consideración que en nuestro bloque hemos debatido

y estimamos esencial. ¿Es necesario realmente que haya decretos de necesidad y urgencia? ¿Es fundamental para que el país desarrolle una determinada política en lo económico, lo político, lo social o lo que fuere? La respuesta a la que arribamos es que para nada es necesario, y que en realidad lo que se intenta es lograr una tremenda concentración de poder en manos del Poder Ejecutivo nacional y sus ministros para disponer en todas las áreas que se les ocurra, salvo algunas limitaciones que están establecidas por ley. Esto evidentemente deja al Poder Ejecutivo el camino abierto para llevar adelante políticas absolutamente antipopulares.

Es decir, se intenta plantear la cuestión desde el lugar de la necesidad, de la urgencia y de responder a las necesidades de la población, y en realidad lo que nosotros vemos es que se desarrolla una política totalmente contraria a partir de los decretos y, especialmente, de los de necesidad y urgencia.

Hicimos un repaso y nos encontramos con que en el año 1990, bajo la administración de Menem, un decreto de necesidad y urgencia se utilizó para limitar el derecho de huelga. En 1991 otro se utilizó para disponer la desregulación económica, que abrió la importación, eliminó restricciones a días y horarios de trabajo, disolvió organismos de control y regulación de precios, y una serie de medidas más.

En el año 2000 hubo otro firmado por de la Rúa, Terragno, Machinea, Gil Lavedra, Storani y algunos más, por el cual se dispuso un descuento del 12 por ciento en los sueldos de los empleados públicos; era necesario bajar los salarios y que el pueblo tuviera menos ingresos, a fin de aumentar la cantidad de habitantes ubicados debajo de la línea de pobreza.

En el año 2001 se descontó el 13 por ciento a los sueldos de los empleados públicos para alcanzar el famoso déficit cero, que permitía reducir las remuneraciones cuantas veces fuera necesario para mantener el equilibrio fiscal. Fue firmado por de la Rúa, Colombo, Cavallo, Patricia Bullrich y Juan Pablo Cafiero.

El “corralito”, también en la época de de la Rúa, prohibía los retiros en efectivo por más de 250 pesos o dólares. El “corralón”, la gran estafa y el gran negocio de los bancos, entre otros, fue llevado adelante por la administración de Duhalde, Capitanich, Remes Lenicov, Alfredo Atanasof y Carlos Ruckauf.

La modificación de la Ley de Convertibilidad se concretó para poder usar reservas del Banco Central para pagar la deuda externa, y algo se abonó por adelantado: 9.000 millones de dólares, con todo lo que eso significa: más plata en forma rápida para el Fondo Monetario Internacional; esto fue firmado por Kirchner, Alberto Fernández, Felisa Miceli y De Vido, el hombre más beneficiado por el manejo del presupuesto.

El aumento al presidente y a los ministros fue hecho por decreto. El aumento a los diputados es otra cosa, no tiene que ver con un decreto presidencial, pero tampoco se discutió en el recinto. Esto lo planteo como una cuestión colateral; hemos mandado una nota a la Presidencia de la Cámara porque opinábamos que el tema debía ser discutido en el recinto.

Hay un decreto en el año 2003, que también lo vuelven a firmar Duhalde, Atanasof, Aníbal Fernández, Carlos Ruckauf, Graciela Camaño, Ginés González García y Roberto Lavagna, que habla de la libre disponibilidad de las divisas provenientes de la exportación de productos mineros.

Ese decreto permite a las empresas mineras, cuando en un emprendimiento superan las ganancias de mil millones de dólares por año, que nada retorne al país. En realidad, nosotros pensamos que los decretos de necesidad y urgencia no deberían existir. No correspondería discutir si deben ser controlados por el Congreso o por una comisión bicameral, pues no deberían existir.

No se justifica de ninguna manera que el presidente de la Nación determine sobre cuestiones tan importantes como entregar el país a las empresas mineras o como bajar los sueldos con el argumento de que hay necesidad y urgencia. ¿Cuál es la necesidad y urgencia? ¿Hay necesidad y urgencia de que haya más pobres? ¿Hay necesidad y urgencia de que las mineras se lleven la plata de nuestros recursos naturales o de que las divisas queden fuera del país? ¿Hay necesidad y urgencia o algo distinto?

La necesidad y urgencia es respetar los derechos de la ciudadanía y defender la soberanía popular y nuestros recursos naturales, sosteniendo la calidad de vida, la educación y la salud de los habitantes, que está absolutamente deteriorada.

Eso ocurre a pesar de lo que se ha dicho acá en el sentido de que las leyes iban a beneficiar a la educación, y ahora nos encontramos con que lo único que se está haciendo es seguir entregando los conocimientos de nuestros ciudadanos a las reglas del mercado y, por ende, a la globalización mercantilizada y manejada por los grandes poderes económicos.

Aquí se votó una ley de financiamiento educativo. Se dijo que iba a ser la panacea y que resolvería los problemas de la educación. Cuando uno recorre el interior del país se encuentra que en las puertas de las escuelas, en vez de estar los carteles de esos establecimientos como muestra de soberanía, en algunas ni siquiera existen y, cuando están, como ocurre en Catamarca, concretamente en la ciudad de Andalgalá, son los carteles de Bajo La Alumbra, una de las empresas beneficiadas por los decretos y por las leyes mineras.

Cuando se va a preguntar por qué se hace *marketing* desde una escuela pública a una empresa multinacional, responden que no tienen financiamiento del Estado y las empresas mineras las financian. Pero, además, van a dar cursos de capacitación, lo que significa que nuestros chicos están siendo educados y formados por las multinacionales, llevados a la dependencia de esos poderes. Luego resulta que acá hablamos de soberanía y de proyectos nacionales, cuando tendríamos que discutir sobre recuperación de energía y un montón de cosas más.

¿Se hace necesario realmente –aclaro que ya estoy viendo las señas para que redondee y en realidad me voy a ir de acá con un círculo en la cabeza– que haya decretos de necesidad y urgencia? En realidad, no. El país funcionó, aunque para mi gusto no de la mejor manera, porque ideológica y políticamente tengo otra visión de la Nación y del mundo. Desde 1853 hasta 1983 hubo veinticinco decretos en un lapso de 130 años.

Durante el gobierno de Alfonsín se dictaron diez decretos, y en el de Menem –período comprendido entre 1989 y 1999–, 545, es decir, a razón de 55 decretos por año.

En ese gobierno justicialista que había surgido de la interna contra Cafiero –quiero recordarlo porque parecería que ahora no existe nadie de aquel gobierno, salvo algunos dichosos diputados cercanos a aquella ideología política;

hoy casi todo el mundo quiere separarse de lo que fue la década menemista— se utilizaron excesivamente los decretos de necesidad y urgencia y se legalizaron a través del Pacto de Olivos.

En virtud del artículo 99 de la Constitución nacional se establecen y legalizan los decretos de necesidad y urgencia, que no existían como tales, aunque ya se aplicaban. A partir de allí se dio la escalada. La Constitución reformada de 1994, que se reivindicó como un hecho para mejorarla, tuvo aspectos absolutamente retrógrados, de concentración de poder increíble, y eso también hay que decirlo. Por eso se entiende que durante el gobierno de de la Rúa se firmaron 73 decretos, y en la vertiginosa estadía de Duhalde como presidente de la Nación, 158 en aproximadamente 17 meses; es decir, más de 100 decretos por año, lo que por ahora le otorga el récord absoluto. Digo “por ahora” porque con todos estos avales que estamos otorgando al gobierno de Kirchner, posiblemente empiece con la carrera vertiginosa hacia la conquista del primer lugar.

Durante este gobierno se dictaron alrededor de 200 decretos de necesidad y urgencia, algunos dicen que fueron 180 y otros 187, pero ésa es una cuestión secundaria. Lo importante es que se encuentra en el segundo lugar, ya que estamos hablando de 67 decretos por año. Recordemos que esto fue legitimado y legalizado por el Pacto de Olivos.

Entonces, los que se oponen hoy y los que se opusieron ayer dependen de quien gobierna. Consideremos la hipótesis, aunque sea un poco remota, de que estos partidos que ya han gobernado y han estado enrolados y enmarcados en ese acuerdo de Olivos vuelvan a ser gobierno. Recordemos que algunos que estaban en el radicalismo pasaron a otras organizaciones y se desempeñaron como congresales en la Convención Constituyente. Pregunto: ¿ellos van a derogar estas leyes? No, las van a usar porque ya las utilizaron y no les interesó, pues las podrían haber derogado. El radicalismo podría haber dicho: “Basta de decretos de necesidad y urgencia”; sin embargo, no lo hizo.

Por lo tanto, creo que todo esto es pura especulación política, porque el objetivo central es cómo acumulan poder, y cuando no lo tienen, se enfrentan al poder establecido en ese momen-

to, y cuando lo tienen, tratan de acumularlo más y más. Por supuesto, hay que reconocer que en esto el justicialismo le lleva varias cabezas al radicalismo; de allí la gran cantidad de decretos y la acumulación de poder. En este preciso momento hay una política absolutamente expresa para que todo el poder se concentre en el presidente Kirchner, su señora y su círculo más allegado. Inclusive, el tema de los superpoderes que vamos a estar discutiendo dentro de muy pocos días forma parte de esa política de concentración de poder.

Como ya vimos, los decretos no ayudan. El problema es el siguiente: ¿este Congreso ha servido para contraponerse a ese objetivo de acumulación de poder? No sólo no ha servido sino que, por el contrario, cuando gobernaron unos, los avaló; cuando gobernaron otros, también los avaló, y los mismos representantes del Congreso los siguen avalando. Por supuesto, el voto depende de la ubicación circunstancial en la que se encuentren.

Creo que ahí es donde está el gran déficit de nuestra Constitución, del Congreso y de las instituciones del país: no se establece como prioridad número uno la participación popular en las decisiones. A muchos de los que están en este recinto les gusta caminar muy erguidos como representantes del pueblo, pero yo les digo sinceramente que a mí no me enorgullece ser representante del pueblo. Yo no me considero un representante del pueblo, sino que creo que simplemente debemos ser las personas que obligadamente respondan a las necesidades del pueblo a partir de consultas y de permitir la decisión.

Quiero citar algunos ejemplos sobre la base de lo que dije antes.

Sr. Presidente (Balestrini). — La Presidencia solicita al señor diputado que vaya finalizando su discurso, dado que ya ha consumido su tiempo y un 40 por ciento más del tiempo extra.

Sr. Tinnirello. — De acuerdo, señor presidente.

Pregunto: ¿se consultó a los empleados públicos cuando les redujeron el sueldo en un 12 por ciento? No, y si se los hubiese consultado, habrían dicho que no estaban de acuerdo. ¿Se consulta a los pobladores de las zonas mineras antes de hacer emprendimientos mineros o cuando se les dice a las empresas mineras que se

lleven todo el dinero y lo guarden en los bancos internacionales? No.

¿Se consultó a la población antes de decidir adelantar el pago de la deuda externa, lo que significó que en el año 2006 en la Argentina todavía se siga estableciendo como parte de las estadísticas oficiales que la brecha entre los ricos y los pobres ha aumentado y que el poder adquisitivo todavía no ha alcanzado el nivel que tenía en el año 1998, es decir, en la década infame? No se consultó ni se consulta nada, señor presidente.

Creo que tenemos deficiencias muy grandes. La primera de ellas es creer que las instituciones, así como funcionan, resuelven cosas. En segundo lugar, ni siquiera los diputados que hablan como representantes del pueblo y dicen que hay que defender esta institución –porque puede resolver cosas– son capaces de defenderla, porque entregan el poder a otro.

Entonces, creo que ésta es una buena oportunidad para probar otra alternativa y empezar a consultar a la gente. No se debe consultar al pueblo solamente en las elecciones, para que vote, y después dictar decretos para bajarle los sueldos o entregar nuestros recursos naturales a las multinacionales. Creo que es hora de ir pensando en la alternativa de que los trabajadores y el pueblo puedan decidir y nosotros nos subordinemos absolutamente a sus decisiones.

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

Sr. Mediza. – Señor presidente: quienes venimos a sostener una posición con convicción y nos sentimos representantes del pueblo defendemos un proyecto que tiene por objeto regular el trámite y los alcances de la intervención del Congreso respecto de los decretos de necesidad y urgencia que dicta el Poder Ejecutivo, por delegación legislativa, y de promulgación parcial de leyes. Digo esto porque hemos escuchado a muchos diputados preopinantes, algunos con sólidos argumentos jurídicos, que no compartimos pero que tienen sustento o que en nuestra opinión son valederos, y a otros que realmente se han dedicado a sostener sus posiciones desde criterios argumentales que no tienen que ver ni con el texto del proyecto de ley ni con el contexto de la realidad argentina.

Lo cierto es que respecto de los decretos de necesidad y urgencia, antes de 1994 parte de la

doctrina los consideraba inconstitucionales y otra parte, basándose en la teoría de los poderes implícitos, les concedía legitimidad constitucional.

Más allá de esas distinciones de la doctrina jurídica, se hizo reiterado uso de los decretos de necesidad y urgencia. Tal como lo han hecho otros señores diputados, voy a citar algunos ejemplos. Antes de 1983, por ejemplo, por un decreto de necesidad y urgencia se implementó el Plan Conintes, cuya finalidad y objetivos todos conocemos.

Después de 1983, con este Congreso como observador, mediante un decreto de necesidad y urgencia se instrumentó el Plan Austral. En 1994 se reformó la Constitución Nacional, que es la que a partir de su sanción da competencia al Poder Ejecutivo para dictar los decretos de necesidad y urgencia. No es este proyecto de ley que estamos tratando hoy aquí el que le da esta facultad, sino que es la Constitución de la Nación, luego de la modificación de 1994, la que otorga la competencia al Poder Ejecutivo. Nosotros no estamos creando facultades, sino que estamos reglamentando una facultad que da la Constitución al Poder Ejecutivo.

En consecuencia, hoy los decretos de necesidad y urgencia son constitucionales, limitados en razón de la materia y de la forma, pero constitucionales, y tienen plena vigencia desde su dictado. Si bien no constituyen una ley formal, tienen fuerza de tal.

Cuando se planteó la discusión durante el debate, se hizo hincapié desde distintos criterios argumentales, tal como lo señalé hace un momento. Por ejemplo, se discutió la calidad institucional. Entonces, ¿cuándo es mayor la calidad institucional? ¿Cuándo se encuentran reglamentados los decretos de necesidad y urgencia o cuando, como hoy, aún no hay una ley que los reglamente? ¿O es que la calidad institucional sólo se corresponde cuando coincide con la posición de algunos sectores de la oposición? En ese caso, cabría preguntarse de cuál de las posiciones que han sostenido los distintos sectores de la oposición se trata, porque ha habido varias, según se hayan visto más cerca o más lejos del gobierno.

También se ha dicho que si avanzamos en este proyecto de ley estamos cediendo facultades del Congreso al Poder Ejecutivo. Esta es

una falacia, que además no tiene que ver con un criterio de concentración de poder. Voy a dar un dato de la realidad para demostrarlo. La fortaleza económica del Poder Ejecutivo, del presidente de la Nación, está en la fuerza de su representación, en el consenso político que supo construir y no en una ley que reglamente el dictado de los decretos de necesidad y urgencia o en una ley de emergencia que le otorga alguna facultad mayor. ¿O acaso cuando el presidente de la Rúa se fue a su casa no lo hizo después de haber obtenido la delegación de superpoderes a través de este Parlamento? En esa oportunidad la República sí vivió un momento aciago; en esa oportunidad la República sí estaba perdida.

Lo que hay que sostener para que haya una mayor democracia es la representación, a fin de que todos los mandatos de quienes somos los representantes del pueblo, en éste o en otro poder del Estado, tengan representatividad y validez. Hay que trabajar para fortalecer la representación, de la misma manera en que el presidente de la Nación lo hizo y lo sigue haciendo para fortalecer la representación de la institución presidencial.

Nuestra tarea en este Parlamento consiste en desarrollar debates que, precisamente, tengan que ver con los mandatos constitucionales. Y este tema es uno de ellos. Quien ejerce el Poder Ejecutivo todos los días toma decisiones orientadas a saldar las deudas pendientes con los argentinos. Nosotros debemos acompañar esa posición, pero además tenemos que ver cómo debatimos en este ámbito –más allá de que coincidamos o no– proyectos relacionados con los mandatos constitucionales.

Desde esa óptica, ¿no es que durante años se imputó una mora al Congreso Nacional en cuanto a la falta de tratamiento del tema referente a la reglamentación del dictado de los decretos de necesidad y urgencia? Y hoy, cuando ese tema es abordado, ¿no se cuestiona su contenido casi como diciendo que es mejor que no exista ninguna ley al respecto?

Nosotros venimos aquí a sostener, convencidos, la posición contraria a esa postura. La importancia de la iniciativa que estamos considerando está dada por el hecho de que venimos a terminar con una mora de doce años mediante la sanción de una ley que permitirá el ejercicio de un mayor y mejor contralor en lo que se re-

fiere al dictado de los decretos de necesidad y urgencia.

Actualmente la comisión encargada de esa función no está formada. Nadie controla el dictado de esos decretos, que sólo pueden ser modificados o derogados mediante la sanción de otra ley.

Por eso, en mi opinión y en la de mi bloque –y en este sentido, el señor miembro informante ha sido muy claro–, este proyecto de ley constituye una base institucional importante. Y hay que valorar la posición política de este bloque y del Parlamento de impulsar esta iniciativa, cuando durante doce años este cuerpo no lo hizo o no pudo hacerlo.

Por lo expuesto, vamos a acompañar el proyecto de ley en consideración. (*Aplausos.*)

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

Sr. Atanasof. – Señor presidente: en primer término, quiero señalar que en 2004, pocos días después de haber abandonado el cargo de jefe de Gabinete de Ministros, presenté en esta Honorable Cámara un proyecto que, precisamente, propiciaba la reglamentación del mandato constitucional establecido en 1994 en lo relativo al dictado de los decretos de necesidad y urgencia. Esa iniciativa establecía la reglamentación de su trámite y, al mismo tiempo, procuraba determinar los alcances de la intervención del Congreso Nacional en relación con la facultad excepcional –y quiero destacar esto– del Poder Ejecutivo para el dictado de los decretos de necesidad y urgencia. Al mismo tiempo, ese proyecto daba cumplimiento a ese mandato constitucional al poner en funcionamiento la comisión bicameral permanente para efectuar la evaluación correspondiente.

Esta iniciativa fue reproducida en 2005 y seguramente fue uno de los elementos que se tomaron en consideración en la Comisión de Asuntos Constitucionales. En consecuencia, cuando se sancionó la reforma constitucional de 1994, se incluyeron normas que estaban referidas al dictado de los decretos de necesidad y urgencia y al procedimiento a seguir en el caso del veto parcial.

Debemos destacar esta inclusión porque sin ninguna duda ella dio por tierra con un debate doctrinario que llevaba más de cien años, que mantenía divididos a todos aquellos que aboga-

ban por reconocer esta facultad al Poder Ejecutivo de los otros que se la negaban a pesar de que había un reconocimiento de antaño y de que en tiempos más cercanos la Corte Suprema había dictado jurisprudencia en ese sentido.

Es verdad lo que se ha dicho aquí respecto de la cantidad de decretos de necesidad y urgencia que se dictaron. Entre 1853 y 1983, es decir, en 130 años, con 23 presidentes, se dictaron 18 decretos. En el período 1983/1989 se registró un aumento considerable de estos decretos, y se dictaron 10 en menos de seis años. En el período 1989/1999, y hasta la actualidad, se profundizó este crecimiento, llegándose a cientos de decretos de necesidad y urgencia dictados por los sucesivos gobiernos.

En honor a la verdad, yo no sería honesto si omitiera una expresa referencia a los decretos de necesidad y urgencia que, en mi carácter de jefe de Gabinete de Ministros, suscribí en el período en que ocupé dicho cargo.

Hay que tratar de dimensionar adecuadamente esas situaciones y evaluarlas porque ellas no se contradicen con lo que aquí estoy afirmando o con lo que señalé apenas dejé de ser jefe de Gabinete de Ministros.

Es necesario tener presente el contexto social, político, económico e institucional en el que nos encontrábamos inmersos –y aún hoy lo estamos– en la Argentina.

A veces uno escucha a ciertos dirigentes y parece que están viviendo en otro país. Pareciera que aún no se han dado cuenta de que la Argentina no hace mucho tiempo ha atravesado por la crisis más profunda de su historia, y todos estamos haciendo un gran esfuerzo para salir de ella.

Afortunadamente, ésta suele ser sólo la opinión de algunos dirigentes, porque en este escenario, señor presidente, usted tiene la representación de la voluntad popular. Fíjese cuántos son los que piensan así y cuántos son los que creen que quizás con algunos de esos decretos de necesidad y urgencia se podrían dar pasos trascendentes para resolver problemas muy críticos de nuestra patria.

También vemos que hay muchas críticas y reclamos de parte de parlamentarios que hace muchos años que se sientan en estas bancas. Justo es decir que el Congreso de la Nación contribuyó con esta situación por lo menos con su falta de voluntad para sancionar la legisla-

ción reglamentaria que hoy estamos considerando aquí. Debemos tener en cuenta todos los elementos: pasaron doce años, y he escuchado hoy a muchos parlamentarios, que hace doce años que son legisladores, quejarse porque no se ha reglamentado este aspecto de la Constitución.

Esto se debió a la falta de consenso respecto de los efectos derivados de esa falta de ratificación legislativa. Debe establecerse si es suficiente que dicha ratificación se lleve a cabo por una sola de las Cámaras del Congreso –éste es uno de los debates que alguna vez se dio– o si, por el contrario, se debía contar con la ratificación de ambas Cámaras.

Sigo considerando, como lo consideraba entonces, que la problemática de los decretos de necesidad y urgencia se entronca con el principio republicano de la división de poderes consagrado por la Constitución Nacional.

Esta cuestión de la división de poderes no es menor; sin ninguna duda es la esencia de la forma republicana de gobierno. Si la limitación de las facultades de los gobernantes tiene por objeto impedir actitudes autoritarias, como muy bien graficaba Montesquieu en su momento, la única forma de limitar un poder es contraponiéndole otro poder.

La historia reciente del constitucionalismo y la historia política de la República Argentina están en consonancia con estos principios generales, que son comunes a otras naciones que han incluido en sus Constituciones cláusulas que precisamente establecieron estos mecanismos de limitación.

El artículo 29 de nuestra Constitución dispone claramente la prohibición de las Asambleas Legislativas de investir al Poder Ejecutivo de poderes especiales. De aquí surgen dos conclusiones que creo que son muy importantes: en primer lugar, la particular importancia que le otorga la Carta Magna al respeto irrestricto de la división de poderes, dirigiendo un mandato claro y directo al Poder Legislativo por el que se le prohíbe la cesión o transferencia de facultades propias al Poder Ejecutivo; y en segundo lugar, la disposición constitucional de regular las condiciones y modalidades en las que el Congreso eventualmente podría conceder facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo, donde indubitadamente consagra la competencia del Poder Legislativo en esta materia, que sin duda es la que hoy estamos considerando.

Es decir que debe rescatarse como principio rector la excepcionalidad de otorgar al Poder Ejecutivo facultades en materia legislativa. Ello sólo está permitido como excepción cuando resultare imposible continuar con el trámite ordinario de sanción de las leyes. Esto resulta una reafirmación de la letra constitucional y del principio republicano de la división de poderes y guarda estricta relación y coherencia con nuestro sistema constitucional, resultando un reaseguro contra la práctica de saltar los mecanismos previstos, y consecuentemente la voluntad del pueblo representado, cuando un proyecto de ley no cuente con la mayoría necesaria para su aprobación legislativa.

Con el transcurrir de la actividad parlamentaria hemos observado que otros proyectos, como este que ha sido aprobado por el Senado, establecen expresamente la salvaguarda de los derechos adquiridos. Pero me parece que hay un aspecto que debe ser central: cuando hay un decreto de necesidad y urgencia, tanto el Poder Ejecutivo como la ciudadanía saben que se ha saltado el trámite legislativo, y que existe el riesgo cierto y concreto de que esa norma no sea ratificada por el Parlamento, y de ocurrir esto, que se deriven consecuencias para los funcionarios que lleven adelante estas iniciativas. Quien se ampara en una norma dictada en tales circunstancias es sabedor de que lo hace por su cuenta y riesgo, debiendo asumir y afrontar las consecuencias de la no convalidación.

Hoy asistimos a un acontecimiento verdaderamente trascendente. Después de doce años vamos a reglamentar este mandato constitucional, y los actuales funcionarios del Poder Ejecutivo –y aquellos que lo sean en el futuro– seguramente tendrán mucha más tranquilidad porque dispondrán de la regulación de este instituto.

Debo decir que el proyecto que presenté no guarda total y absoluta coincidencia con el que está considerando la Cámara, ya que existen diferencias. Apartándome de los fundamentos, tanto el proyecto sancionado por el Senado como la iniciativa de mi autoría, que corresponde al año 2004, más allá de las disidencias materiales y formales aspiran a que el Congreso de la Nación cumpla de una vez por todas con esta deuda constitucional que supera más de una década.

Por lo expuesto, rindo reconocimiento a la actual oportunidad de reglamentar este particular instituto de los decretos de necesidad y urgencia y expreso mi respaldo, con mi voto afirmativo, al proyecto sancionado por el Senado. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Balestrini). – Tiene la palabra la señora diputada por Santiago del Estero.

Sra. Velarde. – Señor presidente: bien se ha dicho que la cúspide del Congreso argentino no tiene la altura a la que se eleva esa fortaleza inaccesible que es la Constitución Nacional, a cuyos pies parece impotente cualquier artificio de interés. Por eso, cuando de cumplir la Constitución se trata, los militantes de la democracia debemos acudir prestos.

Pasaron ya doce años desde que la reforma de 1994 –que dio raigambre constitucional a los decretos de necesidad y urgencia– mandó reglamentar la intervención del Congreso a través de la comisión bicameral permanente. Sin embargo, por encima de aciertos y desaciertos, de oportunidades y demoras, de intereses legítimos o ilegítimos, de acusaciones y defensas, lo cierto es que la deuda constitucional está pendiente. Por ello, queremos ponderar en primer término el tratamiento de este tema en el recinto.

No podrá decirse que con esto se alterará la calidad institucional, porque este gobierno –desde que asumió– avanza en la reconstrucción de las instituciones de la República. Kirchner recuperó el poder político en la Argentina; hoy gobierna el presidente desde la Casa Rosada y no algunos empresarios poderosos, desde lujosas oficinas de Catalinas Norte. Es decir que se avanza en la reconstrucción de las instituciones políticas. (*Aplausos.*)

También se apunta a la reconstrucción de las instituciones jurídicas. Mejoramos la Justicia. Este gobierno hizo lo que otros no pudieron, no supieron o no quisieron hacer: cambió una Corte Suprema de jueces ineptos y corruptos, una Justicia cortesana, por un tribunal integrado por jueces de renombre y prestigio internacional. Asimismo, inició el recambio de jueces federales en el interior del país, ineptos y corruptos. Por otro lado, recompuso el Consejo de la Magistratura, órgano encargado del nombramiento y enjuiciamiento de los magistrados.

De la misma forma avanza en la recomposición de las instituciones económicas. De un país

devaluado y pesificado se pasó a una Argentina con crecimiento económico, con una alta inversión privada y también con inversión pública, que crece a un promedio anual del 8 o 9 por ciento, sólo superado por países como China.

Pero todavía más: este gobierno logró la rebaja de los intereses de la deuda, pagó al Fondo Monetario Internacional y avanza presto hacia la recuperación de las divisas perdidas en aquel pago.

También cabe destacar la reconstrucción de las instituciones políticas, económicas, jurídicas y sociales del país.

Esta Argentina crece desde el punto de vista económico, pero con justicia social. Este gobierno logró disminuir los índices de desocupación, pobreza e indigencia.

Cabe señalar también la reconstrucción de las instituciones éticas de la República. Este gobierno reivindicó la defensa de la lucha por los derechos humanos. Hoy vivimos en una Argentina sin rencores pero con justicia y memoria.

Si ésta no es la reconstrucción de la calidad institucional del país, entonces debemos preguntar dónde encontrarla.

A quienes sostienen que este gobierno quiere usar estos decretos de necesidad y urgencia como llave para la discrecionalidad debemos recordarles que nuestro presidente los dictó para beneficiar a los trabajadores y a los jubilados y no para establecer reducciones a los sueldos de los empleados públicos. Ni un paso adelante ni un paso atrás: simplemente cumplir con lo que la Constitución manda, y una vez más este gobierno se pone al servicio de lo que dispone nuestra Carta Magna.

Por eso reglamentaremos lo que la Constitución determina: la comisión bicameral permanente, que estará integrada por ocho diputados y ocho senadores designados proporcionalmente por los presidentes de ambas Cámaras. A quienes sostienen que no se respeta esa proporción debemos recordarles que la conformación de las comisiones de las Cámaras responde al mandato del voto popular, que en las últimas elecciones ha ratificado su apoyo a esta administración.

Por su parte, a quienes afirman que el número de miembros de esa comisión es insuficiente debemos señalarles que las comisiones bicamerales

permanentes suelen tener un promedio de quince miembros.

Tampoco es verdad lo que se ha expresado de que al convalidar los decretos de necesidad y urgencia se institucionaliza el silencio. Al respecto cabe citar lo que la eminente jurista argentina doctora María Angélica Gelli dice en su Constitución comentada, en el sentido de que ninguna manera debe entenderse el silencio de ambas Cámaras como convalidatorio de los decretos.

No queremos demorar más el tratamiento de esta cuestión en el entendimiento de que terminar con doce años de un vacío institucional en la República significa cerrar un proceso irregular. Esto es responsabilidad pública y es la base del orden normativo, condición sine qua non para avanzar en la construcción de una Argentina más justa, más solidaria y mucho más comprometida con el pueblo. Este es el desafío de la hora y a eso nos abocamos. *(Aplausos. Varios señores diputados rodean y felicitan a la oradora.)*

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

Sr. Recalde. – Señor presidente: en primer término, quiero señalar que para mí fue muy importante la seriedad y enjundia con que se trató este proyecto en la Comisión de Asuntos Constitucionales. Es más, en una columna del diario “Clarín” se resaltó esa modalidad en el debate de ideas, y se la calificó como de altura en las discusiones. Y pienso que estas actitudes hacen bien al Parlamento y también a la República.

No se me escapa la opinabilidad a que da lugar este debate. Por ejemplo, cuando vemos discernir sobre el valor jurídico del silencio y las reglas distintas establecidas para las relaciones privadas, según lo normado por el artículo 919 del Código Civil. En cuanto al derecho público, me refiero al artículo 10 de la ley 19.549, de procedimiento administrativo.

También da lugar a esta misma opinabilidad discutir si corresponde o no establecer un plazo al Parlamento en la búsqueda de la interpretación del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, que establece que producido el despacho de la comisión bicameral, ésta eleva ese mismo despacho para que de inmediato cada Cámara le dé tratamiento.

Lo mismo sucede con interpretar qué efecto habría en el caso de que una sola de las Cámaras dé tratamiento al despacho de la comisión bicameral.

En mi caso particular, tengo la absoluta convicción de que el proyecto que estamos analizando cumple con la manda constitucional, sin perjuicio de respetar como siempre lo hago a quien opine distinto.

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

Sr. Recalde. — Pido permiso para insertar parte de mi discurso, para ser lo más breve posible.

Con mucha enjundia hablaron los señores diputados Urtubey, Mediza y Velarde. Pero creo que es bueno analizar estos doce años que transcurrieron sin que nosotros podamos pronunciarnos en relación con este mandato constitucional. Evidentemente esto refleja la dificultad que tuvo el Parlamento para hacerlo.

Pero es válido —porque acá también se han juzgado intenciones— analizar qué sucedió en la República Argentina en los últimos quince años. Algunos diputados mencionaron los decretos leyes sancionados en la década del 90. Un diputado citó incluso un decreto que era inconstitucional, sin ser decreto ley, como el 2184/90, que reglamentó el derecho constitucional de huelga.

Pero uno podría analizar todos los decretos —yo acá tengo una lista larguísima— que fueron en perjuicio de claras disposiciones constitucionales, y en particular lesionaron intereses y derechos de los trabajadores, tanto activos como jubilados. En esto junté muchísima experiencia por la cantidad de juicios de inconstitucionalidad que impetré en ese momento como también tiempo después.

Hay que hacer un análisis comparativo entre el compromiso asumido a fines de la década del 90, más precisamente por 1997, entre el Poder Ejecutivo nacional y el Fondo Monetario Internacional.

En ese compromiso está el apartado 28, y cuando uno analiza los decretos leyes sancionados en virtud de esto se da cuenta de cómo en realidad se estaba cumpliendo no con los intereses y derechos de los argentinos sino con lo

que mandaba el Fondo Monetario Internacional.

Me preocupa ver algunas actitudes de crítica no sé si exageradas. Y esto lo digo con todo respeto a las personas. Hace dos días tuvimos ocasión en la Comisión de Legislación Penal de discutir acerca del acoso sexual; estaba el doctor Gil Lavedra y no pude decirle lo que ahora voy a decir porque no tuve ocasión en ese momento.

Cuando se sanciona en 1994 la reforma constitucional y aparece en el artículo 99, inciso 3), el tema de la reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia, yo escribí sobre eso y tuve opinión.

Poco después de haberla expresado, el doctor Ricardo Gil Lavedra publica en el diario “Clarín” del viernes 24 de febrero de 1995 su opinión, que yo compartía, aunque era más exigente todavía.

Lo que decía el doctor Gil Lavedra era que de ninguna manera, mientras no hubiera un jefe de Gabinete de Ministros, el presidente de la República podrá dictar decretos de necesidad y urgencia. Decía “no puede”, en forma absoluta, no con la excepción que trata el artículo 99. Reitero: no puede dictar decretos de necesidad y urgencia porque el artículo 99, inciso 3, impide de modo absoluto esa posibilidad hasta tanto no asuma sus funciones el señor jefe de Gabinete y se sancione la ley que regula el control parlamentario.

Quiere decir que no hay ninguna excepción, ni de necesidad ni de urgencia, simplemente no puede. Si se analiza la historia, quiero recordar que me tocó cuestionar algunas de estas sanciones y advertí algunos decretos de necesidad y urgencia suscritos por el propio doctor Ricardo Gil Lavedra.

He contabilizado muchos de esos decretos, pero quiero detenerme en algunos, no ya decretos de necesidad y urgencia sino aquellos que fueron dictados en diciembre de 1996 relativos a los convenios colectivos de trabajo, cuyo objetivo específico era cumplir con el Fondo Monetario Internacional.

Quiero destacar que frente a esos decretos que nosotros consideramos como inconstitucionales, la Corte de esa época —fíjense qué hazaña, sin duda, de los abogados que intervinieron— declaró inconstitucionales tres decretos: 1.553,

1.554 y 1.555. Pero después esa misma normativa la vemos reproducida en la ley 25.250, conocida como la ley Banelco.

En el año 2001 se elevó un proyecto de ley de presupuesto que contenía un artículo 58 por el cual se flexibilizaban los derechos de los trabajadores de la administración pública. Este Congreso, cuando aprueba el presupuesto, desecha el artículo 58. Días después de sancionado se dicta un decreto reproduciendo el mismo texto que el Congreso había rechazado.

Todo esto demuestra que no se puede prescindir de la historia, más allá de los cambios que puedan producirse, porque dentro de la opinabilidad se puede evolucionar en el pensamiento, algo que es comprensible.

Estos cambios a veces me hacen recordar la anécdota de un abogado que en un juicio, defendiendo a un cliente, planteó la incompetencia de jurisdicción en razón de la materia. El juicio se había iniciado en la justicia civil y lo ganó. El juez dijo que debía recurrirse a la competencia comercial. Cuando se inició el juicio en la órbita comercial, el abogado planteó nuevamente incompetencia de jurisdicción por razón de la materia, diciendo que tenía que ir al ámbito civil. Resulta que lo apercibieron y en su defensa sostuvo: todo el mundo tiene derecho a la evolución del pensamiento. Creo que esta evolución del pensamiento no es tan plausible.

Ahora bien, veamos qué pasa cuando uno juzga intenciones. Ya lo han dicho muchos de mis compañeros diputados: ¿qué pasó desde mayo de 2003 con el presidente Kirchner y los decretos de necesidad y urgencia?

Quiero subrayar que en un abuso estadístico se incorporaron como decretos de necesidad y urgencia aquellos que dictó el presidente en virtud de las normas que contienen delegaciones legislativas al Poder Ejecutivo. Según mi cuenta han sido más de sesenta esos decretos de necesidad y urgencia. Se trata de decretos que tenían que ver con derechos mejorados de los trabajadores activos y jubilados.

Cuando consideramos esta cuestión y analizamos intencionalidades, debemos pensar qué es más cómodo para el Poder Ejecutivo. Para el Poder Ejecutivo es mucho más cómodo tratar de que nosotros no sancionemos esta reglamentación, si quiere extenderse en el uso de sus

facultades en relación con los decretos de necesidad y urgencia y seguir boyando en esta inercia y en esta mora de doce años. Pero no lo ha hecho, diciendo que hay que reglamentar, lo que significa un avance.

Precisamente estamos avanzando muchísimo en materia de calidad institucional. De eso estoy absolutamente convencido, y respeto a quien opine porque hay muchas cuestiones opinables. Pero quiero reivindicar que sin esta ley, el día 28 de junio nosotros ratificamos seis decretos de necesidad y urgencia con una ley que los convalida. Quiere decir que este Parlamento está actuando en aras de lo que manda la Constitución Nacional, e incluso con una laguna legislativa.

Podría hablar mucho de estas lagunas legislativas, y plantear las dudas y la utilidad que surgen en torno del valor jurídico del silencio y el plazo para que el Parlamento se expida. Las dudas son muchas, pero están todas resueltas.

Un diputado de la oposición señaló que una de las cuestiones que le da confianza es la nueva composición de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Yo comparto ese pensamiento, pues todo lo que nosotros hagamos será sometido a esta Corte que ha mostrado independencia nacida del decreto 222 dictado por el presidente Kirchner.

De modo que todas las dudas que pudieran surgir van a ser zanjadas no solamente por este proyecto de ley que se adecua a la Constitución Nacional, sino también por la jurisprudencia de esta Corte Suprema de Justicia, con esta integración –no con la que padecemos tantos años y con los principios generales del derecho que plantean cómo resolver la mora y la irrazonabilidad de los actos de gobierno. En síntesis, existe un plexo normativo que nos lleva a la convicción de que avanzamos en la dirección correcta de la democracia y de la República. *(Aplausos.)*

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

Sra. Cassese. – Señora presidenta: quiero reforzar algunos conceptos que derivan del espíritu de la Convención Constituyente de 1994, cuando hace doce años se origina la necesidad de tratar este tema, como bien dijeron algunos señores diputados.

En primer término cabe destacar que la fuerte discusión se daba en torno de si se constitu-

cionalizaban o no los decretos de necesidad y urgencia. En ese sentido, un destacado convencional de ese momento señaló respecto de los decretos de necesidad y urgencia y su inclusión, lo siguiente: “Este es el tema más delicado de la reforma constitucional. Hay temas que pueden ser opinables, pero dejar abierta la puerta para una asunción legislativa por parte del Poder Ejecutivo en forma eventualmente muy poco limitada, muy poco acotada, implica un peligro republicano gravísimo”. Esto fue dicho por el actual juez Zaffaroni durante la Convención Constituyente. También analizaba qué aspectos, de incluir los decretos de necesidad y urgencia en la Constitución, quedaban afuera y abiertos a una interpretación doctrinaria o jurisprudencial.

Tanto Zaffaroni, por un lado, como Natale, por el otro, pasando incluso por los que defendían el Núcleo de Coincidencias Básicas, señalaron que el artículo 99, inciso 3, destaca claramente dos condiciones fundamentales para la existencia y constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia. Me refiero concretamente al hecho de que circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes, y que existan razones de necesidad y urgencia.

De esas razones extremas, graves, como catástrofes naturales, económicas, financieras, han hablado los autores más destacados en el tema. Fundamentalmente quiero referirme a Pérez Hualde, que en su libro *Decretos de necesidad y urgencia, límites y control*, del año 1995, señala que estos términos no alcanzan para describir el fenómeno de los decretos de necesidad y urgencia, y que no eran suficientes para tipificar el estado de necesidad.

Se avanzó en esta materia, y en la Convención se cuestionó seriamente la falta de precisión respecto de este estado de necesidad y urgencia.

Zaffaroni en ese momento recurrió al derecho comparado. Aníbal Ibarra, otro convencional constituyente, dijo que el proyecto de la mayoría que se estaba presentando dejaba dudas acerca de la certeza. Y agregó textualmente: “Creo que sería un acto de responsabilidad limitarlo o acotarlo”. Así, tanto Pérez Hualde como Villegas Basavilbaso –que es otro desta-

cado constitucionalista– decían claramente que para que esta oportunidad se dé, el Parlamento debe estar en receso o existir la imposibilidad material de convocarlo con la premura que exigen estos hechos. Definitivamente, señora presidenta, los autores se refieren a la imposibilidad de enfrentar la situación de gravedad por las vías institucionales previstas, ya sea porque no existen las instituciones extraordinarias como el estado de sitio o la intervención federal, o bien porque el Poder Legislativo no se encuentra en funcionamiento en ese momento.

Otro tema que se ha discutido acá con referencia a la visión de quienes reformaron nuestra Constitución es el del plazo. Vemos que el texto constitucional aprobado establece un plazo de diez días para que el jefe de Gabinete presente a la comisión bicameral el decreto de necesidad y urgencia respectivo y otros diez días de plazo para remitirlo a la comisión permanente una vez aprobado. Lo que la Carta Magna no fija en ningún momento es el plazo para el tratamiento en el plenario, tema largamente debatido aquí. Sobre el particular, el convencional Zaffaroni también se expidió claramente y dijo: “Lo grave es que no se limita vigencia al no colocar plazos”.

Siguiendo con la alusión a los convencionales de 1994, el último tema tiene que ver con el pronunciamiento tácito o expreso, llamado “silencio” en este debate. Puede haber distintas interpretaciones del silencio. Algunos podrán decir que hasta tanto el Congreso no sancione una ley especial, el alcance de la intervención del Parlamento con respecto a los decretos de necesidad y urgencia será materia doctrinaria y jurisprudencial. En aquel momento ya se discutía si el silencio convalida o deroga.

Con un espíritu similar al de otros convencionales que defendían el Núcleo de Coincidencias Básicas, el entonces convencional Zaffaroni 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”.

Me pareció útil aportar a este debate el pensamiento de un ex convencional que hoy es miembro de la Corte Suprema.

Señora presidenta: aludiendo a algunos argumentos de la mayoría, el señor diputado Urtubey decía que como no podemos hacer críticas re-

feridas al aumento del empleo, a los números de la macroeconomía y a la solvencia fiscal, entonces tenemos que discutir sobre cualquier tema que se trate. Esto no es cierto, señora presidenta. Nosotros estamos acá y nos sentimos parte fundacional y partícipes del crecimiento que se ha ido originando y de esos números e indicadores. Desde este bloque hemos participado activamente para poder alcanzar esos números de la macroeconomía de los que hoy podemos vanagloriarnos todos.

También se ha dicho aquí que desde hace más de doce años ésta es una materia pendiente. Aunque el señor diputado Vargas Aignasse se enoje, yo hubiera preferido seguir escuchando al diputado Binner cuando defendió a la senadora Kirchner, a quien nadie pretende atacar pero que evidentemente no es cualquier senadora porque es nada más y nada menos que uno de los miembros de la sociedad conyugal a la que pertenece el presidente de la Nación, que nos gobierna a todos. No es cualquier senadora. Tengamos en cuenta que en muchos países no se puede ser legislador mientras su cónyuge es presidente; tengamos en cuenta que en muchos países latinoamericanos y europeos un cónyuge no puede suceder al otro en el ejercicio de la Presidencia. Por eso no es cualquier senadora. Es la senadora de la provincia a la que represento, provincia que hace doce años está reclamando con toda seriedad, fuerza y fundamento el dictado de la ley de coparticipación federal. Desde el mismo momento en que esta manda constitucional se votó también se hizo esta requisitoria y mi provincia, la más perjudicada proporcionalmente, lo está reclamando. Me encantaría que la senadora por la provincia de Buenos Aires, a quien no voté ni votaría, pero que nos representa y allí debe estar en representación del gobierno provincial, estuviera...

Sra. César. – ¿Me permite una interrupción, señora diputada, con el permiso de la Presidencia?

Sra. Cassese. – No, señora diputada, porque es poco el tiempo de que dispongo.

Sra. Presidenta (Vaca Narvaja). – La Presidencia informa a la señora diputada que le resta poco tiempo.

Continúa en el uso de la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

Sra. Cassese. – Ya termino, señora presidenta.

Me encantaría que la misma fuerza que utilizó en los dos debates anteriores para defender estas mandas que ella dice que son reglamentaciones de la Constitución la empleara para defender los intereses de mi provincia. Con esa misma fuerza me gustaría verla cruzar la General Paz, y no sólo para ir a la Quinta de Olivos. Me encantaría encontrarla en mis pueblos, en mis barrios y distritos y no solamente arriba del escenario.

Por último, señora presidenta, quiero terminar esta exposición diciendo que agradezco, a pesar de no haber coincidido en muchas oportunidades con el diario “La Nación” y con el periodismo, que hayan estado permanentemente reclamando que esta manda constitucional fuera llevada a un plexo normativo.

Seguramente hoy se va a aprobar este proyecto, porque siempre el oficialismo encuentra la manera de sancionar las leyes, pero yo arengo a mis colegas diputados para que este texto sea mejorado. Asimismo, propongo que trabajemos sobre el espíritu del convencional constituyente –si bien no está escrito– para lograr a la brevedad una modificación de esta norma. (*Aplausos.*)

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

Sr. Bonacorsi. – Señora presidenta: a esta altura no me voy a referir a esta finalización de la morosidad parlamentaria que ha terminado con doce años de olvido. Tampoco me voy a referir ni haré citas de notables constitucionalistas, como las que se han hecho a lo largo de este debate, porque todos sabemos que la mitad de la biblioteca dice una cosa y la otra mitad, otra distinta.

Tampoco haré referencia a la cantidad de decretos de necesidad y urgencia dictados a lo largo del tiempo durante los distintos gobiernos, que no tenían ni necesidad ni urgencia. Me voy a permitir hacer unas breves reflexiones.

El contexto de la reforma constitucional de 1994, que de alguna manera blanqueó a los Poderes Ejecutivos la posibilidad de incursionar en las áreas que estuvieron siempre técnicamente reservadas al Poder Legislativo, tuvo un carácter restrictivo. La excepcionalidad es la normativa emanada del Poder Ejecutivo y no del Po-

der Legislativo. No me cabe ninguna duda de que este Parlamento que ha tenido el valor de romper con doce años de inacción no va a cometer la torpeza de no atender inmediatamente el tratamiento de los decretos de necesidad y urgencia que en lo sucesivo tengan ingreso. Estoy convencido de que este Parlamento los va a analizar con la mayor premura. No va a dilatar el tiempo ni los va a dejar en el limbo.

Pero este Parlamento va a cambiar, y creo que tenemos la obligación de legislar mirando hacia el futuro, sin ataduras del pasado, sobre todo por parte de aquellos partidos que han tenido responsabilidades de gobierno y, como aquí se ha dicho, cuando les tocó el turno no tuvieron el coraje de echar mano al tema de estos decretos de necesidad y urgencia.

Tampoco me cabe duda –y quiero recalcarlo, no por este Congreso, que ha tomado el toro por las astas, sino por las distintas composiciones que tenga este cuerpo y que intervengan en lo sucesivo– de que estos Parlamentos no vayan a tener la virtud de analizar inmediatamente los decretos de necesidad y urgencia que vengan a esos efectos.

Por eso me parece que mediante una técnica legislativa desapasionada, orientada hacia el futuro –no para este gobierno, sino para los que lo sucedan–, deberíamos tener la precaución que tal vez no adopten otros Parlamentos no tan diligentes como éste, en el sentido de no dejar el tratamiento del tema de los decretos de necesidad y urgencia en un limbo que a nada conduce y que no puede otorgar ningún beneficio para el futuro de la República.

Coincido con algunos señores diputados preopinantes que plantearon la necesidad de que estos decretos de necesidad y urgencia tengan definido, al ingresar a este Congreso, un término para su tratamiento. De lo contrario, creo que vamos a cometer un error histórico respecto del cual alguien, en el futuro, nos va a efectuar un reclamo.

En mi opinión, a veces, en el calor del debate, confundimos algunos conceptos. En algunos casos parecería que la validez de este tipo de legislación ejecutiva está atada al mayor o menor éxito de su finalidad. Los decretos de necesidad y urgencia no están ligados al éxito de su dictado sino al control del Congreso Nacional, que debemos ejercer por responsabilidad propia y también futura.

Sinceramente creo que si se aprueba este proyecto de ley vamos a dejar a los Parlamentos futuros una deuda que no podrán levantar fácilmente. La historia demuestra que los sucesivos partidos de gobiernos no han tenido el coraje que hoy tenemos en este Congreso, en el sentido de reglamentar el dictado de los decretos de necesidad y urgencia.

A mi juicio, la culminación de esta iniciativa que va a ser agradecida por los futuros Parlamentos estaría dada por la determinación de un plazo para que el Congreso Nacional se expida sobre este tema. Señalo esto porque la experiencia y los ejemplos del pasado indican –y en ese sentido siento miedo– la posibilidad de que los sucesivos Parlamentos dejen la totalidad del tema de los DNU en un limbo y pendiente de tratamiento, introduciendo por la puerta trasera una suerte de aprobación ficta o algo que, quizás, sea peor, pues será algo que nunca tendrá principio y tampoco fin.

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

Sra. Romero. – Señora presidenta: a fin de ser breve solicito la posibilidad de insertar algunos argumentos de mi discurso en el Diario de Sesiones.

Coincido plenamente con lo expresado por el señor miembro informante y por los señores diputados de mi bloque que me precedieron en el uso de la palabra. El Poder Ejecutivo nacional tiene, constitucionalmente y de hecho, la facultad de dictar diversos tipos de decretos. Entre ellos podemos mencionar los decretos reglamentarios establecidos por el inciso 2) del artículo 99 de la Constitución Nacional; los decretos autónomos, para los cuales es competente porque son los relativos al funcionamiento del propio Poder Ejecutivo; los decretos delegados, que son aquellos que provienen de facultades que el Congreso Nacional delega en el Poder Ejecutivo y, finalmente, los decretos de necesidad y urgencia, que son los que el convencional constituyente ha previsto en la reforma de nuestra Carta Magna de 1994, recogiendo lo que en la Argentina era una realidad.

En relación con este último aspecto quiero señalar que ello es así porque el convencional constituyente se nutrió de la realidad social para incorporar la disposición que introdujo a través del inciso 3) del artículo 99 de la Constitución.

¿Qué pasó en la Argentina desde 1994 hasta el presente? Lo que ocurrió fue que aparecieron dos temas que imposibilitaron el dictado de lo que el convencional constituyente dijo que teníamos que hacer, es decir, la sanción de una ley que fije los alcances de la intervención del Congreso Nacional.

Lo que el convencional constituyente estableció con total claridad fueron dos plazos que aquí se mencionaron reiteradamente. En primer término, el plazo para comunicar al Parlamento. Y en segundo lugar, nuestro propio plazo para que la comisión bicameral se expida emitiendo un dictamen que valide o no el dictado de los DNU, de la legislación delegada o, como también ocurre en este caso, de acuerdo con la iniciativa que estamos propiciando, de la sanción o del veto parcial de una norma.

Hoy estamos ante un logro normativo que lamentablemente se haga aparecer en algunos discursos –lo digo con todo respeto por los fundamentos vertidos por la oposición– como que estamos ante la muerte de la República, el crac de este Congreso o la delegación abierta de facultades en el Poder Ejecutivo.

Me parece que son argumentos más “brillantes” que sólidos; son argumentos sobreactuados, y cuando un actor sobreactúa está desempeñando mal su rol.

Sinceramente, creo que hay dos temas que han sido las *vedettes* de los decretos de necesidad y urgencia: el problema del silencio –qué pasaba si el Congreso no se expedía– y el problema que radicaba en los distintos proyectos normativos que dieron vuelta por este Congreso. Teníamos que resolver qué perspectiva le dábamos en términos jurídicos al efecto del silencio. Llevamos años sin resolver este problema y seguimos deambulando en un laberinto que fabricamos dentro del Congreso de la Nación.

Por otro lado, otro de los temas *vedette* era qué pasaba si nosotros no establecíamos un tiempo determinado para tratar esta cuestión en el recinto. Hoy todas las argumentaciones de la oposición, algunas muy complejas y muy bien desarrolladas a base de buenos conceptos de corte constitucional, volvieron a hacer hincapié en estos dos temas como si fueran vitales. Desde mi punto de vista, el tema vital de este debate, el que nosotros venimos a reivindicar como una conquista, es la posibilidad concreta que

vamos a tener los argentinos a través de una comisión bicameral del Congreso de la Nación para poner en examen un decreto de necesidad y urgencia, un decreto que venga por legislación delegada o una sanción parcial de una norma. Ese examen va a posibilitar el debate en este Congreso de cara a la sociedad.

Todas las demás cuestiones me parecen consideraciones harto exageradas sobre la supuesta delegación de facultades de este Congreso en pos de un fortalecimiento del sistema presidencialista.

Vivimos en la realidad de un país que es presidencialista, que es más unitario que federal, pese a que nuestros caudillos federales lucharon para que fuera distinto. Vivimos en una realidad de fuerte sesgo presidencialista, que en todo caso trataron de modificar los convencionales constituyentes de 1994 a través de la figura del jefe de Gabinete, que iba a ser este pseudoenlace entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo, que tendía a morigerar ese sistema presidencialista copiado de las democracias europeas.

Sin embargo, la figura del jefe de Gabinete, a la luz de las experiencias de 1994, no nos ha servido para hacer menos importante en la visión y en el imaginario social la figura del presidente de la Nación.

Lo cierto es que cuando la figura del presidente de la Nación se debilita, también lo hace el sistema democrático argentino. Eso nos pasó en 2001, cuando vivimos una crisis institucional sin precedentes.

¿Qué se ha relegitimado en la sociedad argentina? En este sentido, coincido absolutamente con los conceptos que han vertido mis compañeros de bancada: se ha relegitimado el poder del presidente de la Nación. Tenemos un presidente que tiene un nivel de apoyo popular que se compadece absolutamente con las medidas de gobierno que fueron relegitimando su figura. Este presidente se legitimó en la función pública con sus actos de gobierno, y la imagen que tiene en la sociedad no tiene que ver con la venta de una imagen a través de la prensa, con espejitos de colores del oficialismo, sino con actos de gobierno que han ido relegitimando esa función.

Quiero hablar de nuestra relegitimación. Este Congreso no se relegitima sancionando normas

como las que la oposición en este caso estaría pretendiendo, agregando un plazo para que tratemos los decretos de necesidad y urgencia, imponiendo otras condiciones o constituyendo una comisión bicameral con más miembros. No se relegitima así; se relegitima trabajando seriamente, poniendo a funcionar en este caso una comisión bicameral que de cara a la sociedad, a las instituciones intermedias y a las organizaciones libres del pueblo –como las llamaba Perón– discuta el contenido de los decretos de necesidad y urgencia y diga cuáles son los que van a aprobar o desaprobar en el seno del Parlamento.

Me parece absolutamente irracional y vana la discusión que durante doce años ha tenido el Congreso de la Nación. Hemos fabricado un laberinto de donde sólo podemos salir por arriba. ¿Cómo podemos salir? Fijándonos en el artículo 82 de la Constitución Nacional que dice que no hay sanción tácita de normas; fijándonos en los principios generales del derecho por los que se presume la legitimidad, competencia, motivación y estabilidad de los actos que emanan del Poder Ejecutivo, inclusive los decretos de necesidad y urgencia y los emanados por legislación delegada.

¿Cómo relegitimamos el rol del Parlamento? Lo haremos poniendo a funcionar una manda constitucional, lo que no hemos podido hacer desde 1994. Si hoy tenemos los 129 votos que necesitamos para poner a funcionar la norma que propiciamos, no sólo cumpliremos esa manda sino que estaremos cerrando una etapa donde los argentinos hemos deambulado en un conflicto irreal.

En mi concepto, este Parlamento se relegitima desde sus propios actos, desde la seriedad de su trabajo, por las sesiones que celebre y la profundidad de sus análisis, y no por discursos de la puerta para afuera. (*Aplausos.*)

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

Sr. Camaño (D. A.). – Señora presidenta: en principio pensaba insertar mi discurso, pero luego de trece años de ausencia de este recinto y habida cuenta de las circunstancias especiales que han llevado a que me sentara en esta banca, creí que era necesario, no en honor a mi persona ni a un partido sino a los tribunos que supieron honrar esta casa, que me expresara en esta sesión.

Estamos tratando un tema delicado y noto, para no sobreabundar sobre palabras ya dichas, que esto parece el viejo cuento del vaso medio lleno y medio vacío. Se han vertido muchos argumentos en los últimos doce años. En realidad no son doce años porque la Constitución fue promulgada en enero de 1995, pero sin duda estamos en deuda desde hace once años. También podríamos decir que precisamente por el tiempo transcurrido, no sería tan urgente liquidar el tema en dos semanas sin charlar profundamente sobre el mismo.

De los discursos pronunciados, que he escuchado con respeto, concluyo que todos estamos de acuerdo en que es necesario reglamentar estos decretos. A ninguno de los presentes le gusta la palabra decreto. Mucho hemos sufrido por los abusos presidenciales, sean civiles o militares.

Creo que fue el diputado Negri –pido disculpas si me equivoco– quien habló del tribunal de la Quinta República en Francia, recordando que ellos usaban la palabra *pourvoir*, que significa “proveer”, y que si se le agrega una letra “e” significa “propina”, tema tan caro para los gastronómicos.

El señor diputado también habló de los tribunales constitucionales especiales de España. Nosotros debemos prever esa circunstancia, y así se hace en esta ley.

Como modesto diputado raso que habiendo jurado en el mes de mayo todavía no ha resuelto algunas cuestiones administrativas elementales, pregunto lo siguiente: ¿tenemos urgencia?

Cuando hablamos de representación y de incluir a ocho diputados en la comisión bicameral, cuando aquí existen treinta bloques, ¿estamos todos representados?

Cuando hablamos de que debemos controlar, algunos números nos pueden hacer ver mejor la cuestión. Desde 1983 hasta el presente vemos que el gobierno del presidente Alfonsín emitió una cifra bastante interesante de decretos, que fueron muchísimos; lo mismo el del presidente Menem y el del actual presidente de la Nación. De todos esos decretos solamente el 15 por ciento fue tratado parlamentariamente. Es por ello que estoy plenamente convencido de que es necesario reglamentar los decretos de necesidad y urgencia.

Deberíamos pensar si la carencia de un plazo determinado y la obligatoriedad de que el decreto sea tratado en el recinto no llevará en la práctica a que este control parlamentario no exista; a que este control parlamentario, que es el único que tendremos porque no prevemos el instituto de la Quinta República ni el de España, no se dé. No nos pone en un ínterin entre la medida del decreto y la eventual derogación por parte de esta Cámara –destaco que el proyecto habla de simple mayoría, con lo cual se da amplia facultad al Poder Legislativo para controlar– pero si éste no cuenta con la posibilidad de sesionar, no podrá controlar y, en consecuencia, el decreto mantendrá su *imperium* y generará efectos jurídicos. Entonces, ¿podrá controlarse después?

Voy a compartir un ejemplo porque verdaderamente siento cierto desgarró. ¿Sabe por qué, señora presidenta? En su momento, un grupo de trabajadores muy importantes de este país fuimos víctimas de un decreto miserable de la junta militar firmado en el año 1980, por el que se derogó una conquista que a fines de los años 40 nos había sido otorgada por el gobierno de Perón y Eva Perón. Gracias a Dios, aquí hay cinco testigos que fuimos partícipes de ese hecho. Me refiero al doctor Recalde, que siempre defendió el derecho de los trabajadores, especialmente de los hoteleros; a dos personas que están en la estela de mi corazón –los diputados Graciela Camaño y Barrionuevo–, y un señor a quien debo respetar –el doctor Vanossi–, ya que ese año puso su cara y su firma –en ese momento era algo así como poner el cuero– para defender el laudo, y fue por ello que rompieron y allanaron su estudio.

También me tocó la desgracia de ser un desaparecido, y cada vez que miro mi reloj veo la marca de los alambres. Recuerdo cómo vivía mi familia –mi hermana, acá presente–, no sabíamos dónde dormir, como muchos de los que sufrieron la dictadura.

No me gusta la palabra “decreto”, pero es necesario utilizarla. Sin perjuicio de ello, debemos poner un coto. Estoy de acuerdo con el dictamen de mayoría pero completamente en desacuerdo en que no se fije un plazo taxativo para que esta Cámara se expida, porque en tal caso estaríamos en la misma situación: el decreto no se trata y por lo tanto permanece con

fuerza de ley, constituyéndose así en un decreto ley. Y esto mucho me suena a dictadura militar, a patota, a matonismo.

Por eso tenía que decir estas cosas; por el respeto que debo a las personas que mencioné, que en el año 1980 debieron enfrentar un decreto miserable. De alguna manera tenemos que hacer honor al lugar de donde provenimos. En este momento estoy viendo a compañeros de larga militancia, de hace treinta años, cuando éramos jóvenes. Usted, señora presidenta, está sentada en el lugar que ocupa el presidente del cuerpo, señor diputado Balestrini. Tantas cosas recuerdo de la década del 70, en Virrey del Pino... Pero hoy, con dolor en el alma, a muchos de los compañeros que tanto respeto y tanto quiero, tengo que decirles que lamentablemente no puedo acompañarlos. Mientras no tengamos la seguridad de que la Cámara tratará inexcusablemente los decretos, en un plazo taxativo, y estará obligada a expedirse sobre ellos, seguiremos estando en la misma situación.

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

Sra. Montenegro. – Señora presidenta: he escuchado con muchísima atención tanto los discursos del oficialismo como de la oposición, y realmente estoy asombrada por la riqueza y profundidad de argumentos valiosísimos que se exponen con tanta convicción. Pero lo que importa en este momento es la decisión que hoy debemos adoptar, y a pesar de que solicito la inserción de mi discurso en el Diario de Sesiones, deseo citar brevemente a Fernando Savater, quien en una conferencia que dio en México sostuvo que para que haya buena política es muy importante unir y relacionar los ideales políticos con los éticos. La diferencia radica en que los ideales políticos pueden concretarse a mediano o largo plazo, pero los morales y éticos deben cumplimentarse ya, ahora.

Formulo esta reflexión porque está en las manos de los señores diputados la adopción de esta decisión ya, ahora. Como se suele decir que el futuro está en las manos de los jóvenes, hoy la decisión de si queremos seguir iluminando u oscureciendo las bases de la República está en las manos de los señores legisladores.

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

Sr. Roquel. – Señora presidenta: pensaba insistir sobre el sentido o el sin sentido del silen-

cio como una expresión de la voluntad en el mundo jurídico, pero ya se ha dicho mucho al respecto y, entre otros, el señor diputado Recalde lo ha explicado muy bien. Sin embargo, no puedo evitar hacer una reflexión sobre este debate que comenzó con la invocación a la celebración del día del amigo.

El dictamen de mayoría ha sido criticado con razones jurídicas, que por supuesto son opinables, y para qué seguir hablando del silencio si sabemos lo que prescribe el artículo 82 de nuestra Constitución Nacional, que no dice otra cosa por más que forcemos su interpretación.

Además del proyecto también fuimos criticados los diputados que lo defendemos y el Poder Ejecutivo, con el que tenemos la honra de sentirnos identificados. Esos ataques poco tenían que ver con los razonamientos jurídicos que se usaban simultáneamente.

Por ejemplo, se ha dicho que nos hemos quedado en el pasado, que sólo miramos hacia atrás. Sin embargo, la mayoría de las críticas a esta iniciativa se han efectuado con razonamientos jurídicos que nacieron al fragor de la caída de la Bastilla o de la ocupación del Palacio de Invierno.

Nos endilgan que nos quedamos en el pasado cuando todos los días queremos crear nuevos instrumentos para que la Argentina avance con prosperidad, libertad y justicia en este mundo nuevo globalizado y totalmente diferente, y como el poeta, queremos tener ojos nuevos para ver la patria.

También se ha expresado que queremos concentrar el poder, transformar la democracia en plebiscitaria y vulnerar la Constitución. No lo recuerdo con exactitud, pero incluso se dijo que éramos brutos o brutales. Y eso no nos molesta, porque no va a afectar la amistad cívica que necesitamos para marchar juntos en la República oficialistas y opositores. No nos molesta porque los justicialistas, los viejos peronistas, hemos escuchado cosas mucho más horribles y más duras en una época en que ni siquiera podíamos contestarlas porque teníamos la palabra prohibida.

Además, no nos molesta porque justamente esas críticas a nuestro movimiento, a nuestro gobierno, nos indican que estamos en el buen camino. Porque como decía John William Cook,

“los peronistas seguimos siendo el hecho maldito del país burgués”. (*Aplausos.*)

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

Sra. César. – Señora presidenta: solicito autorización para insertar mi discurso.

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

Tiene la palabra la señora diputada por Buenos Aires.

Sra. Rodríguez. – Señora presidenta: solicito autorización para insertar mi discurso. Con lo que ha dicho el señor diputado Pérez, compañero de bancada, es suficiente para fundar nuestra posición. Nuestro bloque no necesita de dos horas. Para fundamentar la conducta que hemos mantenido nos basta con sólo un minuto.

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

Sra. Conti. – Señora presidenta: muchos compañeros diputados de mi bloque y de otros bloques amigos han sido suficientemente claros en destacar por qué estar tratando este proyecto de ley es sin duda un avance institucional.

La manda constitucional de 1994 no fue cumplida por doce años y hoy lo estamos haciendo, lo cual implica un avance en un Estado constitucional y social de derecho; es un avance de fortalecimiento institucional.

Lo otro que implica un avance institucional, y no sé por qué quienes ocupamos las bancas intentamos a veces denigrar a la propia institución Congreso, es que hoy si quisiéramos derogar un decreto de necesidad y urgencia necesitaríamos dos tercios de votos para hacerlo. A partir de la vigencia de esta iniciativa, para rechazar un decreto de necesidad y urgencia se precisaría mayoría simple, mayoría de los presentes.

Quiere decir que también en esto no estamos haciendo un retroceso de nuestras propias facultades de control sino adquiriendo una posibilidad de control con menor cantidad de votos, para ejercerlo con eficacia.

Otra de las cuestiones que quiero mencionar es que en parte los discursos de hoy me parecieron propios de una sesión surrealista. En algunos casos el sentido del discurso del legislador o legisladora parecía indicar que se aprobaba lo que íbamos a hacer y sin embargo termina-

ban diciendo que por las razones que daban se oponían.

Obviamente, en este “combo” opositor, que incluso está legitimado desde la izquierda simplemente para oponerse por oponerse, el surrealismo seguramente es lo que más se nota.

También me preocupa, y me molesta, por supuesto, que se agreda al presidente de la Nación y a la señora Cristina Fernández de Kirchner. Parece que no pueden olvidarse de ella. Yo creía que los que la teníamos muy presente éramos nosotros, pero parece que sin ella no pueden vivir. Creo que la apelación constante a su figura, en general agrediendo, es lo que da cuenta de la escasa argumentación que se tiene para rebatir sus ideas.

Si hablamos de los cambios de posicionamiento de las ideas, voy a referirme a un cambio reciente. La Unión Cívica Radical se expresó en el Senado el 6 de junio, en el dictamen respecto de este proyecto de ley, a través de la firma del presidente de su bancada. El 6 de junio el presidente del bloque de la Unión Cívica Radical firmó el dictamen aconsejando la aprobación de este proyecto de ley.

El 5 de julio, el día que el jefe de Gabinete se presentó en el Senado, el presidente del bloque de la Unión Cívica Radical dijo en esa Cámara lo siguiente: “Siempre he respetado al oficialista que habla con votos detrás. Es que tienen votos, que incluso se la juegan en las boletas y van en el primer lugar. Siempre en mi vida he respetado a los que van primeros y no aparecen colgados de alguien. Respeto a los que tienen votos y a los que se juegan en momentos difíciles. Respeto al actual presidente y también respeto a la senadora por la provincia de Buenos Aires...”. Y esto lo agrego yo: al pueblo de mi provincia, la provincia de Buenos Aires, a este pueblo al que parece que no le importa lo que le importa a la diputada del bloque opositor, porque la ha votado y llenó las urnas de votos a favor de la señora Cristina Fernández de Kirchner.

“La verdad es que se la jugaron”, decía el presidente de la Unión Cívica Radical en el Senado, y agregaba: “Sacaron el 22 por ciento de los votos y hoy están en una consideración pública mucho mayor. Se hicieron cargo de una situación difícil y tienen legitimidad política para decir las cosas que dicen. Frente a esas cosas,

si bien uno no se rinde, sí debe admitir que tienen votos y hay que escucharlos y respetarlos”. Eso lo decía el 5 de julio de este año y figura en la versión taquigráfica.

¿Qué pasó luego en el Comité de la Unión Cívica Radical? Lo explicarán los radicales, aquellos que se oponen acá y que denigran a sus propios correligionarios que están ejerciendo la gobernación de sus provincias y que apoyan este proyecto nacional y popular que encarna efectivamente un matrimonio: el matrimonio de los Kirchner. (*Aplausos.*)

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

Sr. Cigogna. – Señora presidenta: mis compañeros de bancada han sido muy elocuentes respecto de la constitucionalidad, vocación republicana y democrática del proyecto. Voy a enfatizar un aspecto del inciso 3 del artículo 99.

Como ha dicho la señora diputada Romero, cuando la Constitución ha querido, como en este caso, poner plazos, los ha puesto en forma categórica. Así, habla de diez días para que el jefe de Gabinete eleve el decreto a la comisión bicameral. Dicha comisión tiene también diez días para dictaminar y elevar la cuestión al plenario de cada Cámara.

En cambio, el constituyente no le ha fijado ningún plazo al Congreso. En forma textual dice: “Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras”. El término “de inmediato” es ambiguo, pero quiero enfatizar que ese término se refiere al tratamiento por las Cámaras, no a un pronunciamiento de ellas ni a favor ni en contra del decreto.

Advierto esta cuestión porque es de suma importancia: debe ser tratado inmediatamente. Las Cámaras no están obligadas a pronunciarse inmediatamente. Es cierto que el Congreso al dictar la ley reglamentaria podría autoimponerse un plazo. Alguien podrá opinar que es mejor hacerlo y yo opino que es mejor no hacerlo.

No se le pone ningún plazo a ambas Cámaras del Congreso para pronunciarse. A mi juicio, eso no se hace por lo siguiente: obsérvese que los proyectos que sí le imponen un plazo al Congreso para pronunciarse establecen plazos muy breves, de 30, 40 o 60 días. Hay un proyecto del señor diputado Vanossi al respecto.

Podría ocurrir que al analizar un decreto de necesidad y urgencia el Congreso entienda que quisiera verlo andar, teniendo en cuenta las características de sus contenidos. En ese caso no querrá decir que lo aprueba o lo rechaza en diez o veinte días. Entonces se reserva el derecho de verlo andar para emitir su juicio en un momento posterior.

Por otra parte, cada vez que el Congreso actúa, cuando discute una ley y la sanciona o no, formula distintos tipos de juicio y uno de ellos es el de oportunidad. El Congreso puede creer oportuno sancionar una ley determinada en tal fecha o no hacerlo, y sí dentro de seis meses o un año por la razón que fuere. En ese caso, también debe operar la posibilidad de retener en favor del Congreso el juicio de oportunidad.

Entonces, como el decreto de necesidad y urgencia tiene validez por sí mismo, por su dictado, por la presunción de legitimidad de la que hablaba la señora diputada Romero, sigue teniendo vigencia hasta el día en que el Congreso decida pronunciarse y aprobarlo o rechazarlo. Hasta ese momento mantiene su validez, y de esta manera no se está violentando de ningún modo la división de los poderes. (*Aplausos.*)

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

Sr. Pinedo. – Señora presidenta: hoy no deberíamos estar discutiendo si los peronistas son malos o buenos, si los radicales son malos o buenos, si hay un diputado malísimo que vota a favor y otro diputado buenísimo que vota en contra. Esto es relativamente irrelevante; lo que estamos discutiendo hoy es un tema institucional.

¿Para qué sirven las instituciones? ¿Para qué sirve la República? Sirven, por ejemplo, para que las mayorías puedan expresarse, gobernar, y también para que ciertos derechos no puedan ser violados ni siquiera por la más amplia de las mayorías, y la más insignificante de las minorías no pueda ser perjudicada.

Si hay un solo señor en la Argentina que tiene un derecho y todos los demás están en contra de él, la República garantiza a ese señor solitario el ejercicio de su derecho, que no será violado.

Asimismo, establece que funcionan las instituciones democráticas, pero están limitadas,

pues existen ciertas barreras que no pueden salvarse.

Si los señores diputados leen el artículo 28 de la Constitución Nacional advertirán que los derechos y garantías enumerados no pueden ser siquiera alterados por las leyes de este Parlamento que reglamenten su ejercicio. Es decir que cualquier ciudadano que tenga un derecho establecido en la Constitución podrá oponerse con éxito a las reglamentaciones arbitrarias que desnaturalicen tal derecho, aun cuando sean dictadas por las mayorías más extraordinarias.

Lo mismo sucede con el artículo 33 de la Constitución Nacional, que señala que los derechos enumerados no deben ser entendidos como la negación de otros derechos no enumerados, pero que surgen del principio de la soberanía del pueblo. “Soberanía del pueblo” no quiere decir que tienen soberanía las mayorías sino los representantes de todo el pueblo, hasta el último de los argentinos; y tienen soberanía en su conjunto, no por mayorías o por minorías. De modo tal que las instituciones sirven para esto y para garantizar a todos los habitantes de la República Argentina que solamente van a poder ver limitados sus derechos personales si se los limitan sus representantes y los de las provincias argentinas.

Cualquier ciudadano tiene derecho a que todas sus garantías y derechos personales –a la seguridad, a la libertad, a la propiedad, a la vida– solamente puedan ser limitados por los representantes del pueblo, sentados en esta Cámara de Diputados, y por los representantes de las provincias, sentados en el Senado de la Nación.

Para eso sirven las instituciones. Todos nosotros tenemos derecho a que nuestros derechos y garantías no sean limitados por un solo hombre: el presidente de la República. Es por eso que el artículo 99, inciso 3, de la Constitución –del que tanto hablamos hoy–, dispone que el presidente no puede dictar normas de carácter legislativo bajo pena de nulidad absoluta e insanable. No sé que más puede decir una Constitución para ser categórica al respecto. La excepción a este principio general categórico o terminante, como todas las excepciones, solamente puede ser interpretada de modo restrictivo.

Para que no queden dudas en relación con los decretos de necesidad y urgencia, el mismo inciso 3 del artículo 99 dice que en diez días el

jefe de Gabinete los someterá a la consideración de una comisión del Congreso y luego al juicio expreso de ambas Cámaras. Fíjense el verbo que se utiliza: someter. Entonces, no es soberanía del jefe de Gabinete ni del presidente de la Nación sino que deben someterse a lo que diga el Congreso de la Nación.

El señor diputado Cigogna ha dicho recién que no hay que fijarle un término al Congreso para que se expida, porque este último quizás quiera esperar un tiempo para ver si funciona lo que decidió el presidente dictando leyes que no puede dictar. Y después de ver si funciona o no –luego de tres meses, un año o el tiempo que el Congreso estime conveniente– pueden pasar dos cosas: que estime que el decreto no funcionó y decida frenarlo, o bien que crea que funcionó y entonces decida ratificarlo.

El señor diputado Cigogna también ha dicho que el término “inmediato” es equívoco. A mí no hay nada que me parezca menos equívoco que el término “inmediato”, porque significa ahora, lo antes posible. Esto es clarísimo.

El señor diputado Cigogna ha dicho que el Congreso podría no expedirse, pues no está obligado a hacerlo. Por supuesto que el señor diputado conoce esto que voy a leer, pero evidentemente no compartimos la misma interpretación de las palabras del español. La Constitución dice: “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”. De modo que la Constitución nos obliga a expedirnos. Entonces, ¿cómo el señor diputado Cigogna dice que podemos no expedirnos?

Más allá de estas consideraciones generales, me parece que la totalidad de los argumentos del oficialismo radican en el artículo 82 de la Constitución Nacional. Si se remiten al despacho de mayoría, verán que cuando habla del tratamiento de oficio por parte de las Cámaras –en el artículo 20– dice que se tienen que expedir expresamente de acuerdo con el artículo 82 de la Constitución Nacional.

Cuando se habla de pronunciamiento, en el artículo 22, dice que debe ser expreso, conforme a lo establecido en el artículo 82 de la Constitución.

En mi criterio, señora presidenta, el artículo 82 de la Constitución es dudosamente aplicable

al caso que estamos tratando. Si un juez, un diputado, un senador o una senadora, como cayendo de Marte, lee solamente el artículo 82 de la Constitución Nacional, parecería que esto no es aplicable. Dicho artículo dice así: “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta”. Sin embargo, el artículo 82 está dentro de un capítulo denominado “De la formación y sanción de las leyes”, que dice que para que exista sanción de una ley, la voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente. Fíjense en los artículos anteriores y posteriores: las leyes pueden tener inicio en cada Cámara, se refieren a lo que sucede cuando se aprueban y determinan qué hace cada Cámara si resultan aprobadas. También se refieren al veto, a si se pueden o no repetir los proyectos en un mismo año, a qué sucede cuando se desechan en un todo o en parte los proyectos de ley, etcétera. En ese contexto dice la Constitución que para que exista una ley debe haber voluntad expresa de cada Cámara. ¿Qué significa esto? Quiere decir que el Congreso, que está facultado para legislar, requiere de la aprobación expresa de las dos Cámaras para que algo sea considerado ley. ¿Se puede interpretar de esto que el presidente, que no tiene facultades para legislar, sólo requiere del silencio de una Cámara para que su decreto valga como ley? La interpretación me parece francamente extraordinaria. Es más: si se aplicara el criterio que hoy tiene el bloque oficialista, que estoy casi seguro de que será el de casi la mayoría, caerían todas las renegociaciones de contratos de servicios públicos, que no fueron aprobadas por decisión expresa de cada Cámara.

El artículo 82 no se aplica siempre; se aplica para la sanción de las leyes. Por eso creo que los contratos de servicios públicos cuando han sido tratados por el Congreso podrían considerarse válidos, y no necesariamente nulos como parecería indicar la opinión del oficialismo.

Este proyecto del Poder Ejecutivo, que pretende interpretar el silencio de una Cámara como la concesión fuera de la Constitución de facultades legislativas que la Constitución niega al señor presidente, quien entonces tendría más y más fáciles facultades legislativas que el propio Congreso de la Nación, me parece que claramente se contrapone con el espíritu y la letra de nuestra Carta Magna.

Por esa razón hemos presentado un dictamen de minoría, el que vamos a ratificar con nuestro voto.

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

Sr. Sarghini. – Señora presidenta: los diputados que han hecho uso de la palabra en nombre de mi bloque ya han planteado con claridad las razones por las cuales tenemos una total disidencia respecto del proyecto de ley en consideración, que cuenta con la correspondiente sanción del Honorable Senado.

Solamente quiero agregar que este rechazo está dentro de un determinado marco, porque también entendemos que esta iniciativa se encuentra ubicada en un contexto concentrador de poderes en el ámbito del Poder Ejecutivo. Las piezas que componen ese contexto, más allá de esta forma de reglamentar el dictado de los decretos de necesidad y urgencia, son aquellas que esta Cámara, con la mayoría del bloque oficialista y de las bancadas que lo acompañaron, aprobó cuando se sancionó la ley de modificación del Consejo de la Magistratura.

Son también aquellas leyes que han permitido que recursos públicos específicos sean administrados de manera extrapresupuestaria a través de fondos fiduciarios.

Son también aquellas decisiones por las cuales, cuando los subsidios comprometidos por los fondos fiduciarios superan los recursos propios asignados a ellos, se destinan recursos del Tesoro a esos fondos con el objeto de pagar esos subsidios.

Este conjunto de piezas se completa con los compromisos asumidos y con los recursos que superen a los recaudados previstos en el presupuesto y que se destinen a la constitución de un fondo anticíclico, que fue anunciado públicamente por la señora ministra de Economía y que jamás fue constituido. Al respecto quiero preguntar a los señores diputados si están tratando de determinar dónde está ese fondo anticíclico y cuáles van a ser los recursos después del vencimiento de los bonos de la deuda externa, que operará en el mes de agosto.

La frutilla del postre de ese conjunto de medidas que constituyen ese modelo y que generan nuestro rechazo está dada por el dictamen de mayoría que hace algunas horas fue aprobado en la Comisión de Presupuesto y Hacienda

en relación con el tema de los superpoderes. Estas medidas debilitan fuertemente a nuestras instituciones. Y aquellos que crean que la fortaleza de la economía no está directamente relacionada con la fortaleza institucional, se equivocan.

Este debilitamiento de las instituciones golpea duramente sobre el crecimiento y la distribución del ingreso porque produce un impacto en la inversión, la productividad y, por lo tanto, el empleo y el salario, que el bloque oficialista con tanto empeño dice defender, aunque jamás esté dispuesto a escuchar una opinión en sentido contrario.

En virtud de la desatención que la bancada del oficialismo exhibe respecto de las instituciones y considerando que éste es un modelo que en su conjunto rechazamos, también asumimos esta posición respecto del proyecto de ley en consideración. (*Aplausos.*)

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

Sr. Díaz Bancalari. – Señora presidenta: en primer término, quiero plantear algunas cuestiones que, tal vez, puedan pasar inadvertidas. A quienes tenemos alguna historia y algunas cicatrices nos llama la atención que detrás de determinado discurso se trate de encontrar una controversia entre la democracia y la República.

En ese sentido, algunos comentaristas, editorialistas y politólogos expresan que si bien este gobierno es democrático tienen sus dudas en relación con la República. Reconocen que es democrático porque tiene la mayoría. Pero recién acabamos de escuchar que la soberanía popular no se expresa en números, sino que todo es igual. En otras palabras, “se ’gual”, como decía un actor cómico de nuestro ámbito cultural.

La verdadera democracia es aquella que tiene una representación popular a través de lo que el pueblo expresa mediante el voto. Y realmente se expresa a través de manifestaciones mayoritarias orientadas a determinados aspectos que se consideran.

Señora presidenta: quiero ser suficientemente claro en relación con este tema: debemos ser cuidadosos con lo que expresamos. En esta norma, como vamos a ver más adelante, no se puede hablar, como alguien dijo, del fin de la República. El fin de la República puede estar en las voces de aquellos que acompañaron cuanto

proceso de facto hubo, que hicieron toda la construcción ideológica para hablar de las mayorías silenciosas o de los consensos y ahora hablan en contra de la democracia y, presuntamente, a favor de la República.

Señora presidenta: usted, como yo, sabemos que la República tiene su sustento en la democracia. La democracia tiene su sustento en la soberanía popular, que se expresa libremente en la voluntad del pueblo.

Cuando avancemos en el tratamiento de este tema no queremos que aparezca como una cuestión meramente técnica el hecho de no fijar plazo a la sanción, tal como establece la Constitución, que fija el plazo en el artículo 99, inciso 3°. Se trata de una decisión total y absolutamente coincidente con lo que establece la Carta Magna.

Algún colega ha hablado de la modificación del artículo 21: si queremos modificar dicho artículo del proyecto, tenemos que modificar también el artículo 99, inciso 3, de la Constitución, porque el 21 es textual en cuanto a dónde debe hacer la presentación el jefe de Gabinete, cuál es el plazo y al pronunciamiento de las Cámaras a través de una manifestación expresa. Reitero: el artículo 99 de la Constitución habla de las Cámaras, es decir, las dos Cámaras. Esto no es algo que se le ocurre a esta reglamentación.

Para quienes hace un tiempo que estamos aquí esta decisión trae otra cosa por detrás. Cuando decimos que queremos que se respete la voluntad y se respete la democracia, no queremos que la minoría gobierne detrás de las cortinas impidiendo su funcionamiento, tal como ya ha ocurrido. Por eso la Constitución es sabia y pone las palabras en forma expresa cuando las necesita, al igual que los silencios, que paradójicamente también hablan.

No somos nosotros los que establecemos esta metodología. No somos nosotros los que creamos el instituto del decreto de necesidad y urgencia sino la Constitución. En un discurso realmente tortuoso se le hace creer a la población que estamos delegando determinadas facultades que le corresponden al Congreso. No delegamos absolutamente nada sino que cumplimos con una reglamentación que en definitiva mejora la situación actual.

Bien decía una colega hace un momento que en la situación actual no hay ninguna restricción

para que el Congreso o la Justicia rechacen un decreto de necesidad y urgencia que se considere que atenta contra la Constitución, teniendo en cuenta una pequeña diferencia a partir del momento inmediato posterior a que se apruebe esta reglamentación: hoy sería necesaria una ley porque para la teoría jurídica en vigencia que toma el constituyente de 1994, el decreto de necesidad y urgencia es una norma jurídica perfecta. Por lo tanto, para ser modificada necesita de otro decreto de necesidad y urgencia –como ocurrió con AySA– o una ley expresa del Congreso votada por ambas Cámaras. Pero, lógicamente, si ha habido un decreto de necesidad y urgencia va a tener un veto, y para confrontar ese veto se necesitan los dos tercios de los votos.

Sin embargo, con la reglamentación que hoy establece el proyecto quien se va a expedir es la comisión, cuya resolución va a ambas Cámaras para que se manifiesten expresamente, y allí necesitan nada más que simple mayoría.

Por lo tanto esta norma, lejos de dificultar el tratamiento, acota las facultades que indudablemente son excepcionales. Esta reglamentación que hoy se propone acota las facultades.

Pero seamos lo suficientemente honestos y avancemos en lo que es el constitucionalismo moderno, abarcando con seriedad el tema.

Si queremos aprovechar alguna circunstancia para obtener ventajas de carácter politiquero o electoralista, indudablemente vamos a encontrar alguna falencia en algún colega. Pero yo no soy partidario de que estemos permanentemente –como se ha hecho hoy aquí– descalificando a los colegas, porque en última instancia se descalifica al órgano y se da la sensación a la sociedad de que es imposible que éstos cumplan sus funciones, tanto el Parlamento respecto de las funciones de control que tiene, como la Justicia. Todos sabemos por experiencia que ha habido fallos judiciales controlando los decretos de necesidad y urgencia; es más, algunos los han declarado inconstitucionales.

Me gustaría abordar el tema desde el llamado realismo jurídico, es decir, las normas en conjunción con la realidad. Como decía el maestro Germán Bidart Campos, estamos diseñando el derecho constitucional del poder, y cuando hablamos de éste nos referimos a las facultades que tiene el poder.

La tendencia universal del constitucionalismo durante el siglo XX y hasta nuestros días, los antecedentes históricos tanto del derecho patrio como del comparado, como asimismo la explicación más cabal de este fenómeno y las razones de eficiencia y buen gobierno, han conducido a una realidad que no podemos desconocer.

Decía César Enrique Romero hace treinta años –y ahora se repite– que el Poder Ejecutivo es hoy, en la casi totalidad del Estado, el gobierno. Luego de casi dos siglos aquel esquema de despersonalización que se había querido introducir a través de un constitucionalismo anacrónico no tuvo ningún resultado. Los pueblos quieren gobiernos que gobiernen.

Repito, los pueblos quieren gobiernos que gobiernen, es decir gobiernos que tengan facultades dentro de las normas constitucionales. (*Aplausos.*)

Absolutamente nadie afecta el derecho que tiene el Congreso. Nadie va a resignar ningún derecho que otorga la Constitución. Dentro de lo que son las facultades que tiene cada poder, que cada uno las ejerza. ¿Qué temor hay? Aquellos que se quejan de los decretos de necesidad y urgencia, ¿por qué no proponen una norma como hicimos nosotros en determinado momento para derogarlos? En alguna oportunidad se llegó a derogar ese tipo de decretos por entender que eran inconstitucionales y que afectaban al pueblo.

Indudablemente, el decreto de necesidad y urgencia es una institución que se ha instalado, no porque se nos haya ocurrido a nosotros sino porque se le planteó a los constituyentes de 1994 como una realidad.

No podemos ser ingenuos ni rasgarnos las vestiduras en una forma que indudablemente sólo conducirá a la ineficacia, la incapacidad y al desgobierno, sobre lo cual ya hemos tenido una experiencia lamentable hace poco tiempo.

Solicito la inserción en el Diario de Sesiones de mi exposición, para no aburrir a los señores diputados ni pretender enseñarles derecho constitucional a quienes ya lo conocen.

Precisamente por eso, los señores diputados saben que lo que estamos diciendo es cierto. No nos pueden venir a decir que este Congreso se transformó en la Convención Constituyente de 1994. Si quieren interpretar todo perfectamente, llamemos entonces a la Constituyente.

Las normas las dictó la Convención Constituyente de 1994, y todo aquello que no supo, no pudo o no quiso resolver lo delegó en el Congreso. Es ni más ni menos que en los términos de esa delegación que estamos legislando. Veamos, si no, los 28 artículos de este dictamen, que prácticamente son textual reproducción de las normas constitucionales. Estamos cumpliendo con el mandato de reglamentar estos decretos en los términos que establece la Constitución, fijándole los límites a esta institución que existe, que está incluida en el derecho constitucional argentino. Si no nos gusta y queremos que desaparezca, tenemos que convocar a una nueva Convención Constituyente para hacer desaparecer expresamente los decretos de necesidad y urgencia.

En la actualidad esa institución existe en nuestro derecho; es de carácter excepcional, en la medida en que también nosotros seamos lo suficientemente responsables para ejercer nuestras facultades.

Me llevo un sabor amargo de esta sesión, porque he advertido en la exposición de muchos de los diputados un sentido de impotencia, que espero no se transmita a la sociedad. Debe saberse que aquí hay quienes están dispuestos a cumplir acabadamente con su responsabilidad; creen en las reglas de la democracia y que en este ámbito –el Parlamento– reside la soberanía popular y debe realizarse el contralor que establece la Constitución respecto de los distintos órganos.

Seamos serios y responsables. Así como hace un momento dije que los pueblos quieren gobiernos que gobiernen, sostengo que el gobierno es el titular del Poder Ejecutivo y una vez que el pueblo le confiere la función de administrar –podrá elegirlo o no cada cuatro años–, como establece la Constitución es quien debe gobernar, y nosotros, controlar.

Desde hace doce años estamos esperando la sanción de esta norma, que por una u otra razón no pudo concretarse. Al respecto no me gusta mirar hacia atrás, porque pienso que debemos mirar hacia adelante. ¿Mejorará la situación? No digo que el proyecto sea perfecto, porque la perfección no existe, pero es lo mejor. Si todos coincidimos en esto, si realmente encontramos un sistema de adecuación de la pretensión de restringir al máximo esta facultad de excepcio-

nalidad, si tal sistema es acorde a la Constitución y tenemos la mayoría, señora presidenta, ¿puede decirme qué estamos esperando para dar sanción a esta iniciativa? Mi bloque va a votar por la afirmativa. (*Aplausos.*)

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

Sr. Chironi. – Señora presidenta: me gustaría comenzar esta exposición de cierre de parte de nuestro bloque con algunas formulaciones y precisiones relacionadas con el encuadre que daremos a nuestra intervención.

El señor diputado Díaz Bancalari dijo que la Argentina quiere y necesita gobiernos que gobiernen; por lo tanto, en mis primeras palabras coincidiré absolutamente con esa postura porque está muy bien que haya gobiernos que ejerciten el poder, tomen decisiones, y en definitiva, cumplan con aquello que la Constitución les manda. Pero también debo decir, con la misma convicción, que es absolutamente necesario que haya oposición, dado que ésta legitima el sistema político...

Señora presidenta: me gustaría seguir reflexionando para que los señores diputados nos escuchen.

Como decía, la oposición legitima un sistema político; dicho de otra forma, no hay verdadero sistema político si no existe una oposición sistémica.

Hablo en nombre del bloque de un partido que hoy ejerce el rol de oposición en el Parlamento y en el concierto político de la Argentina, y con la expresa aclaración de que todos sabemos que estamos discutiendo acerca del poder. Lo que digamos o callemos no es neutro sino que se relaciona con la lucha legítima que debe darse por el posicionamiento de poder dentro de un sistema político institucional como el nuestro.

Con el objeto de encuadrar con claridad nuestros argumentos, con toda franqueza quiero señalar que estamos de acuerdo con la existencia de los decretos de necesidad y urgencia, con una facultad excepcionalísima del Poder Ejecutivo para solucionar en el marco legislativo aquellas cuestiones que no alcanzaría a resolver si tuviera que dar intervención al Congreso.

Además, sostenemos que los decretos de necesidad y urgencia en su carácter de medidas

excepcionales no han sido inventados en la reforma de 1994. Todos sabemos que tienen que ver con la historia constitucional del país. Hoy el miembro informante mencionó uno de los primeros casos, el de Crisólogo Andrade, que tiene un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de más de cien años de antigüedad. De modo que los decretos de necesidad y urgencia no nacieron en 1994 sino que surgieron de la práctica institucional del país.

La reforma de 1994 reconoció esa práctica y buscó un modo de control constitucional que hasta ese momento no existía. Es tan claro que fue un modo de control constitucional que la regulación de los decretos de necesidad y urgencia, junto con otras figuras constitucionales, como el jefe de Gabinete de Ministros, está incluida en el Núcleo de Coincidencias Básicas que por medio de acuerdos políticos derivó en la reforma de 1994.

Tal como ya lo hemos señalado en otras ocasiones, es cierto que los protagonistas de aquella reforma tenían intereses y objetivos distintos. Resultaba claro que en ese momento al oficialismo le interesaba la reelección del presidente Menem, y que a algunos sectores de la oposición, como el nuestro, les interesaba introducir normas que atenuaran el hiperpresidencialismo.

–Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Honorable Cámara, doctor Alberto Edgardo Balestrini.

Sr. Chironi. – Esto está escrito en la letra de las deliberaciones de la Convención Constituyente y en todos los tratados de quienes se han dedicado a estudiar la reforma de 1994, sea cual fuere su extracción y su pensamiento. Se desprende con claridad de las palabras de los miembros informantes, y sobre todo de las de dos protagonistas prestigiosos de esa reforma, los doctores García Lema y Paixao.

En la página 306 de *La reforma de la Constitución*, obra publicada por Rubinzal-Culzoni, García Lema dice: “Pese a las críticas esgrimidas por los opositores al acuerdo respecto de los decretos de necesidad y urgencia y las precisiones adoptadas respecto a la legislación delegada y la promulgación parcial de las leyes, estos instrumentos responden a los mismos lineamientos expuestos de reducción de poderes presidenciales en relación con el estado de cosas resultantes de la práctica constitucional. O

sea que entre los objetivos de la reforma constitucional de 1994 estuvo el de atenuar el presidencialismo de la Argentina, y entre las medidas de atenuación estuvo la regulación para su control de los decretos de necesidad y urgencia.”

¿Cómo se hizo ese control? Está claro que hay un principio general establecido en la Constitución, que es el principio de legalidad. Es el que dice cuáles son las limitaciones de un poder, en este caso el Poder Ejecutivo, y el párrafo segundo del inciso 3° del artículo 99 establece que el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.

Solamente lo permite en circunstancias excepcionales, y con esto fija los requisitos, algunos de los cuales –no todos– han sido señalados y analizados por el miembro informante de la mayoría.

Yo me voy a ocupar –porque de lo demás ya se ha hablado mucho– de lo que tiene que ver con las circunstancias excepcionales que impiden seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución para la sanción de las leyes, y con la inmediatez que la Constitución prevé entre el dictado de un decreto de necesidad y urgencia y su tratamiento por parte del órgano parlamentario.

Lo primero que hay que destacar es que la Constitución establece que el Poder Ejecutivo no legisla bajo pena de nulidad insanable y absoluta, lo cual califica lo que va a pasar si no actúa dentro de circunstancias excepcionales que impidan el envío de un proyecto de ley al Congreso.

Estamos hablando de que la facultad legislativa es propia del Congreso, que en circunstancias excepcionales el Poder Ejecutivo puede utilizarla, pero tienen que concurrir circunstancias excepcionales que impidan –y no dice ni siquiera que obstaculicen, que dificulten o que insuman tiempo– el tratamiento ordinario que la Constitución prevé para las leyes, que es el envío de un proyecto al Congreso para su tratamiento por las dos Cámaras.

¿Por qué esta precisión constitucional vinculada con las circunstancias excepcionales, el impedimento y la inmediatez? Porque en realidad lo que el constitucionalista ha buscado es que frente a esas circunstancias excepcionales

el presidente pueda anticipar la voluntad del Congreso, no sustituirla.

Está claro que lo que se está buscando es que si hay una determinada situación excepcional, una emergencia, el Poder Ejecutivo pueda hacer uso de facultades legislativas porque anticipa en el tiempo lo que sería enviar una medida al Congreso, y resuelve en concordancia.

Por esta misma razón –y en esto vamos a coincidir todos los que hasta aquí hemos hablado– es que esa voluntad que se anticipa no es para sustituir la voluntad del Congreso, para dictar decretos de necesidad y urgencia en contra de la posible voluntad del Congreso, ni porque no se tiene la mayoría necesaria. De lo que se trata es de imaginarnos las circunstancias excepcionales y obrar en consecuencia.

¿Cuáles son a nuestro criterio esas circunstancias excepcionales? Me parece que hay dos muy claras: una circunstancia excepcional sería aquella en que la intervención del Congreso mandada por la Constitución implicara llegar tarde a la solución del problema que se quiere resolver. Por ejemplo, la Constitución dice que la declaración de guerra es una atribución del Congreso. Imaginemos una situación bélica en la que tuviéramos la invasión de un país extranjero.

Aclaro que estoy planteando un caso casi absurdo para este tiempo, pero lo hago para que se entienda con claridad. Si no tuviéramos el mecanismo de la atribución excepcional, el Poder Ejecutivo, el presidente, el comandante en jefe de las fuerzas armadas tendría que enviar un proyecto al Congreso para que se reúna y junte a los diputados y a los senadores. Entonces, cuando la guerra la tengamos perdida y el país esté invadido, podría actuar. Está claro que es un caso en el que el presidente anticipa la voluntad del Congreso y dicta un decreto de necesidad y urgencia, respecto de una materia privativa del Congreso.

La otra cuestión que se puede dar es cuando el conocimiento anticipado de la norma que pretende sancionarse pueda transformarse en estéril o inútil su sanción por el conocimiento previo. Estas son a nuestro criterio las dos casuísticas en sentido general que podrían invocarse.

Aquí es donde aparecen los problemas, porque la verdad es que cuando el país está en una situación excepcional y de emergencia nadie

discute que se puede dictar un decreto de necesidad y urgencia, como ha ocurrido en el país en determinados supuestos. Pero todos tenemos muchas dudas respecto de un decreto de necesidad y urgencia dictado para cambiar el ámbito de competencia de un organismo o de una repartición estatal, como acaba de ocurrir con el decreto de necesidad y urgencia 328, que pasó el área de medioambiente del Ministerio de Salud y Ambiente a la Jefatura de Gabinete.

He tomado un caso que no tiene implicancia financiera ni de ningún tipo como los que se han mostrado aquí. Lo que estoy señalando es simplemente para decir que estoy haciendo una crítica de absoluta buena fe entre lo que puede ser una circunstancia excepcional de necesidad y urgencia y lo que puede ser el manejo casi habitual de esta forma de legislar, que la Constitución prohíbe.

Por esas circunstancias de excepcionalidad y de imposibilidad del Congreso de tratar estos temas es que el acto que dicta el Poder Ejecutivo es un acto que como lo dice la misma Constitución debe ser tratado. Y a nuestro criterio no basta con lo que dice el proyecto que tenemos en debate en el sentido de que sea considerado por una comisión, cuya creación dicho sea de paso está ordenada por la misma Constitución, sino que debe haber un tratamiento expreso en ambas Cámaras y un plazo dentro del cual si el decreto ley no es ratificado debe caducar y ser derogado.

Todo esto está de acuerdo con lo que me parece es el principio más importante que debe respetar el dictado de los decretos de necesidad y urgencia, que es la excepcionalidad y la imposibilidad de cumplir el trámite normal.

Si no hay plazo de caducidad, como ha dicho el señor diputado Negri, miembro informante del dictamen de nuestra bancada, el proyecto transforma ese tratamiento virtualmente en una aprobación ficta porque basta que la voluntad de la mayoría en el Congreso no quiera tratarlo para que tenga de hecho y en forma ficta una aprobación por parte de este cuerpo.

Fíjense lo que ocurre con la renegociación de los contratos de las privatizaciones efectuada por el Estado. He escuchado y leído atentamente el discurso que al respecto brindó la senadora Fernández de Kirchner, quien se ufana diciendo que este gobierno enviaba al Congreso los

proyectos para su ratificación por ambas Cámaras. Sin embargo, obsérvese que salvo un caso excepcional, en todos los demás efectivamente fueron tratados por el Senado de la Nación pero luego, al venir a Diputados, no eran tratados, con una fórmula si se quiere perversa del manejo de los tiempos, porque llegaban a este ámbito casi sobre el vencimiento de los plazos que tenían para ser aprobados en forma ficta.

Puedo recordar muchos casos, pero sólo mencionaré el vinculado con un tema que hemos tratado hace muy poco tiempo en este recinto, referente a la renegociación de contratos de Caminos del Valle, el corredor entre las provincias de Río Negro y Neuquén, cuyo tratamiento fue denegado expresamente por el bloque oficialista a pesar de nuestro pedido concreto.

Esta es la cuestión. Si estamos todos de acuerdo con la Constitución y con el hecho de que tenemos que gobernar de acuerdo con la ley, respetando la esfera de competencia de cada uno de los poderes, ¿por qué existen reticencias para debatir en este Congreso los temas que deben ser discutidos? ¿Por qué un tema que claramente puede ser aprobado con la mayoría del oficialismo —muchas veces con el acompañamiento de la oposición—, la transparencia y la publicidad que requieren actos de esta naturaleza, queda simplemente en la esfera de un Boletín Oficial que no lee nadie porque ha surgido de un decreto de necesidad y urgencia firmado por el Poder Ejecutivo?

Esto debe quedar perfectamente claro; ni siquiera estamos anticipándonos al fondo de la cuestión para decir que tal o cual decreto de necesidad y urgencia deba ser rechazado, lo único que pedimos es que sea tratado, porque así podremos afianzar la convicción de que debe cumplirse la voluntad de la mayoría. Si la mayoría de este Congreso decide ratificar un decreto de necesidad y urgencia con el que nosotros no estamos de acuerdo, bienvenido sea el tratamiento, el voto de la mayoría, y que la oposición pueda cumplir el rol al que me referí al comienzo de esta exposición. De lo contrario, lo que ocurre con el abuso y el exceso del dictado de decretos de necesidad y urgencia es que dejamos a la oposición sin la posibilidad de participar en el debate. Está claro que el decreto de necesidad y urgencia que se dicta y no llega a un lugar público para su discusión cercena el

derecho de construcción política que también tiene la oposición, y el derecho de gobernar que tiene la mayoría respaldada por sus miembros en los Parlamentos.

Como aquí también se ha mencionado, hubo períodos en los que nos ha tocado ser oposición –como en éste– y otros en los que nos tocó ser gobierno. Hemos cometido errores que debimos pagar, porque la gente en estas cuestiones tampoco se equivoca y sabe cuándo los gobiernos no han respondido a sus expectativas.

Es cierto que no estamos solamente planteando una postura de gobierno o de oposición para variar nuestra participación o el modo en el que vemos la realidad política; los escenarios políticos cambian, y el escenario político de la Argentina de hoy es totalmente distinto al que vivimos hace algunos años. Por lo tanto, no tiene sentido pasar factura por lo que ocurrió hace unos años. La historia tiene solución de continuidad. En ese sentido advierto que existe una tendencia de hablar del gobierno de la Alianza y del gobierno de Kirchner. Si vamos a hablar de lo que ocurrió en el pasado fijemos discrecionalmente este período de tiempo. Podemos remitirnos a los años 70, cuando gobernaba el general Perón primero y después su señora; podemos hablar de toda la década justicialista, con Menem en el poder, y también podemos hablar de la Alianza. Esto, si lo que queremos es hablar del pasado.

Pero estamos en un punto donde nosotros también queremos acompañar este esfuerzo para que el país salga adelante, y por eso somos estrictos en nuestra observación como oposición. Flaco favor le haríamos al gobierno, a la República y a la sociedad si no dijéramos lo que pensamos y si no advirtiéramos sobre los riesgos que tiene una concentración excesiva de poder como la que se está dando en la Argentina.

Este es el otro tema que domina este debate. No estamos hablando de la reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia después de doce años, en el medio de un programa de gobierno, con absoluta tranquilidad en el sentido de que no habrá cimbronazos hacia el futuro. Estamos hablando de un programa de gobierno que se desarrolla en el marco de un acrecentamiento de las facultades propias del Poder Ejecutivo, en desmedro de otros poderes del Estado.

No voy a volver sobre el tema del Consejo de la Magistratura –esto ya se dijo–, pero seguramente vamos a volver sobre estos temas durante la sesión en la que hablemos de las atribuciones inconstitucionales que se le quieren conferir al señor jefe de Gabinete en materia de presupuesto y de la fijación y disposición del gasto, así como hoy estamos hablando de los decretos de necesidad y urgencia. Eso sí que es un “combo”, para utilizar el mismo vocablo que usó una señora diputada preopinante.

La exigencia de estas horas es que el país pueda entrar en una normalidad. Voy a recordar un párrafo leído aquí por el presidente Kirchner el 25 de mayo de 2003 ante la Asamblea Legislativa. Dijo lo siguiente: “Estamos dispuestos a encarar junto a la sociedad todas las reformas necesarias, y para ello también utilizaremos los instrumentos que la Constitución y las leyes contemplan para construir y expresar la voluntad popular. Vamos a apoyarnos en la Constitución para construir una nueva legitimidad de las leyes que vaya más allá de la prepotencia del más fuerte”.

Nosotros queremos acompañar esta decisión del presidente Kirchner de construir una legitimidad de las leyes más allá de la prepotencia del más fuerte. De allí nuestra prédica y nuestra posición en contra de este proyecto, de los superpoderes para el jefe de Gabinete y de todo aquello que implique un debilitamiento institucional.

Un diputado preopinante dijo –y puedo compartirlo– que el fortalecimiento de la autoridad presidencial no depende tanto de los instrumentos como del grado de representatividad que tiene frente a la gente. Es cierto, pero yo también tengo todo el derecho a pensar que una mala utilización de los instrumentos del Estado puede manejarse también en función de intereses políticos coyunturales.

Es cierto que nosotros no nos vamos a poner a calificar cuáles son los decretos leyes buenos y cuáles los malos, pero está claro que una práctica que los transforme en algo habitual puede hacer que lleguen al Congreso para su discusión solamente los temas espinosos y que el presidente dicte solamente aquellos que implican beneficios, obteniendo así un rédito político. Esto puede traerle un rédito circunstancial, pero seguramente no será una ganancia para el fortalecimiento del país.

lecimiento de una República que nosotros queremos como seguramente lo quiere el oficialismo que salga adelante.

En definitiva, señor presidente, venimos a afirmar una vez más que esta no es una discusión formal. Esta no es una discusión jurídica. Esta es una discusión política que atraviesa lo más sensible y lo más caro de nuestras instituciones. Quien crea que ésta es una cuestión instrumental, que lo importante es que la economía funcione bien y que podamos ir resolviendo los problemas que la realidad nos plantea a diario, se equivoca de medio a medio. Estamos cada día más convencidos de que no hay posibilidad de un verdadero desarrollo económico y social en la Argentina si no contamos con un fortalecimiento institucional que cada uno de nosotros está obligado a apoyar desde el lugar de su responsabilidad.

Por estas razones vamos a votar en contra del proyecto de ley en consideración y vamos a apoyar el dictamen de minoría que ya ha suscripto la Unión Cívica Radical. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Balestrini). – Esta Presidencia solicita a los señores diputados que por favor se vayan identificando.

Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

Sr. Rossi. – Señor presidente: hace un momento un periodista me preguntaba cómo era posible que ante un mismo hecho oficialismo y oposición tengan visiones tan distintas. La oposición no se ha cansado de decir a lo largo y ancho de la República –tal vez el día que menos lo ha hecho ha sido hoy, en este debate– que éste es un proyecto que atenta contra la institucionalidad de la República, que afecta el normal funcionamiento de las instituciones y que hace todo cada vez más oscuro, presagiando males y tormentas de las más variadas.

Por el contrario, tal como lo han señalado anteriormente diputados de mi bloque y otros que nos acompañan en esta oportunidad, estamos convencidos de que hoy venimos a sancionar un proyecto que va a mejorar la calidad institucional de la Argentina.

Se ha hablado mucho acerca de estos doce años, pero la verdad es que ese tiempo no solamente tiene que ver con el calendario. En nuestro país durante esos doce años han pasado distintos oficialismos. Podría decir, con muy poco riesgo

a equivocarme, que la casi totalidad de los actores políticos de la Argentina de hoy en algún momento de estos doce años fueron oficialismo.

Estamos orgullosos de que como oficialismo hayamos tenido la decisión, la voluntad y la fuerza política de venir a cumplir con algo que los constituyentes nos delegaron expresamente en la Constitución de 1994.

En realidad, para aclarar y precisar el debate, no estamos hablando sobre la jerarquía de los decretos de necesidad y urgencia ni estamos tratando de modificar, como recién decía algún señor diputado preopinante, lo que a él le parece que taxativamente debe estar sometido a los decretos de necesidad y urgencia, que ya tienen limitante en la Constitución, que señala claramente en qué circunstancias y sobre qué materias no se pueden dictar decretos de ese tipo.

Lo que hoy venimos a hacer acá es a reglamentar el tratamiento legislativo de los decretos de necesidad y urgencia. Al respecto quiero señalar que, como se ha dicho, esa reglamentación se encuentra establecida taxativamente en la Constitución Nacional, porque es ésta la que determina que el jefe de Gabinete de Ministros debe informar a la comisión bicameral en un plazo de diez días. Asimismo, nuestra Carta Magna prevé la conformación de dicha comisión.

En rigor de verdad, lo que estamos haciendo es reglamentar el funcionamiento de esa comisión. Como se ha expresado oportunamente –y así lo han hecho, por ejemplo, la señora diputada Conti y el señor diputado Díaz Bancalari–, para rechazar un decreto de necesidad y urgencia en la actualidad se requiere la sanción de una ley. Obviamente, si el oficialismo sigue siendo el mismo esa ley será vetada. Es decir que para mantener el veto de una ley mediante la cual se pretenda rechazar un decreto de necesidad y urgencia se requerirá el voto de las dos terceras partes de cada una de las Cámaras.

A partir de la sanción de la iniciativa que estamos considerando, por medio de una resolución –la cual por supuesto, no podrá ser objeto de veto– aprobada por mayoría simple se van a poder rechazar los decretos de necesidad y urgencia que dicte el gobierno de turno.

Como es sabido, dicho decreto, en virtud de lo previsto en la Constitución Nacional, tiene

que ser ratificado y cofirmado mediante un acuerdo general de los ministros. Al respecto, deseo plantear una simple miscelánea. Como sé que el ex ministro Roberto Lavagna está en la cabeza de muchos señores diputados y también en el sentimiento de algunos de ellos, quiero decir que durante la presidencia del doctor Eduardo Duhalde cofirmó 120 decretos de necesidad y urgencia. Asimismo, durante la presidencia del doctor Néstor Kirchner cofirmó 141 decretos de ese tipo. Esto arroja un total de 261 decretos de necesidad y urgencia cofirmados por el ex ministro.

Si el jefe de Gabinete de Ministros no cumple con el plazo establecido de diez días contados a partir de la fecha del dictado del decreto de necesidad y urgencia y no lo envía a este Parlamento, la comisión bicameral podrá actuar de oficio. Al mismo tiempo, si esta última, también dentro de un plazo de diez días, no emitiera dictamen, los plenarios de ambas Cámaras podrán actuar de la misma manera.

Como no pretendo eludir el eje central del cuestionamiento, quiero decir que no hay sanción ficta de hecho y tampoco de derecho. El silencio del Parlamento significa la vigencia del decreto de necesidad y urgencia. Esto es diferente del apoyo parlamentario que se brinde a dicha norma y tiene formas de tratamiento diferentes. Ello es así porque una vez que dicho decreto obtiene el correspondiente respaldo del Congreso se convierte en ley. Consecuentemente, para derogarlo se requiere la sanción de otra norma legal. Como todos sabemos, las leyes tienen vigencia y efectos a partir del día de su publicación.

Mientras el Congreso Nacional mantenga silencio siempre podrá emitir resoluciones denegatorias, rechazando los decretos de necesidad y urgencia sin necesidad de sancionar una ley. Además, en algunos casos esa resolución podrá tener perfectamente efectos retroactivos, respetando los derechos adquiridos que establece el Código Civil.

Por lo tanto, es absolutamente mentira que el silencio del Parlamento se pueda interpretar como una aprobación ficta. No tiene los efectos, como dije anteriormente, ni los mecanismos de derogación en el caso de que en algún momento exista esa voluntad por parte de este Poder Ejecutivo.

Junto con los mecanismos de resolución y de tratamiento de los decretos de necesidad y urgencia, éstas son las cosas más importantes y valiosas que tiene esta iniciativa, que nos permiten reafirmarnos en lo que decía en primer término. Estamos convencidos de que esta ley mejora la calidad institucional de la Argentina.

A los que se rasgan las vestiduras con el tema de la aprobación y de la derogación ficta, quiero decirles que no es la primera vez que en la Argentina se habla de estos temas. Ya con anterioridad hice referencia a ello cuando tratamos la reforma al Consejo de la Magistratura. En los documentos del Consejo de Consolidación de la Democracia se habla de la aprobación ficta de las leyes, y voy a leer un párrafo de la página 58, correspondiente a alguna de las publicaciones de dicho Consejo: “En lo que hace a la elaboración de la ley en cada Cámara se ha creído conveniente la incorporación de reformas que permitan la aprobación ficta de proyectos (sanción abreviada con juego del silencio); un trámite especial para proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con pedido de urgente tratamiento”.

Además, se hace referencia a la enmienda de la Constitución Italiana del año 1972, que dice así: “Artículo 69: En cualquier período de sesiones el Poder Ejecutivo puede enviar al Congreso proyectos con pedido de urgente tratamiento, que deberán ser considerados dentro de los treinta días corridos de la recepción por la Cámara de origen y en igual plazo por la revisora. Estos plazos serán de sesenta días para el proyecto de ley de presupuesto. Cuando éste fuere desechado, para considerar el nuevo proyecto cada Cámara tendrá treinta días. La solitud de tratamiento de urgencia de un proyecto puede ser hecha aun después de la remisión y en cualquier etapa de su trámite. Se tendrá por aprobado aquel que dentro de los plazos establecidos no sea expresamente desechado”.

Por suerte, esta recomendación realizada por el Consejo de Consolidación de la Democracia no fue tomada en cuenta por los constituyentes de 1994, y por eso la Constitución argentina impide taxativamente la aprobación ficta de las leyes. No ocurre lo mismo con el derecho público provincial porque, por ejemplo, la Constitución de la provincia de Río Negro establece lo siguiente: “Artículo 181: El Gobernador tiene las

siguientes facultades y deberes: puede dictar decretos sobre materia de competencia legislativa en caso de necesidad y urgencia o amenaza grave...

”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”.

Los estudiosos y los constitucionalistas buscan acelerar los mecanismos de funcionamiento del Parlamento –institución antiquísima–, más allá de que se haya tenido en cuenta –y lo comparto– el espíritu y la letra de nuestra Constitución Nacional. Por lo tanto, no hay que rasgarse las vestiduras porque en algún momento se trataron y se escribieron opiniones alrededor de este tema. En algunas provincias existen los mecanismos de aprobación ficta de las leyes.

Más allá de cualquier circunstancia o valoración, espero que no nos digan lo mismo que nos van a decir cuando dentro de quince días tratemos el proyecto de reforma administrativa en el sentido de que, como se trata de administraciones menos complejas, lo que es válido para una administración no tiene que ser utilizado en administraciones de mayor complejidad.

Por eso venimos a esta sesión con una profunda convicción, la convicción que nos da que después de doce años estemos cumpliendo con una de las deudas que tenía el Parlamento con los constituyentes de 1994, y sabiendo que estamos mejorando la calidad institucional de este cuerpo y de toda la normativa institucional en la Argentina.

Ciertamente lamentamos que cada vez que hacemos referencia o viene a consideración una iniciativa de este tipo, desde la oposición se intentan construir escenarios distorsivos de la realidad. Lo que sucede siempre es que salen de acá y ante los micrófonos dicen cualquier barbaridad, insultan, agreden, descalifican de las peores maneras. En cambio, cuando tienen que debatir en el recinto aminoran y se visten con piel de cordero.

No se enojen. (*Risas y aplausos.*)

Señor presidente: cuando habla un diputado de la bancada opositora no me burlo ni aplaudo.

Lo que acabo de describir es la absoluta verdad. En la sesión de ayer hemos escuchado de parte de distintos diputados opositores cuestio-

nes de privilegio por haberse sentido ofendidos por el presidente de la Nación o por algún diputado de mi bancada.

La verdad es que todos los días nos ofenden, y también es verdad que muchísimos periodistas nos ofenden todos los días. Cuando el señor diputado presidente del bloque de la Unión Cívica Radical rindió homenaje al ex presidente Illia, hizo referencia a la actitud de la revista “Primera Plana”. Nosotros le decimos que hemos aprendido la lección y que no nos vamos a quedar callados, como algunos lo hicieron en los 60, cuando se intentó descalificar, desprestigiar y deslegitimar a quienes llevan adelante las políticas que nosotros defendemos y de las que estamos totalmente convencidos (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Balestrini). – La Presidencia solicita el asentimiento de la Honorable Cámara para autorizar las inserciones solicitadas por los señores diputados.

–Asentimiento.

Sr. Presidente (Balestrini). – Se harán las inserciones solicitadas.¹

Se va a votar en general el dictamen de mayoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales recaído en el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado sobre el régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes.

De acuerdo con lo establecido por el artículo 99, inciso 3, cuarto párrafo, de la Constitución Nacional, para su aprobación se necesita la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros del cuerpo, 129 votos afirmativos.

–Se practica la votación nominal.

–Conforme al tablero electrónico, sobre 222 señores diputados presentes, 139 han votado por la afirmativa y 82 por la negativa.

Sr. Secretario (Hidalgo). – Sobre 222 señoras y señores diputados en condiciones de votar lo hicieron 139 por la afirmativa y 82 por la negativa.

¹ Véase el texto de las inserciones en el Apéndice. (Página 94.)

–Votan por la afirmativa los señores diputados: Accastello, Agüero, Alonso, Alvarez Rodríguez, Argüello, Arnold, Arriaga, Artola, Atanasof, Baladrón, Barrionuevo, Bejarano, Berraute, Bertone, Bianchi Silvestre, Bianco, Bielsa, Bonasso, Bösch, Camaño (G.), Canela, Canevarolo, Cantero Gutiérrez, Canteros, Cantos, Carlotto, Carmona, Caserio, Cavadini, César, Chiacchio, Cigogna, Cittadini, Coirini, Collantes, Colombi, Conti, Córdoba (J. M.), Córdoba (S. M.), Coscia, Daher, Dalla Fontana, Daud, Daza, De Bernardi, De la Barrera, De la Rosa, Depetri, Di Landro, Di Tullio, Díaz Bancalari, Díaz, Díaz Roig, Dovená, Fadel, Fernández, Ferrá de Bartol, Ferrigno, Figueroa, Fiol, Galantini, Gallo, García de Moreno, García (M. T.), Garrido Arceo, Genem, Giacomino, Gioja, Giorgetti, Godoy (R. E.), González (J. P.), Gutiérrez (F. V.), Gutiérrez (G. B.), Heredia, Herrera (A.), Herrera (G. N.), Ilarregui, Ingram, Irrazábal, Iturrieta, Kakubur, Kunkel, Landau, Lauritto, López, Lorenzo Borocotó, Lovaglio Saravia, Marcó del Pont, Marconato, Marconetto, Marino (J. I.), Massei, Mediza, Méndez de Ferreyra, Merino, Moisés, Monayar, Mongeló, Moreno, Müller, Nemirovski, Olmos, Osorio, Osuna, Pastoriza, Pérez (M. S.), Perié, Porto, Recalde, Richter, Rico, Rodríguez (O. E. R.), Rojkes, Román, Romero, Roquel, Rossi, Rosso, Salim (F. O.), Salim (J. A.), Salum, Sartori, Sluga, Snopek, Solanas, Soto, Spatola, Stella, Sylvestre Begnis, Thomas, Tulio, Urtubey, Uñac, Vaca Narvaja, Vargas Aignasse, Velarde, Villaverde, West y Wilder.

–Votan por la negativa los señores diputados: Abdala, Acuña Kunz, Aguad, Alchouron, Alvarez, Azcoiti, Baigorri, Baragiola, Beccani, Bertol, Binner, Bisutti, Bonacorsi, Borsani, Brillo, Bullrich, Burzaco, Camaño (D. A.), Camaño (E. O.), Carrió, Cassese, Chironi, Comelli, Cornejo, De Marchi, De Narváez, Dellepiane, Di Pollina, Doga, Fabris, Ferri, Ferro, Galvalisi, García Méndez, García (S. R.), Garín de Tula, Ginzburg, Giudici, Godoy (J. C. L.), González (M. A.), Gorbacz, Hernández, Iglesias, Jano, Jerez (E. A.), Kroneberger, Lemos, Leyba de Martí, Lozano, Macaluse, Macchi, Macri, Mansur, Marino (A.), Martínez Garbino, Martínez, Menem, Montenegro, Morandini, Morini, Negri, Oviedo, Panzoni, Pérez (A.), Peso, Pinedo, Poggi, Quiroz, Raimundi, Ríos, Rodríguez (M. V.), Sarghini, Sosa, Storani, Storero, Tate, Tinnirello, Torrontegui, Vanossi, Varisco, Zimmermann y Zottos.

Sr. Presidente (Balestrini). – Resulta afirmativa.

En consideración en particular.

Tiene la palabra el señor diputado por Salta.

Sr. Urtubey. – Señor presidente: como lo expresé al exponer en general, nosotros vamos a aprobar el dictamen tal como ha sido girado por el Senado, sin aceptar modificaciones. Digo esto porque se han planteado algunas modificaciones que no son menores sino instrumentales y sustantivas. En consecuencia, en razón de que queremos eximir a la Cámara del trámite que significa la propuesta y rechazo de modificaciones, adelantamos que la comisión no va a aceptarlas.

Sr. Presidente (Balestrini). – La Presidencia se permite proponer que, si hubiere asentimiento, la consideración en particular se realice por títulos.

–Asentimiento.

Sr. Presidente (Balestrini). – En consecuencia, se procederá conforme a lo que acaba de resolver la Cámara.

En consideración en particular el título I, que comprende el artículo 1°.

Se va a votar nominalmente.

–Se practica la votación nominal.

–Conforme al tablero electrónico, sobre 221 señores diputados presentes, 148 han votado por la afirmativa y 70 por la negativa, registrándose además 2 abstenciones.

Sr. Secretario (Hidalgo). – Se han registrado 148 votos afirmativos y 70 negativos.

–Votan por la afirmativa los señores diputados: Accastello, Agüero, Alchouron, Alonso, Alvarez Rodríguez, Argüello, Arnold, Arriaga, Artola, Atanasof, Baladrón, Barrionuevo, Bejarano, Berraute, Bertol, Bertone, Bianchi Silvestre, Bianco, Bielsa, Bonasso, Bösch, Brillo, Bullrich, Burzaco, Camaño (G.), Canela, Canevarolo, Cantero Gutiérrez, Canteros, Cantos, Carlotto, Carmona, Caserio, Cavadini, César, Chiacchio, Cigogna, Cittadini, Coirini, Collantes, Colombi, Comelli, Conti, Córdoba (J. M.), Córdoba (S. M.), Coscia, Daher, Dalla Fontana, Daud, Daza, De Bernardi, De la Barrera, De la Rosa, Depetri, Di Landro, Di Tullio, Díaz Bancalari, Díaz Roig, Díaz, Dovená, Fadel, Fernández, Ferrá de Bartol, Ferrigno, Figueroa, Fiol, Galantini, Gallo,

Galvalisi, García de Moreno, García (M. T.), Garrido Arceo, Genem, Giacomino, Gioja, Giorgetti, Godoy (R. E.), González (J. P.), Gutiérrez (F. V.), Gutiérrez (G. B.), Heredia, Herrera (A.), Herrera (G. N.), Ilarregui, Ingram, Irrazábal, Iturrieta, Jerez (E. A.), Kakubur, Kunkel, Landau, Lauritto, López, Lorenzo Borocotó, Lovaglio Saravia, Macri, Marcó del Pont, Marconato, Marconetto, Marino (J. I.), Massei, Mediza, Méndez de Ferreyra, Merino, Moisés, Monayar, Mongeló, Moreno, Müller, Nemirovski, Olmos, Osorio, Osuna, Pastoriza, Pérez (M. S.), Perié, Pinedo, Porto, Recalde, Richter, Rico, Rodríguez (O. E. R.), Rojkes, Román, Romero, Roquel, Rossi, Rosso, Salim (J. A.), Salum, Sartori, Sluga, Snopek, Solanas, Soto, Spatola, Stella, Sylvestre Begnis, Thomas, Tulio, Urtubey, Uñac, Vaca Narvaja, Vargas Aignasse, Velarde, Villaverde, West y Wilder.

—Votan por la negativa los señores diputados: Abdala, Acuña Kunz, Aguad, Alvarez, Azcoiti, Baigorri, Baragiola, Beccani, Binner, Bisutti, Bonacorsi, Borsani, Camaño (D. A.), Camaño (E. O.), Carrió, Cassese, Chironi, Cornejo, De Marchi, De Narváez, Dellepiane, Di Pollina, Doga, Fabris, Ferri, Ferro, García Méndez, García (S. R.), Garín de Tula, Ginzburg, Giudici, Godoy (J. C. L.), González (M. A.), Gorbacz, Hernández, Iglesias, Jano, Kroneberger, Lemos, Leyba de Martí, Lozano, Macaluse, Macchi, Mansur, Marino (A.), Martínez Garbino, Martínez, Menem, Morandini, Morini, Negri, Oviedo, Panzoni, Pérez (A.), Peso, Poggi, Quiroz, Raimundi, Ríos, Rodríguez (M. V.), Sarghini, Sosa, Storani, Storero, Tate, Tinnirello, Torrontegui, Varisco, Zimmermann y Zottos.

—Se abstienen de votar los señores diputados: Salim (F. O.) y Vanossi.

Sr. Presidente (Balestrini). — En consideración el título II, que comprende los artículos 2º a 9º.

Se va a votar nominalmente.

—Se practica la votación nominal.

—Conforme al tablero electrónico, sobre 221 señores diputados presentes, 143 han votado por la afirmativa y 72 por la negativa, registrándose además 5 abstenciones.

Sr. Secretario (Hidalgo). — Se han registrado 143 votos afirmativos y 72 negativos.

—Votan por la afirmativa los señores diputados: Accastello, Agüero, Alonso, Alvarez Rodríguez, Argüello, Arnold, Arriaga, Artola, Atanasof, Baladrón,

Barrionuevo, Bejarano, Berraute, Bertol, Bertone, Bianchi Silvestre, Bianco, Bielsa, Bonasso, Bösch, Brillo, Bullrich, Camaño (G.), Canela, Canevarolo, Cantero Gutiérrez, Canteros, Cantos, Carlotto, Carmona, Caserio, Cavadini, César, Chiacchio, Cigogna, Cittadini, Coirini, Collantes, Comelli, Conti, Córdoba (J. M.), Córdoba (S. M.), Coscia, Daher, Dalla Fontana, Daud, Daza, De Bernardi, De la Barrera, De la Rosa, Depetri, Di Landro, Di Tullio, Díaz Bancalari, Díaz Roig, Díaz, Doven, Fadel, Fernández, Ferrá de Bartol, Ferrigno, Figueroa, Fiol, Galantini, Gallo, García de Moreno, García (M. T.), Garrido Arceo, Genem, Giacomino, Gioja, Giorgetti, Godoy (R. E.), González (J. P.), Gutiérrez (F. V.), Gutiérrez (G. B.), Heredia, Herrera (A.), Herrera (G. N.), Ilarregui, Ingram, Irrazábal, Iturrieta, Kakubur, Kunkel, Landau, Lauritto, López, Lorenzo Borocotó, Lovaglio Saravia, Marcó del Pont, Marconato, Marconetto, Marino (J. I.), Massei, Mediza, Méndez de Ferreyra, Merino, Moisés, Monayar, Mongeló, Moreno, Müller, Nemirovski, Olmos, Osorio, Osuna, Pastoriza, Pérez (M. S.), Perié, Pinedo, Porto, Recalde, Richter, Rico, Rodríguez (O. E. R.), Rojkes, Román, Romero, Roquel, Rossi, Rosso, Salim (F. O.), Salim (J. A.), Salum, Sartori, Sluga, Snopek, Solanas, Soto, Spatola, Stella, Sylvestre Begnis, Thomas, Tulio, Urtubey, Uñac, Vaca Narvaja, Vargas Aignasse, Velarde, Villaverde, West y Wilder.

—Votan por la negativa los señores diputados: Abdala, Acuña Kunz, Aguad, Alchouron, Alvarez, Azcoiti, Baigorri, Baragiola, Beccani, Bisutti, Bonacorsi, Borsani, Camaño (D. A.), Camaño (E. O.), Carrió, Cassese, Chironi, De Marchi, De Narváez, Dellepiane, Di Pollina, Doga, Fabris, Ferri, Ferro, Galvalisi, García Méndez, García (S. R.), Garín de Tula, Ginzburg, Giudici, Godoy (J. C. L.), González (M. A.), Gorbacz, Hernández, Iglesias, Jano, Jerez (E. A.), Kroneberger, Lemos, Leyba de Martí, Lozano, Macaluse, Macchi, Macri, Mansur, Marino (A.), Martínez Garbino, Martínez, Menem, Morandini, Morini, Negri, Oviedo, Panzoni, Pérez (A.), Peso, Poggi, Quiroz, Raimundi, Ríos, Rodríguez (M. V.), Sarghini, Sosa, Storani, Storero, Tate, Tinnirello, Torrontegui, Varisco, Zimmermann y Zottos.

—Se abstienen de votar los señores diputados: Binner, Burzaco, Colombi, Cornejo y Vanossi.

Sr. Presidente (Balestrini). – En consideración el título III, capítulo I, que comprende el artículo 10.

Se va a votar nominalmente.

–Se practica la votación nominal.

–Conforme al tablero electrónico, sobre 221 señores diputados presentes, 146 han votado por la afirmativa y 72 por la negativa, registrándose además 2 abstenciones.

Sr. Secretario (Hidalgo). – Se han registrado 146 votos afirmativos y 72 negativos.

–Votan por la afirmativa los señores diputados: Accastello, Agüero, Alonso, Alvarez Rodríguez, Argüello, Arnold, Arriaga, Artola, Atanasof, Baladrón, Barrionuevo, Bejarano, Berraute, Bertol, Bertone, Bianchi Silvestre, Bianco, Bielsa, Bonasso, Bösch, Brillo, Bullrich, Burzaco, Camaño (G.), Canela, Canevarolo, Cantero Gutiérrez, Canteros, Cantos, Carlotto, Carmona, Caserio, Cavadini, César, Chiacchio, Cigogna, Cittadini, Coirini, Collantes, Colombi, Comelli, Conti, Córdoba (J. M.), Córdoba (S. M.), Coscia, Daher, Dalla Fontana, Daud, Daza, De Bernardi, De la Barrera, De la Rosa, Depetri, Di Landro, Di Tullio, Díaz Bancalari, Díaz Roig, Díaz, Dovená, Fadel, Fernández, Ferrá de Bartol, Ferrigno, Figueroa, Fiol, Galantini, Gallo, García de Moreno, García (M. T.), Garrido Arceo, Genem, Giacomino, Gioja, Giorgetti, Godoy (R. E.), González (J. P.), Gutiérrez (F. V.), Gutiérrez (G. B.), Heredia, Herrera (A.), Herrera (G. N.), Ilarregui, Ingram, Irrazábal, Iturrieta, Kakubur, Kunkel, Landau, Lauritto, López, Lorenzo Borocotó, Lovaglio Saravia, Macri, Marcó del Pont, Marconato, Marconetto, Marino (J. I.), Massei, Mediza, Méndez de Ferreyra, Merino, Moisés, Monayar, Mongeló, Moreno, Müller, Nemirovski, Olmos, Osorio, Osuna, Pastoriza, Pérez (M. S.), Perié, Pinedo, Porto, Recalde, Richter, Rico, Rodríguez (O. E. R.), Rojkes, Román, Romero, Roquel, Rossi, Rosso, Salim (F. O.), Salim (J. A.), Salum, Sartori, Sluga, Snopek, Solanas, Soto, Spatola, Stella, Sylvestre Begnis, Thomas, Tulio, Urtubey, Uñac, Vaca Narvaja, Vargas Aignasse, Velarde, Villaverde, West y Wilder.

–Votan por la negativa los señores diputados: Abdala, Acuña Kunz, Aguad, Alchouron, Alvarez, Azcoiti, Baigorri, Baragiola, Beccani, Binner, Bisutti, Bonacorsi, Borsani, Camaño (D. A.), Camaño (E. O.), Carrió, Cassese, Chironi,

Cornejo, De Marchi, De Narváez, Dellepiane, Di Pollina, Doga, Fabris, Ferri, Ferro, Galvalisi, García Méndez, García (S. R.), Garín de Tula, Ginzburg, Giudici, Godoy (J. C. L.), González (M. A.), Gorbacz, Hernández, Iglesias, Jano, Kroneberger, Lemos, Leyba de Martí, Lozano, Macaluse, Macchi, Mansur, Marino (A.), Martínez Garbino, Martínez, Menem, Morandini, Morini, Negri, Oviedo, Panzoni, Pérez (A.), Peso, Poggi, Quiroz, Raimundi, Ríos, Rodríguez (M. V.), Sarghini, Sosa, Storani, Storero, Tate, Tinnirello, Torrontegui, Varisco, Zimmermann y Zottos.

–Se abstienen de votar los señores diputados: Jerez (E. A.) y Vanossi.

Sr. Presidente (Balestrini). – En consideración el título III, capítulo II, que comprende los artículos 11 a 13.

Se va a votar nominalmente.

–Se practica la votación nominal.

–Conforme al tablero electrónico, sobre 221 señores diputados presentes, 148 han votado por la afirmativa y 70 por la negativa, registrándose además 2 abstenciones.

Sr. Secretario (Hidalgo). – Se han registrado 148 votos afirmativos y 70 negativos.

–Votan por la afirmativa los señores diputados: Accastello, Agüero, Alchouron, Alonso, Alvarez Rodríguez, Argüello, Arnold, Arriaga, Artola, Atanasof, Baladrón, Barrionuevo, Bejarano, Berraute, Bertol, Bertone, Bianchi Silvestre, Bianco, Bielsa, Bonasso, Bösch, Brillo, Bullrich, Burzaco, Camaño (G.), Canela, Canevarolo, Cantero Gutiérrez, Canteros, Cantos, Carlotto, Carmona, Caserio, Cavadini, César, Chiacchio, Cigogna, Cittadini, Coirini, Collantes, Colombi, Comelli, Conti, Córdoba (J. M.), Córdoba (S. M.), Coscia, Daher, Dalla Fontana, Daud, Daza, De Bernardi, De la Barrera, De la Rosa, Depetri, Di Landro, Di Tullio, Díaz Bancalari, Díaz Roig, Díaz, Dovená, Fadel, Fernández, Ferrá de Bartol, Ferrigno, Figueroa, Fiol, Galantini, Gallo, Galvalisi, García de Moreno, García (M. T.), Garrido Arceo, Genem, Giacomino, Gioja, Giorgetti, Godoy (R. E.), González (J. P.), Gutiérrez (F. V.), Gutiérrez (G. B.), Heredia, Herrera (A.), Herrera (G. N.), Ilarregui, Ingram, Irrazábal, Iturrieta, Jerez (E. A.), Kakubur, Kunkel, Landau, Lauritto, López, Lorenzo Borocotó, Lovaglio Saravia, Macri, Marcó del Pont, Marconato, Marconetto, Marino (J. I.), Massei, Mediza, Méndez de Ferreyra, Me-

rino, Moisés, Monayar, Mongeló, Moreno, Müller, Nemirovski, Olmos, Osorio, Osuna, Pastoriza, Pérez (M. S.), Perié, Pinedo, Porto, Recalde, Richter, Rico, Rodríguez (O. E. R.), Rojkes, Román, Romero, Roquel, Rossi, Rosso, Salim (J. A.), Salum, Sartori, Sluga, Snopek, Solanas, Soto, Spatola, Stella, Sylvestre Begnis, Thomas, Tulio, Urtubey, Uñac, Vaca Narvaja, Vargas Aignasse, Velarde, Villaverde, West y Wilder.

—Votan por la negativa los señores diputados: Abdala, Acuña Kunz, Aguad, Alvarez, Azcoiti, Baigorri, Baragiola, Beccani, Binner, Bisutti, Bonacorsi, Borsani, Camaño (D. A.), Camaño (E. O.), Carrió, Cassese, Chironi, Cornejo, De Marchi, De Narváez, Dellepiane, Di Pollina, Doga, Fabris, Ferri, Ferro, García Méndez, García (S. R.), Garín de Tula, Ginzburg, Giudici, Godoy (J. C. L.), González (M. A.), Gorbacz, Hernández, Iglesias, Jano, Kroneberger, Lemos, Leyba de Martí, Lozano, Macaluse, Macchi, Mansur, Marino (A.), Martínez Garbino, Martínez, Menem, Morandini, Morini, Negri, Oviedo, Panzoni, Pérez (A.), Peso, Poggi, Quiroz, Raimundi, Ríos, Rodríguez (M. V.), Sarghini, Sosa, Storani, Storero, Tate, Tinnirello, Torrontegui, Varisco, Zimmermann y Zottos.

—Se abstienen de votar los señores diputados: Salim (F. O.) y Vanossi.

Sr. Presidente (Balestrini). — En consideración el título III, capítulo III, que comprende los artículos 14 y 15.

Se va a votar nominalmente.

—Se practica la votación nominal.

—Conforme al tablero electrónico, sobre 221 señores diputados presentes, 148 han votado por la afirmativa y 70 por la negativa, registrándose además 2 abstenciones.

Sr. Secretario (Hidalgo). — Se han registrado 148 votos afirmativos y 70 negativos.

—Votan por la afirmativa los señores diputados: Accastello, Agüero, Alchouron, Alonso, Alvarez Rodríguez, Argüello, Arnold, Arriaga, Artola, Atanasof, Baladrón, Barrionuevo, Bejarano, Berraute, Bertol, Bertone, Bianchi Silvestre, Bianco, Bielsa, Bonasso, Bösch, Brillo, Bullrich, Burzaco, Camaño (G.), Canela, Canevarolo, Cantero Gutiérrez, Canteros, Cantos, Carlotto, Carmona, Caserio, Cavadini, César, Chiacchio, Cigogna, Cittadini, Coirini, Collantes, Colombi, Comelli, Conti, Córdo-

ba (J. M.), Córdoba (S. M.), Coscia, Daher, Dalla Fontana, Daud, Daza, De Bernardi, De la Barrera, De la Rosa, Depetri, Di Landro, Di Tullio, Díaz Bancalari, Díaz Roig, Díaz, Doven, Fadel, Fernández, Ferrá de Bartol, Ferrigno, Figueroa, Fiol, Galantini, Gallo, Galvalisi, García de Moreno, García (M. T.), Garrido Arceo, Genem, Giacomino, Gioja, Giorgetti, Godoy (R. E.), González (J. P.), Gutiérrez (F. V.), Gutiérrez (G. B.), Heredia, Herrera (A.), Herrera (G. N.), Ilarregui, Ingram, Irrazábal, Iturrieta, Kakubur, Kunkel, Landau, Lauritto, López, Lorenzo Borocotó, Lovaglio Saravia, Macri, Marcó del Pont, Marconato, Marconetto, Marino (J. I.), Massei, Mediza, Méndez de Ferreyra, Merino, Moisés, Monayar, Mongeló, Moreno, Müller, Nemirovski, Olmos, Osorio, Osuna, Pastoriza, Pérez (M. S.), Perié, Pinedo, Porto, Recalde, Richter, Rico, Rodríguez (O. E. R.), Rojkes, Román, Romero, Roquel, Rossi, Rosso, Salim (F. O.), Salim (J. A.), Salum, Sartori, Sluga, Snopek, Solanas, Soto, Spatola, Stella, Sylvestre Begnis, Thomas, Tulio, Urtubey, Uñac, Vaca Narvaja, Vargas Aignasse, Velarde, Villaverde, West y Wilder.

—Votan por la negativa los señores diputados: Abdala, Acuña Kunz, Aguad, Alvarez, Azcoiti, Baigorri, Baragiola, Beccani, Binner, Bisutti, Bonacorsi, Borsani, Camaño (D. A.), Camaño (E. O.), Carrió, Cassese, Chironi, Cornejo, De Marchi, De Narváez, Dellepiane, Di Pollina, Doga, Fabris, Ferri, Ferro, García Méndez, García (S. R.), Garín de Tula, Ginzburg, Giudici, Godoy (J. C. L.), González (M. A.), Gorbacz, Hernández, Iglesias, Jano, Kroneberger, Lemos, Leyba de Martí, Lozano, Macaluse, Macchi, Mansur, Marino (A.), Martínez Garbino, Martínez, Menem, Morandini, Morini, Negri, Oviedo, Panzoni, Pérez (A.), Peso, Poggi, Quiroz, Raimundi, Ríos, Rodríguez (M. V.), Sarghini, Sosa, Storani, Storero, Tate, Tinnirello, Torrontegui, Varisco, Zimmermann y Zottos.

—Se abstienen de votar los señores diputados: Jerez (E. A.) y Vanossi.

Sr. Presidente (Balestrini). — En consideración el título III, capítulo IV, que comprende los artículos 16 a 27.

Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

Sr. Pinedo. — Señor presidente: quiero señalar que respecto del artículo 20, que alude al artículo 82 de la Constitución Nacional; el artículo 21, que no pone término de tratamiento a

la cuestión; el artículo 22, que también se refiere al artículo 82 de la Constitución, y el artículo 24, que exige que ambas Cámaras rechacen el decreto para que éste se considere derogado, vamos a votar en forma negativa.

Como muy bien ha explicado el señor diputado Rossi, estos juicios que emitirá la Cámara se harán por medio de resoluciones, por eso no es aplicable el artículo 82 de la Constitución, que se refiere a la sanción de leyes y no de resoluciones.

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

Sr. Urtubey. – Señor presidente: nosotros insistimos en el texto porque el artículo 82 de la Constitución justamente determina cómo se manifiesta la voluntad del Congreso y ésta se da no sólo por medio de las leyes sino también a través de las resoluciones.

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

–Se practica la votación nominal.

–Conforme al tablero electrónico, sobre 222 señores diputados presentes, 137 han votado por la afirmativa y 82 por la negativa, registrándose además 2 abstenciones.

Sr. Secretario (Hidalgo). – Se han registrado 137 votos por la afirmativa y 82 por la negativa.

–Votan por la afirmativa los señores diputados: Accastello, Agüero, Alonso, Alvarez Rodríguez, Argüello, Arnold, Arriaga, Artola, Atanasof, Baladrón, Barrionuevo, Bejarano, Berraute, Bertone, Bianchi Silvestre, Bianco, Bonasso, Bösch, Camaño (G.), Canela, Canevarolo, Cantero Gutiérrez, Canteros, Cantos, Carlotto, Carmona, Caserio, Cavadini, César, Chiacchio, Cigogna, Cittadini, Coirini, Collantes, Colombi, Conti, Córdoba (J. M.), Córdoba (S. M.), Coscia, Daher, Daud, Daza, De Bernardi, De la Barrera, De la Rosa, Depetri, Di Landro, Di Tullio, Díaz Bancalari, Díaz Roig, Díaz, Doven, Fadel, Fernández, Ferrá de Bartol, Ferrigno, Figueroa, Fiol, Galantini, Gallo, García de Moreno, García (M. T.), Garrido Arceo, Genem, Giacomino, Gioja, Giorgetti, Godoy (R. E.), González (J. P.), Gutiérrez (F. V.), Gutiérrez (G. B.), Heredia, Herrera (A.), Herrera (G. N.), Ilarregui, Ingram, Irrazábal, Iturrieta, Kakubur, Kunkel, Landau,

Lauritto, López, Lorenzo Borocotó, Lovaglio Saravia, Marcó del Pont, Marconato, Marconetto, Marino (J. I.), Massei, Mediza, Méndez de Ferreyra, Merino, Moisés, Monayar, Mongeló, Moreno, Müller, Nemirovski, Olmos, Osorio, Osuna, Pastoriza, Pérez (M. S.), Perié, Porto, Recalde, Richter, Rico, Rodríguez (O. E. R.), Rojkes, Román, Romero, Roquel, Rossi, Rosso, Salim (F. O.), Salim (J. A.), Salum, Sartori, Sluga, Snopek, Solanas, Soto, Spatola, Stella, Sylvestre Begnis, Thomas, Tulio, Urtubey, Uñac, Vaca Narvaja, Vargas Aignasse, Velarde, Villaverde, West y Wilder.

–Votan por la negativa los señores diputados: Abdala, Acuña Kunz, Aguad, Alchouron, Alvarez, Azcoiti, Baigorri, Baragiola, Beccani, Bertol, Bielsa, Binner, Bisutti, Bonacorsi, Borsani, Brillo, Bullrich, Burzaco, Camaño (D. A.), Camaño (E. O.), Carrió, Cassese, Chironi, Comelli, Cornejo, De Marchi, De Narváez, Dellepiane, Di Pollina, Doga, Fabris, Ferri, Ferro, Galvalisi, García Méndez, García (S. R.), Garín de Tula, Ginzburg, Giudici, Godoy (J. C. L.), González (M. A.), Gorbacz, Hernández, Iglesias, Jano, Jerez (E. A.), Kroneberger, Lemos, Leyba de Martí, Lozano, Macaluse, Macchi, Macri, Mansur, Marino (A.), Martínez Garbino, Martínez, Menem, Morandini, Morini, Negri, Oviedo, Panzoni, Pérez (A.), Peso, Pinedo, Poggi, Quiroz, Raimundi, Ríos, Rodríguez (M. V.), Sarghini, Sosa, Storani, Storero, Tate, Tinnirello, Torrontegui, Vanossi, Varisco, Zimmermann y Zottos.

–Se abstienen de votar los señores diputados: Dalla Fontana y Ritondo.

Sr. Presidente (Balestrini). – El artículo 28 es de forma.

Queda definitivamente sancionado el proyecto de ley.¹

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

Habiéndose cumplido con el objeto de la convocatoria, queda levantada la sesión.

–Es la hora 19 y 27.

HORACIO M. GONZÁLEZ MONASTERIO.

Director del Cuerpo de Taquígrafos.

¹ Véase el texto de la sanción en el Apéndice. (Pág. 94.)

decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional.

Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento de forma inmediata.

Impedimento

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

Rechazo

Art. 24. – 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 vigencia.

Potestades ordinarias del Congreso

Art. 25. – Las disposiciones de esta ley y el curso de los procedimientos en ella establecidos no obstan al ejercicio de las potestades ordinarias del Congreso 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 mantendrá la competencia prevista por el artículo 4º de la ley 25.790

Art. 28. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.
(Ley. 26.122)

Dada en la sala de sesiones del Congreso Argentino, en Buenos Aires, a los veinte días del mes de julio del año dos mil seis.

ALBERTO E. BALESTRINI.
Enrique R. Hidalgo.
Secretario de la C. de DD.

JOSÉ J. B. PAMPURO.
Juan H. Estrada.
Secretario Parlamentario
del Senado.

2. DECLARACIONES

1

La Cámara de Diputados de la Nación

DECLARA:

De interés de esta Honorable Cámara de Diputados los festejos del 453º aniversario de la fundación de la ciudad de Santiago del Estero, a conmemorarse el próximo 25 de julio del corriente año.

Dada en la Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, en Buenos Aires, el día veintidós de julio de dos mil seis.

ALBERTO E. BALESTRINI.
Enrique R. Hidalgo.
Secretario de la C. de DD.

B. INSERCIONES

1

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA CARRIO

Fundamentos del rechazo de la señora diputada al dictamen de mayoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales en el proyecto de ley en revisión sobre régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes

Quiero exponer mi rechazo al proyecto en revisión proveniente del Senado, por el cual se formula una pretendida regulación de los decretos de necesidad y urgencia.

En cuanto a la regulación propuesta por mi bloque, me remito a los proyectos presentados en el dictamen de minoría. En nuestra propuesta han quedado saldadas las cuestiones de pronunciamiento expreso, silencio, plazo y sanciones por no tratamiento, que el dictamen de mayoría elude prever deliberadamente. Así, nosotros hablamos de 10 días que tiene la comisión bicameral permanente para, una vez recibido un decreto sometido a su consideración, despacharse acerca de su validez o invalidez y elevar su dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. Hablamos también de que en un plazo de 30 días, contados a partir del día siguiente al de la recepción o del vencimiento del plazo para la emisión, cada Cámara deberá expedirse expresamente sobre la validez del decreto. Y agregamos que vencido tal plazo de tratamiento hará que el decreto se considere como no ratificado e igual solución para la no aprobación por una o ambas Cámaras. La falta de regulación de estas cuestiones (que presenta el proyecto del Senado) tiene el firme propósito de blindar una vez más cualquier posibilidad de los bloques minoritarios y de la ciudadanía toda de ejercer el control debido sobre los actos de gobierno decididos por este tipo de decretos.

Quiero referirme particularmente a todas las oportunidades en las cuales fueron presentados proyectos sobre este tema. En varias de ellas, las mismas legisladoras y los mismos legisladores que hoy acompañan el proyecto de mayoría habían propuesto regulaciones similares a las que hoy adhiere el bloque ARI.

La propuesta de mi bloque es la que históricamente yo he sostenido a lo largo de todos mis períodos como diputada desde la Convención Constituyente. No ha cambiado según perteneciera a un partido que ejercía la Presidencia o a un bloque de oposición. En estos temas, como en tantos otros, debe mantenerse la coherencia, no como un mero acto de demostración de buena fe en las prácticas políticas sino como una verdadera herramienta de fortalecimiento de la República.

Es necesario, además, que esta regulación sea dictada observando lo que hasta hoy ha sucedido con este tipo de decretos en relación al partido político que ocupaba el Poder Ejecutivo y los bloques oficialistas y de oposición de turno. De otro modo, caeríamos en el mero voluntarismo de algunas y algunos legisladores.

Estamos perdiendo la oportunidad de dar a la cláusula constitucional su real dimensión e interpretación: una regulación de autocensura o autolimitación para que quien ostenta el poder no lo haga de forma abusiva. Porque no hay que olvidar que el artículo 99 de nuestra Carta Magna, en su inciso 3, lo que hace es sentar el principio prohibitivo general según el cual “el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo”. Esta pauta debe ser la directriz, y no perderse nunca de vista. Impera en todo lo relativo a los decretos de necesidad y urgencia en la Constitución. Quiero decir, la regla es la prohibición bajo nulidad absoluta e insanable. Los decretos de necesidad y urgencia son una excepción, y como tal, la interpretación de la norma, debe ser restrictiva. Ahora bien, si se da la excepción, y se está en presencia de un decreto de necesidad y urgencia, ha quedado sentado que la Constitución le atribuye al Congreso el control de los mismos. Lo que la Constitución no ha previsto es el trámite y los alcances de la intervención del Congreso, sino que lo ha dejado subordinado a una ley especial que deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Y en relación a esta ley, siempre debe seguirse el principio prohibitivo y restrictivo antes mencionado, y es lo que hice en todas mis intervenciones, no así quienes ejercen hoy el poder, que parecen obviar u olvidar que, aunque circunstancialmente parezca imposible, los pueblos no toleran los gobiernos totalitarios de manera indefinida. Y también olvidan que las mayorías y minorías son tan cambiantes como cualquier variable que dependa de la voluntad popular.

En los cambios de postura con respecto a la regulación de los decretos, la variable de ajuste siempre ha sido la misma: si se ejercía el poder tanto en el ámbito del Ejecutivo como del Legislativo, o si se trataba de un partido de oposición. Y aquí le cabe tanto al justicialismo, hoy devenido en Frente para la Victoria, como al radicalismo. Ambos partidos mo-

dificaron sus posturas según fuera su turno en el poder.

Durante 1996, mientras el Partido Justicialista ejercía el Poder Ejecutivo y constituía la mayoría parlamentaria, se emitió un dictamen que establecía un plazo de diez días contados a partir del dictamen de la comisión bicameral para el pronunciamiento de ambas Cámaras, pero convertía en convalidación o vigencia el silencio del Congreso. Es decir, el silencio tenía un significado concreto.

En esa oportunidad el radicalismo, que ocupaba el lugar de la oposición y en el cual yo me encontraba, postulaba que, vencido el plazo, el silencio implicaba la no ratificación.

Durante mi presidencia de la Comisión de Asuntos Constitucionales (1999 hasta 2001), período en el cual gobernaba la Alianza, de la cual yo formaba parte, se emitieron un dictamen de mayoría y otros de minoría.

El dictamen de mayoría (O.D. N° 1.949, año 2001) fue suscrito por la hoy senadora Fernández de Kirchner y Adrián Menem, entre otros. Allí la actual senadora estaba de acuerdo con la imposición del plazo para el tratamiento por parte del Congreso, en primer lugar (artículo 21 del proyecto). Y en segundo lugar, le daba expreso contenido al silencio del Poder Legislativo. El artículo 23 del proyecto proponía: “El rechazo o falta de aprobación por una o ambas Cámaras importará su nulidad absoluta, careciendo de efectos legales con retroactividad a la fecha de emisión”. El artículo 24 en concordancia propugnaba: “Si cualquiera de las Cámaras no se expidiese en el plazo legal, se entenderá, sin admitirse interpretación en sentido contrario, que existe rechazo del decreto por inexistencia del estado de necesidad y urgencia”.

Hoy, la senadora y los diputados de su partido consideran que la misma Constitución que ellos interpretaban como oposición no permite establecer plazo ni dotar de significado al silencio. Es obvio que la Constitución es la misma. Lo que cambió es que hoy son gobierno, y pretenden todo el poder sin ningún tipo de escrutinio público y constitucional.

El dictamen en minoría que yo suscribí en ese momento y que puede verificarse en el mismo Orden del Día N° 1.949 de las sesiones ordinarias del año 2001, establecía, al igual que el actual proyecto presentado por mi bloque, un plazo y regulaba el silencio de las Cámaras en el mismo sentido que lo hace hoy, es decir, silencio igual a no ratificación. Queda claro que, para mí, la Constitución es y será la misma, forme o no parte del bloque oficialista, ostente o no el poder.

La diferencia que tuvimos en ese momento con la entonces diputada Fernández de Kirchner es el plazo que le otorgábamos al Congreso para expedirse. Fernández de Kirchner imponía un plazo

mucho menor que el que yo en ese momento proponía. Pasó de poner un plazo en 2001 a no ponerlo en 2006. Los peligros que veía ante la inexistencia de un plazo caen cuando es gobierno.

La Alianza, de la cual formaba parte el radicalismo, en el año 2001, modificó lo que sostenía en 1996 y postulaba la validez del decreto ante el vencimiento del plazo y el silencio del Congreso. Es decir, cuando fue gobierno, cambió la posición coincidiendo por lo que en 1996 y hoy sostiene el oficialismo.

No haber acompañado este y otros proyectos similares a los que el actual gobierno ha presentado para acumular poder, me valió la ida del bloque de la Alianza y la acusación de traición. Lo único que he hecho y continuaré haciendo es proponer con responsabilidad, coherencia y pensando en la ciudadanía y no en los intereses de turno. Es el mandato constitucional, no otro.

Es más, hay un antecedente anterior: yo no voté el núcleo de coincidencias básicas en la Convención Constituyente, siendo convencional radical, ni voté el Reglamento porque me opuse a la delegación legislativa, dije en ese momento que por allí iba a morir la República. Tampoco voté la convalidación de los decretos de necesidad y urgencia. Nuevamente, y para que no queden dudas, mi coherencia no es caprichosa, responde a una postura jurídico-constitucional razonada y fundamentada.

La regulación de los decretos de necesidad y urgencia nunca fue un tema menor o de mero interés de análisis de doctrinarios.

Previamente al año 2001, en el cual se emiten los dictámenes mencionados, hubo intentos de negociación por parte de la propia Alianza para lograr la aprobación del dictamen. En aquel momento, vino el entonces secretario general de la Presidencia, que era Jorge de la Rúa, a pedir a la Comisión de Asuntos Constitucionales que yo fuera a negociar este tema con el entonces presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado, Jorge Yoma. A ello me negué.

Un mes después se trataba el tema de las "coimas" en el Senado. Es decir que yo tenía la sospecha de que en realidad en el paquete de la reforma laboral iba incluida la negociación con el Senado sobre los decretos de necesidad y urgencia. Por eso en septiembre, cuando tuvimos una reunión de comisión, les dije: "Vieron, esto era algo que no tenía otra explicación, sino subalterna".

Al año siguiente se produjo un debate, en ese momento al oficialismo lo representaba Natale y decidimos aprobar un dictamen. El criterio del oficialismo, de la Alianza, fue el que hoy tiene la mayoría actual.

Y en 2001 definitivamente no se llegó al acuerdo, hubiéramos tenido mayoría para los 60 días porque parte de la Alianza más el PJ hubiéramos podido sacar el vencimiento que queríamos.

Es decir, a cinco años vista de aquellos hechos, nos encontramos con la misma lógica: la del poder absoluto e indefinido en manos del Poder Ejecutivo, aun respecto de los propios diputados oficialistas.

Para concluir, quiero compartir con ustedes esta sensación de profunda tristeza y pena que me causa el hecho de que existan diputados que hacen una lectura restrictiva sobre los decretos de necesidad y urgencia cuando son oposición, y una lectura sumamente permisiva cuando son poder. Significa que cuando son oposición sí logran vislumbrar el peligro que significa para el sistema republicano de división de poderes, y cuando son poder quieren romper con el sistema republicano de gobierno. Yo quedo con la conciencia tranquila, porque siendo oposición o siendo gobierno, mi lectura sobre la constitución no cambió, y mi defensa de la República siempre estuvo intacta, fundada en una firme y sostenida coherencia.

Por lo expuesto y lo vertido en el dictamen de minoría, expreso mi rechazo.

2

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA CESAR

Fundamentos del apoyo de la señora diputada al dictamen de mayoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales en el proyecto de ley en revisión sobre régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes

Para poder clarificar esta cuestión, luego de todo lo que se ha hablado, quisiera resaltar algunos puntos que nos ayudarán a comprender y valorar el proyecto de ley que aquí debatimos.

En honor a la brevedad no habré de reiterar aquí los antecedentes del reconocimiento constitucional de las facultades dadas al Poder Ejecutivo por la Reforma Constitucional de 1994. Simplemente diré que con ella se pretendió poner un coto al ejercicio que de hecho se hacía de estas facultades para casos de necesidad y urgencia o aun por delegación legislativa. Ello a través del reconocimiento de su carácter excepcional y el contralor legislativo ulterior establecido en la letra expresa de los artículos 99, inciso 3, y 76 de la Constitución Nacional.

En tal sentido, el inciso 3, del artículo 99, en su 4º párrafo, establece la necesidad de la sanción de una ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara que regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.

Entonces, no tienen lugar ya las voces que argumentan que este Congreso está creando los decretos de necesidad y urgencia o que esto sería el otor-

gamiento de facultades que el Ejecutivo hasta ahora desconocía. Muy al contrario, desde la reforma constitucional, se reconoce que es facultad del Ejecutivo dictar decretos de necesidad y urgencia, en uso de sus facultades discrecionales. Lo mismo se prevé respecto de la legislación delegada. Se fija su prohibición expresa y a renglón seguido se establecen las modalidades de excepción, siendo éstas la expresa limitación dada por el Congreso en el acto de delegación, el tiempo de vigencia de la misma y el control legislativo posterior.

Por último, y con relación a la promulgación parcial de las leyes, en el artículo 80 de la Carta Magna se sigue igual mecánica. Se sienta su carácter excepcional y con ello las condiciones de vigencia de la excepción, que son que conserve autonomía normativa y tal aprobación parcial no altere el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso.

Entonces, con todo ello debo concluir preliminarmente que las facultades legislativas de excepción reconocidas en cabeza del Poder Ejecutivo nacional son constitucionales a la luz de la Carta Magna.

Ahora bien, ya en la Norma Suprema, y como consecuencia del carácter excepcional de tales facultades, se establecen algunos lineamientos que debe seguir el Congreso a los efectos de controlar al Ejecutivo en cumplimiento del equilibrio de poderes propio de una República. Y nótese que digo “equilibrio” y no “división”, porque ya se ha superado la concepción de la división estanca de poderes expuesta clásicamente en la obra de Montesquieu, reemplazada por el “sistema de pesos y contrapesos” que nuestra Constitución reformada profundiza, redistribuyendo poder entre órganos existentes y creando mecanismos nuevos de control recíproco o externo.

Aquí reside la importancia de este proyecto, el mismo viene a cumplir con un precepto constitucional aún pendiente, justamente por mora de este cuerpo en sancionar la debida norma que reglamente el funcionamiento de la comisión bicameral creada por el citado artículo 99, inciso 3, de la Norma Constitucional.

Este proyecto cumple con la misión del Legislativo de controlar al Ejecutivo en ejercicio de estas facultades excepcionales con las que cuenta. Y es un proyecto valioso porque establece un trámite parlamentario común a las tres especies, sin reiteraciones normativas innecesarias respecto de aquellos puntos claramente contemplados en la Constitución.

Avanzando sobre los requisitos constitucionales prevé que, ante la falta de elevación dentro del plazo constitucional y legal de 10 días del jefe de Gabinete de los decretos a la comisión bicameral, podrá ésta analizar de oficio los decretos y dictaminar para su elevación a las Cámaras.

Lo mismo sucede con relación a la falta de cumplimiento de la comisión bicameral de su obligación de dictaminar en el plazo de 10 días. Ello habilita a las Cámaras a analizar de oficio los citados decretos. Esto refleja el claro compromiso que como legisladores asumimos para el tratamiento y resolución a este respecto, en un contexto en el que justamente la inercia ha sido la dominante.

El proyecto es superador también respecto del estado de cosas actual, porque prevé que las Cámaras se pronunciarán a través de resoluciones que no podrán ser vetadas. Es de subrayarse que actualmente estamos en un estado de situación tal que para la derogación de un decreto de los mencionados, se debe recurrir al procedimiento de derogación de las leyes, con el consiguiente riesgo de que el Poder Ejecutivo las veto.

Por último, y con relación a la plena vigencia de los decretos dictados de conformidad con las normas constitucionales que facultan al Poder Ejecutivo para ello, debe subrayarse que la posición adoptada por el proyecto condice con el principio general del derecho receptado por el artículo 2° del Código Civil, que reza que las normas jurídicas tienen plena vigencia desde su publicación en el Boletín Oficial. Sostener, por el contrario, una vigencia precaria o aun una deficiencia en la génesis de estos actos de gobierno sería atentatorio de la seguridad jurídica y con ello de los derechos de los particulares nacidos bajo su amparo.

Siendo entonces ésta la premisa conceptual principal sobre la que se erige el sistema de la normativa analizada, y vista ella a la luz de la manda constitucional dirigida a las Cámaras para que éstas se manifiesten de modo expreso (artículo 82). Sólo nos resta concluir que cada decreto que se dicte de conformidad con las normas constitucionales tendrá plena vigencia como norma perfecta y válida dentro del ordenamiento jurídico vigente, hasta tanto el rechazo expreso y fundado de ambas Cámaras decida lo contrario.

Con ello se salvaguardan la normalidad y seguridad jurídica, a más de los derechos de los ciudadanos. Naturalmente esto respeta los valores immanentes al derecho constitucional y en este sentido podemos estar conformes con la labor desarrollada: estamos dando plena vigencia a la manda constitucional a través de un proyecto que es fruto de la intensa labor del Senado y del debate dado en la Comisión de Asuntos Constitucionales a la que pertenece.

Este proyecto de ley cobra a su vez un sentido más trascendente si se lo mira desde la óptica de su inserción en toda una política que desde el gobierno tiende a restablecer la normalidad institucional luego de un período de laxitud de los pilares de la ética pública.

Por todas las razones antes expuestas señor presidente, es que tengo para mí la más sincera convicción de estar aportando un instrumento de enor-

me valía que consolida las instituciones de la Republica, marcando un hito en la historia política argentina.

3

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA COMELLI

Fundamentos del rechazo de la señora diputada al dictamen de mayoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales en el proyecto de ley en revisión sobre régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes

Todos los gobiernos en estos diez años dijeron hallarse en “circunstancias excepcionales...” y con la colaboración y hasta sumisión de cada oficialismo de turno en el Congreso han obtenido el silencio ante sus decretos de necesidad y urgencia y, lo que es tanto o más preocupante, la emisión de “cheques en blanco” para que el presidente y sus ministros ejerzan atribuciones delegadas, como es el caso de la reciente aprobación de los superpoderes.

La situación no da para más y es preciso no sólo dictar la ley que la Constitución manda que sancionemos, sino que ésta rectifique de manera categórica el mandato originario del constituyente que, a todas luces, no quiso precisamente favorecer el dictado de decretos de necesidad y urgencia ni tampoco que se delegaran graciosamente facultades del Congreso al Poder Ejecutivo. No olvidemos, lo repito, que uno de los postulados fundamentales de la última reforma constitucional de la que salieron estos engendros institucionales fue atenuar el hiperpresidencialismo.

En ese sentido apoyamos plenamente la ortodoxia del pensamiento del diputado Natale, a quien nadie le contó qué se quiso decir cuando se sancionaron estas cláusulas constitucionales sino que las vivió por ser convencional. Creemos con él que la República ganaría en salud y los argentinos todos en seguridad y derechos si disponemos que si la comisión bicameral que contempla el proyecto (que creemos adecuada en un número de diputados y senadores) no se pronuncia en diez días corridos, el decreto será nulo, lo mismo que si en otros no definen las Cámaras.

Debemos darnos cuenta de que se trata de revertir una mala costumbre, una inercia conductual a contrario de la voluntad de la misma Constitución que se ha reiterado de manera constante desde hace diez años (o más, porque no debemos olvidar que aun antes de la reforma de 1994 tanto los presidentes constitucionales Menem como Alfonsín dictaron sus decretos de necesidad y urgencia). Debemos operar con determinación y reglamentar la Constitución de acuerdo a su espíritu y no tengo la menor duda de que su espíritu siempre nos ha dicho

que si el Congreso no ratifica un decreto de necesidad y urgencia dentro de un plazo muy corto éste caduca en su vigencia. Otra cosa es considerar los casos de derechos adquiridos a su amparo, que pueden perfectamente ser discernidos sin apartarnos de aquella idea, desterrando para siempre el supuesto de sanción ficta o de perdurabilidad *sine die* de vigencia de los decretos por el silencio del Congreso. Debemos animarnos a cambiar esta mala tradición que le ha impuesto a la democracia el Poder Ejecutivo. Decreto no ratificado expresamente dentro de un breve plazo nunca ha regido porque fue dictado por fuera de la previsión constitucional que autoriza su dictado.

Si no encaramos nuestra responsabilidad legislativa y seguimos mirando para otro lado dejando que el Poder Ejecutivo se convierta cada vez más en legislador, bajo el pretexto de una sempiterna emergencia, no sólo seguiremos padeciendo las desastrosas consecuencias que hemos vivido (las últimas crisis económicas, no lo olvidemos, fueron manejadas por los ministros de turno con facultades delegadas y mediante decretos de necesidad y urgencia) sino que veremos día a día envilecerse a la democracia y a su dilecta hija, la República.

Como nos dice magistralmente el doctor Alejandro Pérez Hualde fustigando como pocos el engaño de la “emergencia permanente” y, por ende, del sustento de la mayoría de los decretos de necesidad y urgencia: “...Esta es –quizás– nuestra mayor fuente de síntomas que nos acercan a la conclusión compartida por tantos autores del derecho público en el sentido de mostrar una emergencia de naturaleza permanente o ‘perpetua’, en palabras de Agustín Gordillo, quien afirma que ‘esta emergencia es perpetua porque desde ahora vemos y seguiremos viendo la realidad. Entró en emergencia final la fantasía de los argentinos. La realidad está tan mala como siempre’. Nos enseña este autor que: ‘...Antes de la Reforma Constitucional de 1994 los mecanismos constitucionales para enfrentar una crisis jurídico-política eran muy limitados: intervención federal y estado de sitio. Esto llevó a la elaboración jurisprudencial de una teoría de soporte del empleo de los decretos de necesidad y urgencia, no previstos –antes bien, prohibidos– por la Constitución Nacional. La Corte Suprema, en ‘Peralta’, impuso los requerimientos de validez del decreto de necesidad y urgencia: 1. que exista una situación de grave emergencia; 2. que el empleo de los mecanismos ordinarios de elaboración y sanción de las leyes no sea posible; 3. que el Congreso en uso de sus facultades constitucionales no resuelva lo contrario o algo distinto sobre el mismo punto. La reforma constitucional de 1994 trajo dos nuevos mecanismos; hoy la Constitución tiene previsto además del estado de sitio (artículos 23 y 75, inciso 29, de la Constitución Nacional) y la intervención federal (artículo 75, inciso 31, de la Constitución Nacional), la

delegación legislativa en materias de emergencia pública (artículo 76 de la Constitución Nacional) y el dictado de decretos de necesidad y urgencia (artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional). Para los segundos previó una ley especial de reglamentación y para ambos una comisión bicameral permanente de primer control legislativo.”.

Concluye este autor que “...no ha sido posible un empleo adecuado de estos mecanismos jurídicos por distintas causas de tipo general y por otras de índole particular de cada uno de los institutos. Son causas de naturaleza general la falta de dictado de la ley especial de procedimiento de aprobación de los decretos de necesidad y urgencia y la omisión de la creación de la comisión bicameral permanente prevista por el ordenamiento jurídico para el control legislativo del empleo de estas facultades extraordinarias (artículos 99, inciso 3, y 100, inciso 12, de la Constitución Nacional). Esta actitud omisa del Poder Legislativo pone en evidencia el descontrol total del accionar del Poder Ejecutivo desde el Congreso de la Nación. Es más, la causa más profunda es la clara evidencia de la falta de voluntad política del órgano legislativo para ejercer el control encomendado por la Constitución...”.

En cuanto a la delegación de facultades (otra hija dilecta de la emergencia y de la voraz necesidad del Poder Ejecutivo de tener más y más poder), el autor que cito nos enseña que: “...A través del dictado de la ley 25.344, en noviembre de 2000, luego de la ley 25.414 (artículo 1º), en marzo de 2001 y –finalmente– en la ley 25.561 (artículo 10) de enero de 2002 (prorrogada a través de la ley 25.820) el Congreso Nacional hace delegación de sus facultades constitucionales en tres oportunidades dentro de un lapso de catorce meses, excediendo en cada una de ellas notoriamente el marco del artículo 76 de la Constitución Nacional. Lo hace con alguna limitación en el primer caso pero con gran amplitud en el segundo –recordemos aquello de los 11 superpoderes para Cavallo– y mayor aún en el tercero... En ninguna de las cuatro oportunidades pudo el Congreso introducir la comisión bicameral permanente que la Constitución ha previsto. Lo que es lo mismo: en ninguna de las cuatro oportunidades tuvo voluntad de controlar el empleo de las facultades que delegaba...”.

A guisa de colofón, nos efectúa el autor este sombrero diagnóstico sobre lo que él piadosamente llama las “anomalías” en el empleo de los decretos de necesidad y urgencia: a) No se ha dictado aún la ley especial que previó el texto constitucional para su reglamentación, por lo que hoy es imposible el empleo correcto de este instrumento; por esta razón la Corte Suprema ha descalificado algún decreto de necesidad y urgencia, como ocurrió en “Verrocchi”, pero en otros casos ha desdeñado esta ausencia como causal de nulidad del decreto de necesidad y urgencia, como fue en “Rodríguez”; b) Han sido

usados en un número que excede los casos críticos donde efectivamente se haya producido una imposibilidad del empleo de los mecanismos de elaboración y sanción de las leyes; ha llamado la atención la Corte Suprema en “Provincia de San Luis” cómo debe evitarse la “colegislación” de ambos órganos, Ejecutivo y Legislativo; c) Se ha superpuesto el empleo de estos instrumentos en el marco de leyes que declararon la emergencia para habilitar la delegación de facultades; esto fue descalificado por la Corte Suprema en el ya mencionado fallo “Provincia de San Luis”; también se intentó este empleo *contra legem* en el decreto 120/2003 para habilitar el aumento de tarifas en contra del artículo 8º de la ley 25.561; d) Se ha utilizado esta facultad en combinación con la promulgación parcial de leyes (artículo 80 de la Constitución Nacional) para legislar en contra de lo que el Congreso decidía sobre determinadas materias; tal es el caso del decreto 214/2002, en colisión con la ley 25.561, y con veto parcial de los artículos 15, 16, 17 y 18 de la ley 25.563; e) Se ha ordenarizado de la facultad extraordinaria de su dictado.

Todo lo reseñado demuestra, una vez más lo digo, la enorme deuda que tenemos para con la República y la necesidad de salvarla cuanto antes y de la mejor manera.

Más allá de las circunstancias de cada crisis de las tantas que ha experimentado nuestro sufrido país, fuera económica, financiera, política, etcétera, se advierte una característica fundamental en el comportamiento de la clase política. Como dice Marfa Angélica Gelli: o bien no se emplean los instrumentos que la Constitución prevé para enfrentar la emergencia, o bien se los utiliza en forma defectuosa y contraria a las previsiones constitucionales.

En otros términos, no se dicta el estado de sitio aun cuando se han producido situaciones de conmoción interior (no voy a nombrar las provincias porque todos las conocemos), no se usan los decretos de necesidad y urgencia en el marco normativo de su ley especial porque ella no se dicta, no se respetan los requisitos de la delegación legislativa, no se crea la comisión bicameral permanente que prevé la Constitución para controlar la legislación producida por el Poder Ejecutivo.

En suma, y citando nuevamente al doctor Pérez Hualde: “...Podemos afirmar sin temor a equivocarnos que el mecanismo constitucional para enfrentar las emergencias se halla absolutamente en crisis. Se ha transformado en un sistema inoperante porque o no funciona o lo hace mal... ¿cuál es la diferencia entre aquellas emergencias y ésta que nos aqueja desde hace casi dos décadas? La diferencia radica en que en aquellos casos el sistema jurídico brindaba su respuesta, no siempre unánime, pero se aplicaba una solución normativa que permitía encarar la emergencia sin crisis del sistema jurídico político. Hoy, por el contrario, no se encuentra la

respuesta para enfrentar la emergencia. Desde 1985 hasta 1994 se aplicaron decretos de necesidad y urgencia sin control alguno, avalados por la Corte Suprema, fuera del régimen constitucional, en contra de él. Desde 1994 se aplicaron los decretos de necesidad y urgencia pero sin cumplir los requisitos constitucionales y sincerar los mecanismos apropiados”.

Si no damos el paso de reglamentar la delegación de facultades y el dictado de los decretos de necesidad y urgencia, seguiremos dando pie a que la Corte Suprema, bajo resguardo de su facultad de interpretar la Constitución y las leyes, siga diciendo que el silencio del Poder Legislativo no tiene por qué obstar el ejercicio de la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia por parte del Poder Ejecutivo.

La historia nos muestra cómo ante el silencio del Congreso la Corte ha hecho su interpretación del problema, sugestivamente, coincidiendo o siendo proclive a pensar “como” el Poder Ejecutivo.

Si no, veamos cómo ha venido la historia. El Poder Ejecutivo, en el año 1997, mediante los decretos 375 del 24 de abril y 500 del 2 de junio, llevó a cabo la concesión de los aeropuertos nacionales e internacionales invocando facultades propias –reglamento autónomo, reglamento ejecutivo– (artículo 99, incisos 1 y 2, de la Constitución Nacional). En contra de tales decretos un grupo de legisladores plantearon la inconstitucionalidad de los mismos mediante una acción de amparo interpuesta ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal Nº 10.

Dicha acción resultó procedente en primera y segunda instancia; debido a ello, el Poder Ejecutivo nacional interpuso contra la resolución de Cámara recurso extraordinario federal y resolvió ratificar esos decretos, esta vez, mediante un decreto de necesidad y urgencia dictado con fundamento en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y envió el mismo al Congreso para su consideración, tal como lo exige dicha norma.

Ante lo ocurrido, los mismos legisladores plantearon una acción cautelar autónoma contra el decreto de necesidad y urgencia. La jueza actuante citó al Defensor del Pueblo –quien adhirió a la acción de los legisladores–, hizo lugar a la medida y ordenó la suspensión de los efectos del decreto. Seguidamente los legisladores interpusieron demanda ordinaria de nulidad contra la norma en discusión.

Frente a todo esto, el jefe de Gabinete de Ministros –en aquel entonces el ingeniero Jorge Rodríguez– se presentó directamente ante la Corte Suprema y planteó la incompetencia de los jueces intervinientes para resolver una cuestión atribuida –en su opinión– exclusivamente al Poder Legislativo (cuestión política no judicial); junto a este planteo el jefe de Gabinete interpuso recurso extraordinario federal por salto de instancia ante el tribunal

en mérito a la gravedad institucional que se habría suscitado como consecuencia de la suspensión de los efectos del decreto ordenado por el Poder Ejecutivo.

Los legisladores cuestionaron la presentación del jefe de Gabinete, sosteniendo que carecía de legitimación para defender la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia pues el dictado de esas normas constituyen una atribución exclusiva del presidente de la Nación y el jefe de Gabinete no había invocado la representación de aquél. La Corte rechazó la impugnación sosteniendo que no había comparecido ante los tribunales en defensa de la validez del decreto sino planteando la falta de jurisdicción que había suscitado un conflicto de poderes.

Con la reforma de 1994 la Corte se expidió, en el llamado caso “Verrocchi”, por un lado respecto del alcance del artículo 99, inciso 3 (decretos de necesidad y urgencia), que se había incorporado y por otro sobre el control de constitucionalidad que debía realizar el Poder Judicial sobre estos decretos.

Tras el análisis de los fallos “Rodríguez” y “Verrocchi” pueden observarse criterios diferentes para analizar el control o intervención del Poder Judicial sobre los decretos de necesidad y urgencia.

La Corte sostuvo en el caso Rodríguez que la decisión de la jueza había sido tomada con ausencia de jurisdicción, o sea, había decidido un conflicto por naturaleza ajena a la resolución judicial que traduciría la invasión de la zona de reserva de otro poder. En este mismo fallo la Corte resolvió, basándose en la falta de agravio concreto, no realizar un control de constitucionalidad del decreto en cuestión, sosteniendo que es al Congreso, órgano depositario de la soberanía popular, a quien la Constitución atribuye una excluyente intervención en el control de los decretos de necesidad y urgencia, entendiendo que tal función no puede ser interferida en el modo de su ejercicio por el Poder Judicial. De interferirse esta función estaríamos frente a una grave afectación de la división de poderes. Allí la Corte Suprema afirma que el Congreso tiene una atribución excluyente en el control de los decretos de necesidad y urgencia, pero reconoce al tribunal facultades para ejercer el control –aunque no deja muy en claro el alcance del mismo– ante agravio concreto en el que la norma cuestionada se considerase en pugna con los derechos y garantías consagrados en la Constitución. En este fallo el alto tribunal sostuvo que se trataba de una cuestión política no judicial y que en caso de inmiscuirse en la oportunidad y conveniencia del dictado del decreto se corría el riesgo de que la decisión política del gobierno sea sustituida por un acto judicial que, aunque revestido jurídico-constitucionalmente, es en el fondo un acto político de personas que no tienen ningún mandato democrático para llevar a cabo esta función.

Este fallo fue, en su tiempo, denostado con vehemencia por nuestro más ilustre constitucionalista, el ya fallecido Germán Bidart Campos, quien lo consideró una de las sentencias “más retrogradadas en materia de control de constitucionalidad”. Llama la atención sobre el hecho de que “con el artificial ropaje de un conflicto de poderes entre el Poder Ejecutivo, el Congreso y el Poder Judicial, dio curso libre al voluntarismo discrecional del primero cuando, en clara violación de la Constitución, dicta decretos de necesidad y urgencia. En una asombrosa prestidigitación jurídica, explotó la competencia que la ley le asigna a la Corte para dirimir conflictos entre tribunales judiciales que no tienen un superior común, al caso de autos, totalmente ajeno a ese supuesto”. “L.L.”, 1997-E, p. 884. Ver en “L.L.”, 1998 B, p. 287.

El “caso Verrocchi” difiere en muchos aspectos del caso “Rodríguez”, por otro lado, en el primero hay un derecho de un particular concretamente lesionado por los decretos dictados (derecho a percibir asignaciones familiares); esto fue lo que justificó que la Corte, mediante el control de constitucionalidad, los invalide. En este caso, la Corte sostuvo que se trataba de una cuestión judicial. En “Rodríguez” el tribunal verificó simplemente que el decreto cumpliera con los requisitos formales y sostuvo que cumplimentados los mismos la norma sólo podía considerarse sometida al pertinente contralor del Poder Legislativo, a quien corresponde pronunciarse acerca de la concurrencia de los extremos que habilitan el ejercicio de la facultad excepcional del Poder Ejecutivo, así como de la oportunidad, mérito y conveniencia de su contenido.

En el caso “Verrocchi”, en cambio, la Corte admitió el control de constitucionalidad por parte del Poder Judicial sobre las condiciones bajo las cuales se admite la facultad excepcional de dictar decretos de necesidad y urgencia. En este fallo, además, se señaló que es atribución del tribunal evaluar el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia, no limitándose el control ejercido por el Poder Judicial a meras cuestiones de forma. La Corte, en este caso, efectúa un control amplio e intenso; en cambio, en el caso “Rodríguez” el tribunal reduce el control de constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia hasta casi hacerlo desaparecer.

Tanto en el caso “Rodríguez” como en “Verrocchi” la Corte coincide en que la falta de sanción de la ley especial contemplada por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y el hecho de que no se encontraba en vigencia la comisión bicameral permanente no podía impedirle al Poder Ejecutivo el dictado de los reglamentos de necesidad y urgencia.

Como vemos, no podemos seguir siendo cómplices de los delicados ballets que bailan los otros dos poderes guardando un cómplice silencio ante la voz de la Constitución.

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO DE BERNARDI

Fundamentos del voto favorable del señor diputado al dictamen de mayoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales en el proyecto de ley en revisión sobre régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes

Voy a intentar, en pocas líneas, esgrimir cuáles son mis fundamentos al voto favorable para extender la atribución al Ejecutivo nacional a dictar decretos de necesidad y urgencia (DNU).

Esta atribución que hoy votamos cuenta con todas las reglas constitucionales que la reglamentan y la convierten en una disposición provista, desde el ángulo que se mire, de legalidad absoluta.

Es imprescindible dejar en claro la legalidad y jerarquía constitucional de los cuestionados DNU dictados por el Ejecutivo, desde el momento de la asunción del presidente Kirchner, ya que muchos de ellos fueron dictados para posibilitar la realización de obras en las provincias.

Con el tratado de este proyecto de ley, que reglamenta el uso de los decretos de necesidad y urgencia, está claro que no se incurre en el avallamiento de un poder sobre el otro.

Señores, aquí nadie pide dar vía libre al Ejecutivo para hacer y deshacer a su antojo y complacencia, nosotros estamos aquí para votar un proyecto de ley que reglamenta el control parlamentario de los decretos de necesidad y urgencia (DNU). Es por ello que me pregunto, en qué se basan los detractores de este proyecto para afirmar que nos encontramos frente a un retroceso institucional.

Yo pretendo, señor presidente, que en esta ocasión debatamos de manera consciente sobre la reglamentación del uso y atribuciones de los decretos de necesidad y urgencia, y no se convierta este espacio en una dura pulseada entre el kirchnerismo y la oposición; breguemos de manera consciente por el bienestar general de la Nación.

Cómo permitir que se hable de manera cercana a la malintención, dejando un manto de sospecha sobre los intereses de esta medida; si con este proyecto se intenta establecer el proceso por el cual el Congreso deba analizar cada decreto de necesidad y urgencia para ratificarlo o, eventualmente, derogararlo, tal cual lo establece el inciso 3, del artículo 99 de la Constitución Nacional.

A pesar de las quejas de los principales referentes de la oposición, quiero manifestar que desde 1994, año en el que se estableció el mandato constitucional de reglamentar el control de los decretos de necesidad y urgencia, ningún gobierno constituyó la comisión que se dedique al control propia-

mente dicho. Por otra parte, cabe destacar que los decretos de necesidad y urgencia no son una invención del presidente Kirchner, ya que quienes gobernaron desde el año 1983 hicieron uso de este tipo de medidas.

Parece ser que algunos creen que la seguridad jurídica empezó a peligrar a partir de 1983; pero les traigo la mala noticia de que hubo épocas mucho más inseguras.

Les recuerdo a los integrantes de la oposición que en el gobierno de la Alianza se recortaron salarios públicos y jubilaciones, además de desregularse las obras sociales por un decreto de necesidad y urgencia.

Señor presidente, considero oportuno remarcar que con la sanción de esta ley se podrá derogar un DNU con mayoría simple, cuando actualmente hacen falta los dos tercios para lograr derogarlo; por lo que con este proyecto se adquiere un avance en las atribuciones del Congreso para controlar esta herramienta presidencial.

Para sumar un dato más de tranquilidad a mis pares de la oposición, les recuerdo que se excluye en este proyecto que tratamos la sanción ficta de los decretos de necesidad y urgencia, es decir la ratificación de los decretos por el mero silencio del Congreso.

Por todo lo expuesto es que reitero a usted, señor presidente, mi voto afirmativo a la sanción del proyecto que tratamos.

5

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO DIAZ BANCALARI

Fundamentos del apoyo del señor diputado al dictamen de mayoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales en el proyecto de ley en revisión sobre régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes

La premisa del análisis que se vuelca aquí conlleva la intención por demostrar que el proyecto con media sanción del Senado, venido en revisión, cuaja perfectamente en nuestro medio, se ajusta a la dinámica del poder que describe nuestra forma de ser e idiosincrasia, mejora el actual estado de las cosas institucionalmente hablando, y se ajusta, a su vez, dentro del marco normativo descrito en la Ley Suprema.

Recurso para ello a argumentos múltiples, de variada naturaleza. Todos los cuales me persuaden sobre el valor de lo afirmado previamente.

Paso a considerarlos:

a) La lectura de la realidad en contraste con las normas.

1. Abordando la cuestión bajo la óptica del “realismo jurídico”, concepción moderna que obliga a considerar las normas en su conjunción con la realidad, la iniciativa en análisis es la mejor a que podía llegarse a la hora de considerar el logro de una adecuada amalgama de ambos elementos: derecho y realidad.

No hay que perder de vista que se trata de regulación normativa concerniente al ejercicio del “poder del Estado”. Esto es la reglamentación del derecho constitucional del poder, en la terminología acuñada por el maestro Germán Bidart Campos.

La tendencia universal general del constitucionalismo durante el siglo XX y hasta nuestros días, los antecedentes históricos tanto del derecho patrio como del comparado, pero también –y como la explicación más cabal del fenómeno– razones de eficiencia y buen gobierno, han conducido hacia una realidad en que el rol cada vez más activo en materia legislativa que cumple el Poder Ejecutivo no tiene por qué mover al oprobio y a la condena, siempre y cuando se verifiquen las consignas constitucionalmente predispuestas al efecto. Lo peor que podemos hacer es cerrar los ojos a la realidad circundante.

César Enrique Romero ya en el siglo pasado –durante la década del setenta– afirmaba: “El Poder Ejecutivo es hoy la casi totalidad de los estados, el gobierno. A la vuelta de casi dos siglos, la despersonalización del poder que fue postulado en los inicios del constitucionalismo, se ha esfumado, y en nuestro tiempo –instante de cambio– se requiere de gobiernos que gobiernen. En ese sentido, pese a estos años, la visión de nuestros constituyentes sigue exacta. Crearon ejecutivos fuertes siguiendo el consejo alberdiano” (*Derecho Constitucional*, T. II, Editorial Zavallá, Buenos Aires, 1976).

Así las cosas, tres décadas más tarde, a la luz de las experiencias vividas, de las recurrentes crisis que supimos conseguir, difícilmente alguien pueda discurrir en sentido diverso, pretendiendo desconocer ese dato de la realidad –ya no tan solamente nacional– que nos viene a enseñar que la vida política gira alrededor del Poder Ejecutivo definido como el verdadero “poder activo” en el Estado. No debemos ser ingenuos ni rasgarnos las vestiduras, sino ser realistas.

Eso no simplifica en materia de reinterpretación constitucional consagradas por el máximo tribunal, a más del principio axial de eficacia constitucional, coadyuvan en idéntico sentido.

Dicho esto, señor presidente, señalo cómo aquellas pautas que anticipaba predicar:

a) La interpretación práctica de la Constitución: por la cual “...La Constitución debe ser interpretada con un criterio amplio, liberal y práctico. Nunca estrecho, limitado y técnico; de manera que, en la aplicación práctica de sus disposiciones, se cum-

plan cabalmente los fines que la informan". De acuerdo con la doctrina de "Fallos" (171:87), "entre las reglas de interpretación que han establecido la doctrina y decisiones de la Corte, aún la norteamericana, se encuentra la de que la Constitución debe recibir una interpretación práctica. No debe darse a sus limitaciones y prohibiciones una extensión que destruya los poderes necesarios de los Estados o trabaje su ejercicio eficaz". En "Fallos" (214:436), la Corte dijo que "la Constitución ha de ser interpretada de modo que sus limitaciones no traben el eficaz y justo desempeño de los poderes atribuidos al Estado a los efectos del cumplimiento de sus fines de modo más beneficioso para la comunidad".

b) La interpretación dinámica de la Constitución: por la cual la Constitución debe ser interpretada teniendo en cuenta no sólo las condiciones y necesidades existentes al momento de su sanción, sino también las condiciones sociales, económicas y políticas que existen al tiempo de su interpretación, dado que la Constitución es y debe ser un instrumento de gobierno permanente, cuya flexibilidad y generalidad habrá de permitirle adaptarse a todos los tiempos y circunstancias. Tiene expresado la Corte ("Fallos", 172:29) que es preciso "adaptar el texto, liberal y humanamente, a las realidades y exigencias de la vida moderna".

Por su parte, y vinculado con ello, el principio axial de "funcionalidad, eficacia y eficiencia" denota que el ejercicio de las funciones estatales, así como el despliegue interpretativo aplicativo de la Constitución íntegramente deben arrojar un resultado exitoso, acorde con el proyecto que la Constitución contiene.

Ello, porque "funcionar bien" equivale a conseguir que la dinámica del proceso político constitucional vaya alcanzando, sucesiva y progresivamente, del mejor modo posible, los fines que la Constitución diseña, propone y propugna obligatoriamente.

Creemos en definitiva, que el proyecto con media sanción en análisis compatibiliza exactamente con todas esas premisas: permite conducir a resultados prácticos; promueve el dinamismo necesario para acompañar los nuevos tiempos; y alimenta la esperanza de la obtención de los mejores, o a los menos satisfactorios, resultados.

Nada impide tal y como está concebida, por otra parte, que se verifiquen los adecuados controles por parte del Congreso y la Justicia.

Presidente, quiero hacer algunas precisiones técnicas a algunos planteos políticos que se han hecho:

1. ¿Por qué conviene no ser casuísticos o taxativos en la descripción de las circunstancias excepcionales a las que pueda recurrir el Poder Ejecutivo para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia?

Para desestimar la postura de aquellos que señalan que la ley reglamentaria debería establecer una

casuística acerca de qué circunstancias pueden calificarse de "circunstancias excepcionales que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes", para el caso de los decretos de necesidad y urgencia, ligadas con la necesidad y urgencia que refiere la norma constitucional (artículo 99, inciso 3°), bastaría con señalar lo siguiente:

a) Se trata en definitiva de una atribución –el dictado del decreto de necesidad y urgencia– arrogada por el Poder Ejecutivo, y ya señalamos sobre el punto que la Corte tiene dicho que "...cada uno de los tres altos poderes que forman el Gobierno de la Nación aplica e interpreta la Constitución por sí mismo, cuando ejercita las facultades que ella les confiere respectivamente" ("Fallos", 53:520).

b) El artículo 10 de la iniciativa aprobada en el Senado prevé en su segundo párrafo el control por parte de cada Cámara de la adecuación formal y sustancial del decreto con las premisas constitucionales.

c) Por último, el proyecto no enerva tampoco el control judicial.

2) ¿Por qué la ausencia de plazos para expedirse sobre el decreto de necesidad y urgencia en el plenario de cada Cámara es un expediente legítimo y conveniente?

3) ¿Por qué se justifica mantener la validez y vigencia del decreto de necesidad y urgencia en tanto no recaiga la resolución del rechazo?

1) Anticipemos para hallar la respuesta a la primera de las preguntas dos verdades que emergen de la propia Constitución Nacional. A saber:

a) La Ley Suprema no fuerza a fijar uno expreso; lo que sí estaría prohibido es la aceptación del silencio como aprobación tácita, y de hecho la ley no lo hace.

b) El plazo para que cada Cámara se expida está fijado "indirectamente" en el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional, pues en su cuarto párrafo se aclara que "...la Comisión elevará su despacho en un plazo de 10 días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras..."

Señor presidente: O sea que no es cierto tal como se viene sosteniendo. Que el decreto pueda quedar *sine die* (indefinidamente en el tiempo) vigente por falta de consideración dentro de las Cámaras, pues éstas deben realizar ese tratamiento expreso "de inmediato". En todo caso, aceptemos de antemano: la vigencia de la norma responderá a la necesidad de preservar otros principios y valores, los que abordaré posteriormente.

De lo que se tratará es de interpretar dentro del seno del propio Congreso dicha manda constitucional, a cuyo respecto lo lógico, lo razonable, es que las Cámaras adecuen su comportamiento al texto y al espíritu que surgen palmariamente explicitados en la Ley Suprema. Esto es dar tratamiento inmediato.

Si se aprueba el proyecto, se estaría avanzando en este punto, porque la existencia del despacho elevado por parte de la comisión bicameral no ofrece atajos a las Cámaras para evadir dicho tratamiento.

Confío en que cada Cámara sabrá entender el sentido de la inmediata consideración ligada al “expreso tratamiento” al que alude la Constitución, y actuando de conformidad con dichas pautas y cumplir la misión que la Constitución les tiene asignada. Es demasiado el compromiso con la Nación como para pensar en evadir responsabilidades.

Desde ya, no es un expediente saludable para la institución Congreso sustraerse a su obligación. Mucho menos lo será para la propia República.

Por otro lado, convengamos en que la morosidad o inercia sobre dicho tratamiento no lo será del Ejecutivo, sino del Congreso, y no pareciera natural concebir que el Parlamento se quiera exponer al oprobio general, hacerse cargo de tamaña irresponsabilidad, y dar pie para reeditar con ello la vieja proclama popular del “que se vayan todos”. No creo que los legisladores sean tan inconscientes como para querer extenderles el acta de defunción al órgano que integran.

Pero además, convengamos por razones prácticas de buen gobierno que de seguro intervendrá en plazos razonables para cada caso –de ahí la inconveniencia de atarse en su cometido a plazos específicos que podrían no ser los más ajustados a la materia y complejidad del asunto al que refiera el decreto de necesidad y urgencia– porque su inacción abriría también cause al reproche judicial –al consabido activismo de los jueces–, amén del político, hipótesis cualquiera de éstas que claramente no sería la deseable para nadie, y menos para los legisladores.

En síntesis:

1. Naturalmente, si se lo compara con el pasado, la situación mejora porque:

a) Se crea la comisión bicameral respetando las pautas de la ley, y sí o sí emitirá ella un dictamen en los plazos que la misma establece y elevará el despacho al plenario de cada Cámara;

b) El Congreso no podrá excusarse de considerar su despacho en plazos razonables sin correr serios riesgos él mismo, por su inacción y la responsabilidad ínsita en tal circunstancia; y el decreto mismo, que se hace blanco fácil de reproche ante la justicia.

Convengamos que siempre, y en todo momento puede recibir una embestida ante la Justicia, pero más aún si el Congreso no cumple con su misión en un tiempo razonable con ajuste a la inmediatez que consagra la Ley Suprema.

Por lo demás, y ligado esto con cuanto dijera al principio, la necesidad y urgencia, o bien la emergencia económico-social que en forma endémica ha tenido presencia en nuestro país, obligan en los

tiempos que corren a tener una visión superadora de los viejos y rígidos cartabones, y a abrir los ojos frente a la realidad circundante.

El mismo realismo jurídico-político que derivó en la consagración en el nivel constitucional de los decretos de necesidad y urgencia (artículo 99, inciso 3) y de los delegados (artículo 76), con límites claros y expresos, pero a la vez con pautas de amplitud y flexibilidad, persuaden en el sentido de que los distintos actores sabrán hacer una lectura fiel de tales instrumentos, antes que una determinada por la mera conveniencia y que persiga fines extraños a la propia Constitución.

Hay que superar el prejuicio. Se trata ni más ni menos de instrumentos que aún antes de que la reforma introdujera la propia dinámica constitucional a nuestro régimen político (recordar si no el viejo caso “Delfino” de 1997 en materia de delegación y “Peralta” ya en los primeros noventa sobre decretos de necesidad y urgencia; cuyo único control posible resultaba el judicial).

Podrá haber en el futuro decretos de necesidad y urgencia y delegados violatorios de la Constitución o no, y el Poder Legislativo ahora, además del Judicial, dirá en cada caso si representan oposición o deformación respecto de la Constitución, o bien si se ubican en una zona donde la permisión o la interpretación dejan margen para considerarlos compatibles con ella. Lo importante es, entonces, no presumir a priori que toda mutación es lesiva de la Constitución.

2. Para justificar la validez y vigencia del decreto de necesidad y urgencia. hasta que haya un pronunciamiento sobre el particular, digo:

Que el decreto de necesidad y urgencia y los decretos delegados son ley en sentido material. Es decir, tienen valor de ley, rigen como tal, obtienen vigencia, resultando obligatorios, de conformidad con lo que establece el artículo 2º del Código Civil, por más que el órgano que intervenga en su dictado sea el Ejecutivo.

Que entonces se aplican, haciendo nacer derechos y/u obligaciones, creando, modificando o extinguiendo relaciones jurídicas.

A partir de ello, señor presidente, el nacimiento de cualquier derecho, particularmente cuando obtenga el rango de “derecho adquirido” al amparo de la Constitución, está forzando en principio a tener que ser más cuidadosos a la hora de evaluar si se mantiene la vigencia del decreto o no se la mantiene. Máxime a la luz del principio consagrado por nuestro máximo tribunal en el sentido de que los actos públicos se presumen constitucionales en la medida en que, mediante una interpretación razonable de la Constitución, puedan ser armonizados con ésta. En otras palabras: se trata de una presunción *iuris tantum* de constitucionalidad que acompaña a todos los actos de gobierno, cualquiera sea su sustancia.

Así lo ha dicho en concreto la Corte de acuerdo con la doctrina de “Fallos”: 207:249, entre otro; como también ha dicho que “la declaración de inconstitucionalidad de una ley es un acto de suma gravedad institucional y debe ser considerada como una última ratio del orden jurídico (“Fallos”, 200:180 y otros).

Entonces, tenemos que:

- Si el acto debe reputarse en principio válido y constitucional;

- Si al amparo del mismo nacen derechos;

- Si está abierto el terreno a un control político (por parte del Congreso) y otro judicial (por parte de todos los jueces de la Nación), allende el escrutinio de la opinión pública, la prensa y el electorado;

La conclusión más favorable es la de aceptar como válido y constitucional el instrumento (me refiero especialmente a los decretos de necesidad y urgencia) al amparo de esos principios, y en definitiva en salvaguarda de la seguridad jurídica, antes que aferrarnos a un plazo estricto, que inclusive pueda ser exiguo para el análisis y la conclusión de un caso puntual.

3. Recapitulando:

- Una nueva vuelta de tuerca sobre la potestad reglamentaria autónoma por parte del Congreso de la ley especial contemplada por el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional y la conveniencia de estar a favor de la validez y vigencia del decreto de necesidad y urgencia en tanto no recaiga un pronunciamiento sobre el particular:

Dijimos que el decreto de necesidad y urgencia rige del mismo modo que una ley formal siguiendo las pautas que para su entrada en vigor establece el artículo 2º del Código Civil, sea creando, sea modificando o extinguiendo derechos y/o relaciones jurídicas, tal como podría hacerlo, y de suyo lo hace, la norma cuando es dictada por el Congreso.

Y tenemos que una vez dictado el decreto de necesidad y urgencia y considerado por la Comisión Bicameral, es elevado al plenario de cada Cámara “para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras”.

Advirtamos lo siguiente, señor presidente:

- No nos está hablando la Constitución en su artículo 99, inciso 3, de aprobación ni de rechazo, de ratificación ni desestimación, esto por una parte.

- Por la otra, tampoco nos remite a las normas que regulan el procedimiento “de la elaboración y sanción de las leyes” estatuido bajo el capítulo quinto de la sección primera (del Poder Legislativo) del título de la segunda parte de la Constitución. Por el contrario, en tanto facultad establecida en el artículo 99, inciso 3, relativa al Poder Ejecutivo, puntualmente expresa lo que concierne al “trámite y los alcances de la intervención del Congreso” que ello queda deferido a “una ley especial sancionada con

la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara”. De todo ello, derivase o quiere significarse lo siguiente:

- a) Que no es dable aceptar, sin más, que si “ese trámite” y “los alcances de la intervención del Congreso” sea lo que éste último establezca “en dicha ley especial”, sin más aditamento, el Congreso debe estar entonces atado a normas a las que no solamente no remite, sino que inclusive metodológicamente tienen una ubicación diferente en la estructura constitucional y claramente están dispuestas para regular una hipótesis diversa: la sanción por vía ordinaria de la ley.

El intérprete, en este caso, cada legislador –y todos ellos– a la hora de reglamentar el estatuto debe recordar que el constituyente habla por sus palabras, pero también por sus silencios. Que no omite por mera omisión, sino adrede.

De allí que entendemos que el texto proyectado guarda congruencia con el mandato constitucional. Y el Congreso dispone conforme a la amplitud que le ha dado la propia Constitución.

- b) Deseo destacar:

- La seguridad jurídica en tanto bien y valor jurídico emparentada con “lo predecible de las conductas de las autoridades estatales”, se ajusta y compadece en mayor medida con el mantenimiento de una situación jurídica dada, más que con su abandono o modificación, siendo incompatibles con ella los cambios que tengan por solo basamento al silencio para contrarrestar su validez y vigencia.

Es más, señor presidente: muchas veces advertimos, en la realidad que nos toca vivir, que el contenido del DNU resulta superador respecto de la situación precedente carente de normatividad, o bien aún del ordenamiento jurídico anteriormente vigente que reemplaza. A un punto tal que mantener su vigencia prolongada pueda resultar un expediente necesario o conveniente.

Si ello fuera así, convengamos que el mero prurito de que el órgano legisferante ha sido el Poder Ejecutivo, y no el Congreso, sería mal consejo –hipócrita podría decirse– a la hora de atacar la norma introducida por aquel. ¿Por qué y para qué hacer un juicio de valor “a priori”?

Si el Poder Ejecutivo ha ajustado su comportamiento al procedimiento y contenido que emergen de la Constitución; si la norma concebida y dictada por aquél rige adecuadamente las situaciones futuras caídas bajo su encuadre, como podría hacerlo la ley concebida y dictada por el Congreso mismo: ¿a título de qué fustigarla y sustraerle vigencia?; ¿acaso a título solamente de no haber sido puesta en tela de juicio por parte del Congreso?; ¿por qué el sólo silencio del Legislativo debería entenderse como un reproche, y de ello derivar efectos nulificantes para la norma originada en el decreto de necesidad y urgencia?

– Por lo demás, y vinculado directamente con lo anterior, convengamos que particularmente en lo que atañe al contenido patrimonial de los derechos –pero no tan sólo circunscribiéndonos a tal contenido– merced a un decreto de necesidad y urgencia como fuente bien puede cualquier habitante incorporar derechos que titulariza bajo el rótulo de “derechos adquiridos”, o bien “derechos amparados por garantías constitucionales” en la expresión del artículo 3º del Código Civil.

Someter tales derechos a la “nebulosa” o “zona gris de indefinición” que supone no considerarlos derecho vigente pretextando que el silencio sumado al paso del tiempo operen sobre el decreto de necesidad y urgencia, restándole valor y efecto, genera una incertidumbre incompatible con el estado de seguridad jurídica deseable dentro de una comunidad organizada, esa misma seguridad jurídica que nos exige por principio respetar el contenido de la Constitución muy particularmente en punto a los derechos personales que ella reconoce. Sobre todo, cuando esa seguridad y ese respeto a los derechos se identifican con la finalidad de promoción del bienestar general o común que como norte de la acción política consigna el Preámbulo de la Constitución Nacional.

Por lo demás, cabe recordar que el acto debe reputarse válido y constitucional, se presume tal, en tanto no se lo invalide. Suponer por hipótesis invalidaciones “tácitas” por efecto del sólo paso del tiempo sin que se verifique un pronunciamiento legislativo expreso sobre el particular, conlleva por cierto mayores problemas e inconvenientes que desventajas. Sin que a la vez, claro está, la solución propiciada se dé de bruces con las normas y principios que ordenan nuestro sistema jurídico constitucional. Si bien con un esquema distinto, pues en el caso nacionales, silencio no comportará aceptación y no se consigna un término expreso para el tratamiento, en los efectos prácticos, la solución propuesta compatibiliza con lo que tiene dispuesto el derecho público provincial mayoritariamente, en el que la falta de pronunciamiento en los plazos señalados por las respectivas Constituciones para su tratamiento legislativo comporta aprobación del decreto de necesidad y urgencia (Ver Río Negro, 181, inciso 6; Salta, 145; San Juan, 157; La Rioja, 123, inciso 6). Un temperamento, consagrado en ellas que tiene fundamento en cuanto viene siendo expuesto.

De allí que, a más de una mucho más realista, se esté ofreciendo mediante la iniciativa legislativa que nos ocupa una solución que no tiene en cuenta el mero juego del poder en sus distintos órganos, sino y especialmente, por sobre el mismo, las necesidades y ventajas de la población, las ella, toda y las de cada uno de los miembros.

No perdamos de vista, que los órganos del poder deben officiar como instrumentos que promuevan y garanticen los derechos y garantías que consagra la Constitución Nacional.

Abandonemos la puja estrictamente retórica que nos haga perder de vista los valores eminentes de la sociedad.

En este sentido, los proyectos los abarca y contiene a todos ellos, pero sin exorbitar los principios sobre que se asienta la República.

4. Una última ventaja instrumental:

Como una última ventaja práctica señalo cómo, hoy por hoy, sin la ley reglamentaria, si el Congreso quisiera dejar sin efecto un decreto de necesidad y urgencia necesitaría de un proyecto legislativo derogatorio aprobado por sendas Cámaras.

En cambio, dándose aprobación al proyecto venido a revisión, el hecho de que producto del legislativo puedan ser, simple resoluciones, enerva de suyo la posibilidad de veto por parte del Ejecutivo. Es decir, el Congreso tiene la última palabra.

De todas maneras, cuando se legisla, y muy especialmente cuando se lo hace sobre institutos constitucionales tan sensibles, es un sobreentendido que la ley debe contener cuanto menos lo posible, no lo utópico; lo bueno, aunque no sea lo mejor; y lo justo, aún cuando no lo perfecto. La perfección no es, por otra parte, una virtud de los hombres.

Por lo demás aceptemos que este proyecto:

a) Mejora lo que hoy por hoy tenemos;

b) Pone un compromiso concreto en cabeza del Congreso, cuando hasta hoy estaba muy cómodo sin más que mostrar por toda actividad la elevación de meras críticas desde el terreno de la política intrascendente, y no siempre dentro de su ámbito propio;

c) Comporta mucho más que simples declamaciones y proclamas políticas.

En suma, significa un avance sustancial.

No perdamos la oportunidad de dar un paso adelante.

En lo demás, de todos nosotros dependerá.

No escudémonos, si faltamos a nuestro compromiso, en las normas dictadas, en presuntas fallas de las mismas, porque responsablemente estas sirven, como ocurre en el caso en análisis, en que cumplamos cabalmente con el cometido constitucional.

Por eso señor presidente, acompaño la iniciativa.

6

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO JEREZ

Fundamentos del voto negativo del señor diputado al dictamen de mayoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales en el proyecto de ley en revisión sobre régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes

Nos encontramos ante uno de los puntos más controvertidos del proceso de reforma constitucio-

nal del año 1994, la regulación de los decretos de necesidad y urgencia, los decretos delegados y los de promulgación parcial de leyes.

El artículo 99 de la Constitución Nacional, en su tercer inciso establece el principio general sobre el tema que estamos debatiendo: “El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable emitir disposiciones de carácter legislativo”, por lo tanto, esta norma prohíbe al Ejecutivo dictar disposiciones legislativas.

Seguidamente, dicho artículo, establece la excepción a la regla, autorizando al Poder Ejecutivo a dictar decretos de necesidad y urgencia, “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”.

El Congreso Nacional debe realizar una tarea de control sobre esta facultad excepcionalísima del Poder Ejecutivo, a través de la llamada Comisión Bicameral Permanente.

Y precisamente, al Poder Legislativo le corresponde reglamentar el procedimiento de control, mediante una ley especial que deberá regular el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.

Señor presidente, estamos ante un mandato constitucional, que deberá ejercerse razonablemente, no podemos desvirtuar dicha facultad mediante su reglamentación, por lo tanto, debemos ajustarnos al artículo 28 de la Constitución Nacional del cual surge el principio de razonabilidad, fijando los límites de la competencia reglamentaria del Congreso, y que según la regla de Corte Suprema de la Nación exige la proporcionalidad o adecuación entre los medios dispuestos y los fines que se pretenden lograr.

A tal efecto, y con el objeto de culminar con la mora en el cumplimiento de la obligación constitucional de regular estas facultades excepcionales del Poder Ejecutivo, incorporadas en la reforma del año 1994, el día 19 de agosto del año 2004, presenté un proyecto de ley sobre la reglamentación de la Comisión Bicameral Permanente, cuyas pautas fundamentales consisten en su integración con un número reducido de diputados y senadores para posibilitar su actuación con la agilidad necesaria, en donde sus miembros sean elegidos por cada Cámara a fin de mantener la igualdad y representatividad, y asegurar la participación de los bloques minoritarios, el carácter permanente de la comisión, en virtud del cual sigue funcionando durante el receso del Congreso, la obligación del jefe de Gabinete de someter la medida a consideración de la comisión, personalmente y en el plazo de diez días hábiles desde la emisión del decreto y la habilitación del tratamiento de oficio por la comisión, ante el incumplimiento de dicha obligación, con respecto al dictamen de la co-

misión, ésta deberá elevarlo al plenario de cada Cámara en el plazo de diez días hábiles, y si ello no ocurre el Congreso debe proceder a su tratamiento de oficio.

Además, creo que debemos abordar en profundidad, un tema fundamental para que el control sea efectivo que es la determinación de un plazo para que el Congreso se expida, ya que en caso contrario significaría un retroceso institucional, por ello, en mi iniciativa (expediente 5.171-D.-04), se establece un plazo breve para que las Cámaras aprueben o rechacen el decreto en cuestión.

Lamentablemente, el dictamen de mayoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales, no contempla el plazo, lo que trae como consecuencia que ante el silencio de las Cámaras, el decreto continúe vigente, y de este modo se desvirtúa el fin de la reglamentación de esta facultad, que es justamente el necesario control parlamentario.

Por último, me quiero referir al caso de que una de las Cámaras del Congreso no se expida, ya que, como surge de mi proyecto, considero que el silencio de una de las Cámaras debe entenderse como rechazo de la norma en cuestión, en concordancia con el artículo 82 de la Constitución Nacional que prohíbe la sanción ficta o tácita, ésta disposición constitucional exige que la voluntad del legislador, siempre se manifieste de manera expresa.

Para tener una cabal idea de la gravedad del asunto en debate, debemos ser conscientes de que para que una ley se apruebe es necesario que las dos Cámaras del Parlamento, sesión mediante, previo tratamiento en sus respectivas comisiones, aprueben con la mayoría necesaria la propuesta legislativa, con todo el andamiaje que ello significa. Pero resulta que con las facultades legislativas delegadas y los decretos de necesidad y urgencia, el señor presidente de la Nación, *motu proprio*, sin ninguna interferencia más que la de la voz de su conciencia, puede legislar y encima si las Cámara por equis razones no se reúnen, o simplemente “cajonean” el expediente del decreto presidencial, este pasa a tener plena operatividad y vigencia, aplicándose en consecuencia a la vida, propiedad y bienes en general de todos los ciudadanos del país, con lo cual, ninguna duda cabe, que desde el Congreso de la Nación se está verdaderamente otorgando prácticamente la suma del poder público en manos del presidente de la Nación, en tanto representante de uno y sólo uno de los poderes del Estado.

Este razonamiento resulta totalmente veraz, ya que estas facultades indebidamente delegadas, unidas a las conferidas mediante la Ley de Emergencia Económica, a las de la ley de presupuesto y a las modificaciones que se pretenden incluir en la Ley de Administración Financiera en su artículo 37, resultan un “combo” que si no es utilizado con la medida y prudencia que sólo la dan el control recíproco de las instituciones constitucionalmente

constituídas, pasan a ser las mismas que en su momento se confirieron a Juan Manuel de Rosas, que para algunos pasó a ser en la historia de nuestra patria el “Restaurador” de las leyes, mientras que para muchos otros el ejemplo también histórico de la más descarnada y decadente tiranía.

Finalmente, hay otro punto del dictamen que hoy estamos tratando con el que no coincide y es la necesidad del rechazo de las dos Cámaras del Congreso para que el decreto sea derogado, ya que, desde mi punto de vista, creo que el rechazo de una sola de las Cámaras trae como consecuencia la derogación del decreto en cuestión porque en ese caso no existiría voluntad convalidatoria del Congreso nacional.

En definitiva, señor presidente, estoy convencido de que si queremos reglamentar el artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional, respetando el principio de razonabilidad y lograr el objetivo que tuvieron los constituyentes del 94 al incorporar esta disposición, que fue justamente, limitar al Poder Ejecutivo en salvaguarda del principio de división de poderes y evitar, de esta forma, que se cometan abusos en el ejercicio de esta facultad, debemos establecer, en primer lugar, un plazo breve y perentorio para que el Congreso se expida sobre la validez o no del decreto en cuestión, en segundo lugar, considerar que el silencio de las Cámaras juega en contra del decreto, es decir que éste perdería vigencia y finalmente, resaltar la necesidad de que el rechazo de una sola de las Cámaras haga caer el decreto.

Por ello, adelanto mi voto negativo.

7

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA MONTENEGRO

Fundamentos del rechazo de la señora diputada al dictamen de mayoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales en el proyecto de ley en revisión sobre régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes

Creo que es este un momento crucial para la patria.

Quienes estamos representando al pueblo, quienes al asumir juramos por la Constitución, juramos también defender la división de poderes, quienes nos sentimos demócratas, cívicos y republicanos, debemos decidir con nuestro voto si deseamos iluminar con la luz de nuestras convicciones democráticas a la república o si con las presiones a las que nos somete el devenir político, oscurecemos las claras bases que nos sostienen.

Y hablar de política, políticos y “lo político” en estos tiempos y desde hace tiempo, es como referirse a cuestiones vergonzantes, corruptas, casi a cuestiones non sanctas.

La pregunta es por qué se ha tergiversado la significación de estos conceptos. ¿Tienen la culpa las instituciones o las personas que las conforman?

¿Son políticos los que ocupan cargos o políticos somos todos?

Evidentemente, la respuesta es: políticos somos todos pero con actitudes y con hechos como el que hoy se quiere consumir, la política se ve monopolizada, casi diría, secuestrada por un grupo que con la arrogancia que le da su mayoría, decide, da órdenes, aunque estas vayan configurando un alejamiento de lo democráticamente esperado.

La gente que opina, la gente que educa, la gente que trabaja, la gente que cura, que ayuda, que critica, que vota, que orienta a sus fieles, que cría a sus hijos, es también política porque está ayudando desde su perspectiva a construir el futuro, un mundo mejor.

Pero esa misma gente que opina, cría a sus hijos, vota y educa, y que no sabe de decretos de necesidad y urgencia está con su futuro y su mundo puestos en esta decisión que debemos tomar.

Y aquí entran en juego los valores políticos. Entran en juego las normas éticas que nos rigen y por ello, esa decisión no es cuestión dubitativa. La decisión ya está tomada, es por sí o por no como antipodas irreconciliables y posturas irreductibles.

La ética está en las manos de cada legislador, en este caso. La moralidad es siempre una reflexión sobre la propia libertad, no mañana o en el próximo período legislativo, “es en el aquí y en el ahora”, como dice el filósofo Fernando Savater.

Sé que las palabras, los argumentos, y las fogosas defensas de cada una de esas posturas no van a hacer mella en esa decisión tomada. Sin embargo creo que otorgarle poderes exagerados a un gobierno, no le hace bien al gobierno ni a los gobernados. No le hace bien a la democracia a quien comienza a carcomerla. No le hace bien a la república a la que resiente sus bases... Y lentamente, con sutiles acciones y no tanto con acciones que violentan a la Constitución vamos entrando en el farrago camino de los dictadores.

Esta palabra, indudablemente, puede parecer exagerada. Pero todo acto sospechado de demagógico, autoritario o irreverente, debe ponernos en alerta. Y no porque teóricamente lo sepamos. Hemos sufrido en carne propia los argentinos, los pesares de las dictaduras, los bochornos de la demagogías, los dolores interminables de los golpes de Estado.

Por ello hasta resulta una actitud trágica la que asume a sabiendas el oficialismo. Trágica porque las venturas que hoy los colman, cada día, casi a cada instante se opacan, empequeñecen y en poco tiempo, otras alternativas mostrarán la transparencia, la participación y el incommensurable respecto a la Constitución y al pueblo, ocuparán los lugares de quienes convencidos de la necesidad de que se van

a perpetuar en el manejo discrecional de los fondos públicos, hoy no miden la inconmensurable dimensión que adquiere esta cesión de funciones de la Legislatura en plena democracia, en plena vigencia de la Constitución, en plena división de poderes.

8

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR
DIPUTADO ROSSI

Fundamentos del apoyo del señor diputado al dictamen de mayoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales en el proyecto de ley en revisión sobre régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes

Introducción

Los decretos de necesidad y urgencia (en adelante DNU) existieron desde el origen del Estado argentino más allá de la denominación utilizada.

Desde 1853 hasta 1989 su utilización fue escasa. No así los decretos delegados que fueron utilizados asiduamente antes y después de la reforma constitucional de 1994.

A partir de 1989 la utilización de los DNU se hizo habitual más allá de no encontrarse regulados en la Constitución Nacional hasta 1994.

Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) los convalidó en el conocido caso “Peralta” de 1990 (CSJN 313:1513).

Reforma constitucional de 1994

En 1994 se llevó a cabo una cuestionada reforma constitucional.

Si bien tuvo aspectos altamente positivos que pueden ser valorados con el paso del tiempo, el Pacto de Olivos engendró el núcleo de coincidencias básicas que fueron cláusulas que no pudieron ser debatidas en el seno de la Convención Constituyente ya que vinieron pactadas de antemano.

El Pacto de Olivos y la gran parte de la reforma fueron fruto del intercambio de favores entre el doctor Carlos Menem y el doctor Raúl Alfonsín.

El doctor Menem necesitaba la reforma para incluir la reelección y el doctor Alfonsín necesitaba el pacto para intentar consolidar el bipartidismo ya que su partido se encontraba muy debilitado.

El doctor Alfonsín justificó el pacto y la reforma en el intento de atenuar el presidencialismo.

La letra de la reforma no expresa ese enunciado deseo.

El presidencialismo argentino no sólo no disminuyó sino que se agudizó.

Esto no describe una valoración axiológica sino fáctica.

La figura del jefe de Gabinete no atenuó el presidencialismo y los organismos de control creados no satisficieron las expectativas.

La incorporación de facultades legislativas en el Poder Ejecutivo

Los tres poderes del Estado cuentan con facultades que son naturales a su función y con otras que en principio son naturales de los otros poderes.

El Poder Ejecutivo debe ejecutar, el Poder Legislativo debe legislar y el Poder Judicial debe juzgar por naturaleza, pero además debe cumplir con las otras facultades que se les regula en consecuencia.

Así, desde siempre el Poder Ejecutivo tuvo facultades legislativas reguladas por la Constitución.

El Poder Ejecutivo nacional siempre estuvo facultado a vetar las leyes sancionadas por el Congreso, además de tener iniciativa legislativa y de promulgar y hacer publicar las leyes.

La reforma amplió estas facultades pactadas en Olivos.

Se facultó al Poder Ejecutivo nacional a dictar decretos delegados, decretos de necesidad y urgencia y a vetar parcialmente las leyes (artículo 2º, punto g) de la ley 24.309 de la necesidad de la reforma).

La técnica legislativa utilizada

Las dos cláusulas que facultan al Poder Ejecutivo nacional a legislar comienzan con una prohibición que parece terminante pero que dado el régimen de las excepciones lo terminante termina por configurarse casi en una regla. Veamos:

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

Artículo 99, inciso 3: “...El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros”.

El constituyente, entonces, prohíbe pero faculta lo cual podría considerarse como una mala técnica legislativa.

En el caso de los DNU es aún más gravosa la técnica legislativa utilizada ya que no resuelve claramente cómo se realizará el control parlamentario posterior al dictado del DNU por parte del Poder Ejecutivo nacional.

En realidad, más que una cuestión técnica fue una cuestión política dado que no se reguló de otra manera porque no se pusieron de acuerdo, en el Pacto, en cómo hacerlo. Veamos:

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

Entonces, nos encontramos con una cláusula constitucional abierta que debe ser llenada por el Congreso.

Tenemos la regulación sobre el dictado de los DNU pero falta saber cómo realizará su función de control el Congreso, porque el constituyente así lo decidió.

Comisión bicameral permanente

La comisión bicameral permanente creada por la reforma de 1994 tiene como función controlar los siguientes decretos que dicta el Poder Ejecutivo nacional:

- a) decretos de promulgación parcial de leyes (artículo 80);
- b) decretos delegados (artículo 76 y artículo 100, inciso 12);
- c) decretos de necesidad y urgencia (artículo 99, inciso 3 y artículo 100, inciso 13).

A casi doce años de la sanción de la reforma de 1994 todavía esta comisión no se conformó ni se reguló su funcionamiento.

Si bien existieron muchos proyectos para reglamentar el tema, lo cierto es que los gobiernos anteriores no tuvieron la voluntad política de concretarlo.

Los oficialismos anteriores con sus mayorías parlamentarias se sentían más cómodos dictando DNU sin control de la Comisión Bicameral Permanente (CBP).

La no conformación de la CBP fue objeto de discusiones doctrinarias y jurisprudenciales.

Había quienes sostenían que si no se conformaba la CBP no se podía dictar DNU y otros que expresaban que esto no podía ser una limitante dado que la omisión de un poder no puede afectar los derechos de otro.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación en diversos fallos posteriores a la reforma de 1994 sostuvo que el Poder Ejecutivo nacional puede dictar DNU aunque no esté conformada la CBP.

Por primera vez, el Poder Ejecutivo nacional y los representantes del oficialismo en el Parlamento están dispuestos a dar un paso adelante y conformar y regular la CBP para que pueda controlar eficazmente los DNU que dicta el presidente en ejercicio de las facultades constitucionales.

Proyecto de reglamentación de la CBP

El proyecto aprobado por el Senado y que ahora debe tratar la Cámara de Diputados es la mejor síntesis de todas las posturas existentes en la materia.

La diversidad de proyectos con regulaciones totalmente distintas llevó a que la regulación final sea de muy difícil confección y que algunos representantes no coincidan con la misma.

Lo importante es que existe la decisión política de poner fin a la demora de 12 años que lleva esta omisión legislativa.

El resultado del proyecto es altamente positivo, está en un todo de acuerdo a lo regulado por la Constitución Nacional e implica un mejoramiento notable de la calidad institucional argentina.

Hasta ahora, para derogar un DNU se necesitaban mayorías muy gravosas.

Una vez dictado el DNU el Congreso para dejarlo sin efecto necesitaba presentar un proyecto de ley y sancionarlo. Esta ley podía ser vetada por el Poder Ejecutivo nacional y el Congreso para insistir con la derogación del DNU necesitaba de los 2/3 de cada Cámara para que el Poder Ejecutivo nacional no lo pueda volver a vetar.

Con la regulación de la CBP el Congreso podrá dejar sin efecto el DNU con mayoría absoluta de votos de cada Cámara.

Además, el Congreso al emitir una resolución evita que pueda ser vetado por el Poder Ejecutivo nacional al no tratarse de una ley ni de su proceso de sanción.

El proyecto intenta por todos los medios que el pleno de la Cámara resuelva sobre el DNU por ello, si el jefe de Gabinete no remite el DNU al Congreso o la CBP no dictamina, el pleno de cada Cámara puede de oficio tratar el DNU de manera inmediata y en forma expresa.

No nos detendremos a analizar los puntos en los que todos coinciden sino que fundamentaremos los escasos puntos que merecieron opiniones divergentes.

Falta de plazo

Algunos señalan que es negativo no haber puesto un plazo breve y expreso para que el pleno de cada Cámara se expida.

Pareciera que algunos no tienen en cuenta que el Congreso no se lleva muy bien con los tiempos. Veamos:

–Recién hoy cumplimos con una deuda de 12 años.

–Los decretos delegados anteriores al 94 los seguimos prorrogando.

–Se tardó muchos años en reglamentar muchos institutos creados en el 94.

–Todavía existen importantes institutos sin reglamentar (ejemplo: coparticipación, amparo).

Asimismo, es pacífico en la doctrina que cuando el constituyente quiso poner plazos los puso. Y puso muy pocos plazos, por cierto. Los imprescindibles.

Por otra parte le delegó al Congreso la composición y reglamentación de la CBP pero no le delegó poner plazos. Nada dice de plazos. Solo dice: “...el que de inmediato considerarán las Cámaras, para su expreso tratamiento...”.

Solo puso el plazo de:

–10 días para que el jefe de Gabinete remita el DNU al Congreso.

–10 días para que la CBP dictamine.

Ningún otro plazo. Por lo tanto, la obligación de las Cámaras es tratarlo de inmediato y de manera expresa.

Aprobación tácita o ficta

El tema del plazo lo relacionan con la aprobación tácita o ficta.

Algunos pretenden que si el Congreso no lo trata en un determinado plazo el DNU debe perder vigencia. Esto implica una derogación tácita o ficta.

No estamos de acuerdo ni con la derogación tácita ni con la aprobación tácita.

La aprobación tácita está prohibida por el artículo 82 de la Constitución Nacional.

“Artículo 82: La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta”.

Aunque algunos consideren que la aprobación tácita no está prohibida para estos casos por tratarse de un procedimiento que está por fuera del de formación y sanción de leyes, igualmente nosotros entendemos que es aplicable ya que la Constitución marca que los DNU deben tratarse de manera expresa.

Por eso decimos que aunque las Cámaras se manifiestan por resolución, esa manifestación debe existir indefectiblemente.

¿Qué sucede si las Cámaras no lo tratan?

Lógicamente que el DNU permanecerá vigente por razones de seguridad jurídica hasta que haya manifestación expresa de ambas Cámaras.

Si ambas lo rechazan entonces el DNU perderá vigencia a partir de ese momento sin violentar los derechos adquiridos hasta ese momento.

La obligación de las Cámaras es de expedirse, por lo tanto, si no lo tratan, cargarán con las responsabilidades políticas del caso.

El derecho público provincial, con excepción de la provincia de Chubut, y el derecho comparado, en muchos casos, receptan la postura de la sanción tácita o ficta que nosotros descartamos para este caso. (ver cuadros).

Insistimos, que el constituyente no haya puesto plazos no significa que el Congreso pueda avalar con el silencio. Debe expedirse expresamente y de manera inmediata.

Silencio

¿Qué valor se le debe asignar al silencio?

Está claro que si rechazamos tanto la aprobación como la derogación ficta el DNU debe permanecer vigente hasta tanto el Congreso se expida expresamente.

Esto es lógico por razones de seguridad jurídica dado que el DNU no puede perder vigencia por la inacción del Congreso.

Esta solución es perfectamente constitucional dado que el constituyente quiso que sea el legislador el que defina el alcance del silencio y el legislador determina en este caso que no exista ni aprobación ni derogación ficta del DNU.

Recordamos que si bien el artículo 82 no permite la aprobación ficta, el artículo 80 del texto constitucional dispone que se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles (promulgación ficta). En igual sentido, en caso de enjuiciamiento de magistrados, el artículo 115 dispone que corresponderá archivar las actuaciones sobre la acusación al juez si transcurriesen ciento ochenta días contados desde la decisión de abrir el procedimiento de remoción, sin que haya sido dictado el fallo (absolución ficta).

Entonces, debe acordarse por razones de seguridad jurídica que el DNU tenga validez hasta que el Congreso se expida expresamente. El silencio en este caso no es convalidante ni denegatorio, es inocuo.

Vigencia

Como toda norma jurídica de carácter general que no tiene una cláusula de vigencia especial, los DNU tienen vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial.

Son dictados por expresa autorización constitucional y rigen hasta tanto no exista derogación expresa.

Claro está que de existir derogación del DNU por cualquier razón, entre otras, el rechazo del Congreso, debe tener vigencia esta derogación hacia el futuro y no tener efectos retroactivos que violen derechos adquiridos.

Los derechos adquiridos están amparados por este proyecto siguiendo la doctrina ampliamente mayoritaria en este sentido.

Rechazo de una Cámara

Algunos entienden que basta el rechazo de una Cámara para que el DNU pierda vigencia.

Esto no es correcto.

El Congreso, sea que se expida por resolución o por ley, necesita la voluntad concurrente de dos Cámaras.

Los constituyentes de 1994 no establecieron que con el rechazo de una Cámara el DNU debía perder vigencia, lo dejaron librado al legislador.

Así, algunos proyectos establecían una postura y otros otra.

El proyecto 1.336-D.-01 (O.D. N° 1.949/01) presentado por Stolbitzer, Iparraguirre, Giustiniani y otros, establecía que el rechazo debía darse por las dos Cámaras para derogar un DNU.

Ahora no piensan lo mismo.

La Constitución establece que sólo requiere la voluntad de una Cámara cuando la Constitución lo prescribe expresamente. Por ejemplo, cuando la Cámara de Senadores da acuerdo al nombramiento de jueces o embajadores. También cuando autoriza al Ejecutivo a declarar el Estado de sitio.

Para derogar una ley o un DNU que no es ley pero tiene jerarquía de ley necesita la voluntad concurrente de ambas Cámaras al igual que para ratificarlo.

No es lógico pensar que para ratificarlo se necesite la voluntad de las dos Cámaras y que para que pierda vigencia alcance con la voluntad de una sola Cámara.

Tenemos un sistema bicameral y el constituyente quiere que exista acuerdo conjunto para introducir, modificar y derogar normas que integran el sistema jurídico ya sean normas formales o materiales.

Coherentes con la postura de la vigencia de los DNU hasta que el Congreso los rechace se requiere de un acto jurídico complejo del Congreso para derogar un DNU lo mismo que para cualquier otra ley.

Decimos esto de acuerdo a lo regulado por el Capítulo Quinto de la Constitución Nacional “De la Formación y Sanción de Leyes”.

Falta de limitación a la facultad de dictar DNU (Cantidad de decretos)

Algunos intentan confundir a la población con que no se está limitando el dictado de estos decretos.

Esto es absurdo.

La Constitución Nacional de 1994 habilitó al Poder Ejecutivo nacional a dictar DNU dentro de un marco de limitaciones.

Las limitaciones las impone la Constitución Nacional, y el Congreso no puede ampliar las limitaciones.

Cualquier limitación que realice el Congreso será reputada constitucional.

Si el constituyente hubiera querido más limitaciones las tendría que haber establecido claramente.

Si queremos limitar más el dictado de DNU o eliminar la facultad hay que reformar la Constitución Nacional.

El Congreso sólo puede constituir la CBP y regular su funcionamiento de acuerdo a lo que establece la Constitución Nacional.

También confunden cantidad con calidad.

Cuentan la cantidad de DNU que dictaron los distintos Ejecutivos como si fuese sólo una cuestión numérica.

Lo cierto es que hay DNU y DNU.

Es una herramienta. Y como cualquier medio importan los fines.

Se pueden dictar DNU para el bien de la sociedad o para limitar o aniquilar los derechos de los ciudadanos.

Los gobiernos anteriores los usaron para lo segundo y este gobierno los utiliza para el bienestar general.

Palabras finales

Hoy es un día histórico. Hoy el Congreso argentino salda una deuda de 12 años que mantenía con la Constitución y la calidad institucional.

Gobiernos anteriores no quisieron o no pudieron reglamentar la comisión bicameral permanente que debe controlar los DNU, los decretos delegados y los vetos parciales que dicta el Poder Ejecutivo nacional.

Queda claro que el Poder Legislativo debe mejorar su rol de contralor que la Constitución y los ciudadanos le exigen.

Estamos convencidos de que estamos dando pasos adelante continuamente en este sentido en este último tiempo.

El Congreso intenta fortalecer la institución y ponerse cada vez más cerca de la gente.

Por eso, no aceptamos que algunos malintencionados quieran confundir a la sociedad y sembrar oscuridad donde brilla el sol.

La falta de voluntad política para transformar la realidad que se vivió en el pasado hoy pretende volver justificando su parquedad.

Hoy votaremos un proyecto que significa un salto enorme en calidad institucional.

Por todo lo expuesto, solicitamos a los compañeros diputados que acompañen con su voto el presente proyecto.

INSERCIÓN SOLICITADA
POR EL SEÑOR DIPUTADO SOLANAS

Fundamentos del apoyo del señor diputado al dictamen de mayoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales en el proyecto de ley en revisión sobre régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes

El proyecto de ley tiende a darle un marco jurídico a los decretos de necesidad y urgencia que son dictados en uso de facultades constitucionales por el Poder Ejecutivo.

El proyecto también trata lo relativo a los decretos por delegación legislativa y a la promulgación parcial de leyes.

Primero debemos decir que esto se enmarca en normas constitucionales que establecen el mecanismo de los mencionados decretos de necesidad y urgencia.

Concretamente, el artículo 100 de la Constitución Nacional en su inciso 12 establece que le compete al jefe de Gabinete refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la comisión bicameral. El inciso 13 dice que debe refrendar juntamente con el resto de los ministros los decretos aludidos y los que promulgan parcialmente leyes. Esta norma además dice que se someterán personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la comisión bicameral permanente.

En concreto, el proyecto de ley no hace más que darle un marco jurídico a normas constitucionales que deben tener una adecuada implementación vía la ley que se está tratando. Vale decir que nuestra Carta Magna como ley suprema establece formas en las cuales deberán implementarse los DNU y luego mediante el dictado de una ley especial se regula lo relativo a la forma y modo en que dichos decretos se deberán aprobar por ambas Cámaras.

Es así que en consonancia absoluta con la Constitución Nacional, el proyecto crea una comisión bicameral que está integrada por 8 diputados y 8 senadores, funcionando en la práctica como una comisión legislativa que trata los proyectos de ley. Vale decir, el decreto de necesidad y urgencia es elevado para su tratamiento por la comisión dentro de un plazo de diez días de su dictado. Esta los recibe los trata y luego emite un dictamen por mayoría (previéndose la mayoría simple), el cual es elevado a la Cámara pertinente (ya sea Diputados o Senadores), quienes le darán un tratamiento como si fuera una ley común, vale decir aprobará y desechará el

decreto.

Lo que expresamente se prevé es que el DNU no puede ser modificado por la Cámara en cuanto a lo que el mismo establece, debiendo la misma darle aprobación o rechazarlo tal cual viene del Ejecutivo.

Mientras se tramita la aprobación del mismo el DNU tiene plenos efectos jurídicos como si fuera una ley dictada por el Congreso, y ello es así porque de acuerdo a las normas constitucionales expresamente este tipo de normas tienen plena vigencia legal, ya que se habilita su dictado en un todo de acuerdo a lo que nuestra Carta Magna establece.

En igual sentido y tratamiento que el descrito anterior tiene los decretos de delegación legislativa y los de promulgación parcial de leyes.

Cabe mencionar asimismo que la norma que estamos tratando, tiene su correlato fiel en lo que establece claramente el artículo 99 inciso 3, de la Constitución Nacional, donde se prevé el tratamiento que tendrán los DNU, la forma en que se eleva y el plazo a la comisión bicameral creada al efecto, y su posterior tratamiento por parte del Congreso.

Específicamente la última parte de esta norma establece que “una ley especial sancionada con mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso”.

Justamente esta norma especial prevista por la Carta Magna es lo que actualmente estamos tratando, por lo tanto la misma, tanto desde el punto de vista jurídico como político es impecable, no hace más que reafirmar los preceptos de nuestra Constitución, no agregando ni quitando absolutamente nada, por lo que si no estamos de acuerdo con la presente, tampoco deberíamos estar de acuerdo con nuestra Constitución que establece la forma y el marco de estos DNU, que por otro lado debemos advertir que se encuentran limitados a ciertas y determinadas materias, ya que los mismos no pueden versar sobre cuestiones tales como normas que regulen materias penal, tributaria, electoral o de partidos políticos, por tal razón en lo demás existe una clara delegación de facultades hacia el Poder Ejecutivo de emitir estos DNU, siempre y cuando razones de urgencia ameriten su dictado.

En lo demás, ahora mediante esta norma, los mismos son sometidos mediante un procedimiento rápido y ágil al control parlamentario, a través de la comisión bicameral, la cual decidirá con un dictamen previo si los aprueba o rechaza.

Políticamente y jurídicamente la ley es impecable no hay reproche para hacerle, y está en plena y total consonancia con nuestra Constitución Argentina.

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA
DIPUTADA TATE

Fundamentos del rechazo de la señora diputada al dictamen de mayoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales en el proyecto de ley en revisión sobre régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes

La reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia nos sitúa en el terreno de discusión de la institucionalidad republicana argentina y su calidad, dado que el uso y abuso de los mismos por parte de los diferentes gobiernos de los últimos 15 años configuran un cuadro de avances sistemáticos del Poder Ejecutivo en tareas propias de este Congreso.

A lo largo de los siglos, todos los países democráticos del planeta fueron avanzando en diseños institucionales republicanos sustentados y edificados sobre la base de la separación de tres poderes independientes que garantizaran acotar los desbordes autoritarios y lograr un ejercicio equilibrado y recíprocamente controlado del gobierno.

En estos diseños institucionales, cada uno de los poderes tiene injerencia expresa en la órbita de los otros dos, operando en la práctica como un sistema de frenos y contrapesos, lo cual constituye una condición indispensable para la organización de un gobierno constitucional republicano y la construcción de un marco que asegure el respeto y cumplimiento de las garantías constitucionales. En nuestro caso particular, esto se consagra en el texto constitucional de 1853 y se mantuvo a través de todas las reformas al mismo.

En ese marco, el pleno funcionamiento de este Poder Legislativo tiene como objetivo que nosotros, los representantes directos de los ciudadanos en las Cámaras, tengamos el mayor involucramiento posible en el diseño de los marcos legales que regulan la vida en sociedad y la aplicación de las políticas públicas, pero también una amplia participación en el control del Ejecutivo.

Si bien los DNU ya existían previamente, fueron incorporados al artículo 99 de nuestra Carta Magna mediante la reforma constitucional de 1994, pero autorizando su utilización sólo “cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución” para el dictado de leyes. Porque cuando dicta un DNU, el presidente asume facultades que son propias del Congreso: modifica o deroga leyes, o dicta normas con rango de ley.

La utilización de los DNU sólo se permite entonces ante razones de fuerza mayor o condiciones de crisis extrema, pero ninguna de estas condiciones

es pasible de encontrar en esta gestión, bendecida por la bonanza económica y con mayoría absoluta en el Parlamento. ¿Por qué entonces evitar al Congreso? Simplemente porque este presidente entiende al debate democrático y la participación de las minorías en los asuntos de gobierno como una pérdida de tiempo que debe ser evitada. Se trata entonces de una concepción verticalista que desprecia los mecanismos formadores de consensos, intolerante frente al disenso y que trata de concentrar todo el poder en el Ejecutivo. Sólo así resultan comprensibles los intentos de vaciar el Congreso, porque éste es el ámbito por excelencia para el debate plural en el sistema político democrático.

Frente a esta concepción intolerante, cumplo en recordarle a mis pares que no hay democracia consolidada en el mundo que se haya construido y consolidado vaciando al Poder Legislativo, negando el diálogo y siendo hostil ante el disenso.

Como señalábamos anteriormente, los DNU existían anteriormente a la reforma constitucional de 1994, y lo que se intentó establecer a través de la misma fue un estricto control sobre ellos. Durante el gobierno del presidente Alfonsín se habían dictado 10 DNU, pero a la fecha de la asamblea reformadora, el presidente Menem ya ostentaba un uso abusivo de los mismos.

En sus 10 años de gobierno, Carlos Menem estableció un récord de 545 decretos, un promedio de 54,5 DNU por año. En sus tres años de gestión, el presidente Kirchner quebró ese triste récord con el dictado de 201 decretos, un promedio de 67 DNU por año. Aunque pretendan ocultarlo, su parecido a la hora de gestionar, vulnerando la división de poderes y asumiendo la suma del poder público, es absolutamente indiscutible.

Quiero recordar nuevamente que la Constitución de 1994 es taxativa cuando señala que el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Sólo podrá hacerlo cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes, y siempre que no se trate de normas que regulen las materias penal, tributaria, electoral, o el régimen de los partidos políticos.

La propia Corte Suprema de Justicia ya sentó un valioso precedente en ese sentido. “El ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo se hace bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a exigencias materiales y formales, que constituyen una limitación y no una ampliación de la práctica seguida en el país, especialmente desde 1989”, señaló en un fallo de agosto de 1999, donde confirmó la inconstitucionalidad de dos DNU que recortaban las asignaciones familiares de un trabajador aduanero. En esa ocasión, cinco de los jueces señalaron que el dicta-

do de esas normas está limitado a “los casos excepcionales que establecen la ley y la Constitución”.

Más allá de lo claro y taxativo del texto constitucional, lo cierto es que desde hace 12 años que este Congreso no sanciona la ley reglamentaria destinada a regular el trámite y los alcances de nuestra intervención en la materia. Sin duda alguna, las mayorías legislativas de cada momento, así como las conveniencias del gobierno de turno, tuvieron su cuota de responsabilidad en que así sucediera. Pero también es cierto es que ningún Ejecutivo a la fecha se había atrevido a avanzar en un proyecto de reglamentación tan laxo en los controles de los DNU como el actual proyecto que impulsa el Ejecutivo.

Con el patético papel de seguidismo acrítico de los bloques parlamentarios oficialistas, estamos ante la posibilidad de crear una comisión bicameral que, en la práctica, tiene más posibilidades de funcionar como una instancia de ratificación automática –o convalidación por omisión– de los DNU, en lugar de ser una herramienta de control, tal como lo estipula nuestra Carta Magna.

Con referencia a los plazos de expedición, tanto en el espíritu de los convencionales constituyentes del '94 como en la propia letra constitucional establecen una rigurosidad muy fuerte. Es más, se establecen plazos absolutamente perentorios de diez días y requiere que el Parlamento se expida expresamente, por lo que queda claro que se pretende que los DNU sean absolutamente excepcionales, y no una herramienta de utilización cotidiana.

Estamos frente a un proyecto que promueve la sanción ficta, porque... ¿cómo debe entonces ser interpretado el hecho que el DNU siga vigente ante el silencio y la no expedición de las Cámaras? El silencio no debe ser interpretado de ninguna manera como convalidación, pero además existe una obligación constitucionalmente establecida que obliga al Parlamento a pronunciarse e impide la sanción ficta. Eso es lo establecido claramente en el artículo 82 de nuestra Constitución introducido en el '94: “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta”. Por todo esto, en el dictamen de minoría propuesto por el radicalismo proponemos que la ley expresamente diga que las Cámaras deben expedirse por “resolución” aprobatoria o derogatoria total del decreto, para evitar que, si se hace por vía de “ley”, el Ejecutivo se sienta tentado a vetarla.

Lo que pretende con el actual proyecto dejar en cabeza del Poder Ejecutivo cuestiones que son propias del ejercicio de representación, y en este sentido me permito citar textualmente la intervención de un legislador en oportunidad de discutirse el tema en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado en el año 2002. “Nosotros no tenemos derecho a hacer lo que queremos, tenemos obliga-

ciones. La representación no es solamente un derecho del legislador es también una obligación: la de representar los derechos y garantías de la parte dogmática de la Constitución que los ciudadanos nos han conferido en su custodia. [...] si nosotros no tuviéramos esta interpretación, sería más fácil legislar desde el Poder Ejecutivo que desde el Poder Legislativo”, porque “el Poder Ejecutivo no requeriría de mayorías para legislar”.

Esto lo decía en aquella reunión del Senado, la por la entonces senadora por Santa Cruz –y hoy por Buenos Aires– Cristina Fernández de Kirchner. Hasta hace algo más de tres años, la legisladora sostenía que si pasaran treinta días sin que los plenarios de las dos Cámaras del Congreso se pronunciasen en favor o en contra –desde la fecha del dictamen de la Comisión Bicameral–, el decreto perdería vigencia y sus disposiciones no tendrían efectos de ninguna naturaleza. El proyecto que la misma senadora ahora defiende no fija un plazo perentorio y breve para que los dos cuerpos parlamentarios se expidan y garantiza así la vigencia indefinida de los decretos mientras éstos no sean rechazados. ¿Qué es lo que cambió en estos tres años? Que ahora la senadora es socia conyugal del presidente.

El intento por ocultar la indefendible contradicción expresada entre lo defendido desde el llano y lo defendido ahora desde el poder, quedó claramente expresado la semana pasada en el recinto del Senado, donde la senadora Fernández de Kirchner dedicó dos horas a agredir a la oposición y la prensa sin aportar un solo argumento que justificara su inescrupuloso cambio de posición.

Si intentamos una comparación con algún personaje cinematográfico, paralelismos a los que suele ser afecta la legisladora, quizás el personaje que mejor la caracterizaría sería Zelig, aquel camaleón humano genialmente creado por Woody Allen que, en su desesperación por formar parte de un grupo, cambiaba fisiológica, física y hasta psicológicamente su aspecto. Al igual que Leonard Zelig, la senadora parece haberse transformado en un personaje en constante evolución cuya neurótica inseguridad la fuerza a imitar a quien está con ella, defendiendo el proyecto actual con la misma vehemencia con que tres años atrás defendía el proyecto exactamente contrario.

Me pregunto, señor presidente... ¿Hubo en los últimos tres años, docientos situaciones de extrema emergencia, de extrema urgencia, de tanta necesidad que obligaron al presidente a dejar en la puerta las convicciones democráticas y terminar con el penoso récord de haber promulgado más decretos que leyes?

Obviamente que no. Por eso, llegamos a la conclusión de que se trata de alcanzar un estatus despótico en un marco de democracia formal, en el cual la legitimidad fáctica recaiga pura y exclusivamente

en las manos del presidente en ejercicio, resumiendo el componente patológico que gobierna las pasiones de la pareja soberana y expresando también las tremendas inseguridades que dominan sus pasiones. Se trata, a través de esta reglamentación, de habilitar el manejo de los cuantiosos recursos estatales de manera discrecional y arbitraria, tal como lo demuestra la cuantiosa cantidad de DNU dictados para cambiar el destino de las partidas presupuestarias.

Frente a esta situación, me permito preguntarles a mis pares: ¿vamos nosotros a sancionar una ley reglamentaria que habilita la sanción ficta? ¿Vamos a resignar nuestra potestad legislativa y de control?

En un sistema democrático, gobernabilidad y respeto por la norma, señor presidente, no pueden ni deben caminar por sendas divergentes. Queremos preservar la institucionalidad republicana, favoreciendo la estabilidad democrática y la gobernabilidad, pero sobre la base de promover mayor transparencia, de acotar los márgenes de discrecionalidad, fortaleciendo la independencia a los diferentes poderes, generando e implementando los mecanismos de control mutuo y equilibrio entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Ese es nuestro desafío y por eso nos encontramos en este recinto votando en contra del proyecto oficial.

Y lo hacemos por responsabilidad institucional, y a pesar de los agravios y de las diatribas cargadas de soberbia e intolerancia del presidente de la Nación y algunos de sus cortesanos. Nos oponemos a la sanción de este proyecto por el bien de los ciudadanos y las instituciones de este país, y le agradeceríamos al presidente Kirchner que deje de lado los agravios y se comporte como un verdadero estadista, con grandeza, con prudencia, con medida, con tolerancia, con respeto, con visión estratégica, con sabiduría, con responsabilidad. En definitiva, señor presidente, con esas cualidades que hasta el momento ha demostrado claramente no poseer.

11

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO ZOTTOS

Fundamentos del voto negativo del señor diputado al dictamen de mayoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales en el proyecto de ley en revisión sobre régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes

Los objetivos de la reforma constitucional de 1994 fueron entre otros la consolidación y perfeccionamiento del sistema democrático; para generar un nuevo equilibrio en el funcionamiento de los tres órganos clásicos del poder del Estado: Legislativo,

Ejecutivo y Judicial (y lograr) la atenuación del sistema presidencialista; el fortalecimiento del rol del Congreso, y la mayor independencia del Poder Judicial.

Sin embargo, la incorporación a la Constitución Argentina de los decretos de necesidad y urgencia (artículo 99, inciso 3), de la promulgación parcial de leyes (artículo 80) y de la delegación de facultades legislativas (artículo 76) pone en cuestión aquellos fines reformistas. Fundamentalmente, por una de las características que asumió la reforma: la de delegar en las llamadas leyes de desarrollo constitucional o institucional, dictadas por el Congreso, la reglamentación y puesta en caja de aquellas atribuciones presidenciales, que aún no se han podido sancionar.

La base fundamental de la reforma ha sido justamente la atenuación del sistema presidencialista y el equilibrio de poderes, que es un pilar fundamental del sistema democrático. La función primordial del Congreso, aparte de su tarea legisferante, es el control de las actividades del Poder Ejecutivo.

Debemos señalar que la ley especial a la que hace referencia la Constitución, debe contener un trámite común para efectuar el control sobre los decretos de necesidad y urgencia, la promulgación parcial de leyes y la delegación legislativa. Ello es así, pues el artículo 80 de la Constitución Nacional, sobre la promulgación parcial, remite directamente al procedimiento referido a los decretos, sin agregar ninguna particularidad.

La doctora María Gelli entiende que “tal como quedó trazada la norma constitucional surge que: a) rige el principio general que impide al Ejecutivo ejercer atribuciones legislativas –bajo pena de nulidad absoluta e insanable– salvo cuando circunstancias excepcionales hicieran posible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes; b) se establece el principio particular en virtud del cual aquellas circunstancias no autorizan al presidente a dictar decretos en materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos; c) se fijan los requisitos sustantivos de procedencia de los decretos de necesidad y urgencia los cuales, de mantenerse la doctrina el caso “Peralta” deberían emitirse; c’) ante una emergencia que implicara un grave riesgo social, constituido por hechos públicos y notorios; c’’) no derivar, la emergencia, de la imposibilidad política para obtener quórum o mayorías propias; d) se disponen los requisitos formales de orden general tales como: d’) el decreto debe dictarse en acuerdo general de ministros y del jefe de Gabinete, con el refrendo de todos ellos; d’’) el jefe de Gabinete personalmente, y dentro de los diez días de dictado el decreto, someterá la medida a la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara; d’’) la Comisión Bicameral 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 y, e) se delega en el Poder Legislativo la reglamentación mediante una mayoría calificada de la totalidad absoluta de los miembros de cada Cámara del procedimiento de las etapas posteriores a la emisión del decreto”.

Como se advierte, la regulación constitucional de los decretos de necesidad y urgencia plantea varios problemas de interpretación jurídica acerca de la intervención del Congreso en ejercicio de sus atribuciones de control y actualiza una cuestión sustantiva al sistema político argentino referida al desplazamiento del poder material.

En efecto, la decisión constituyente de diferir la regulación de los pormenores del procedimiento de contralor en cabeza del Congreso, ha generado una serie de interrogantes aún no resueltos legislativamente.

No obstante, es posible formular una interpretación de los textos constitucionales, a partir de los objetivos declarados de la reforma constitucional y de los principios enunciados en las normas.

Ahora bien, ¿qué recaudos debería cumplir la ley del Congreso reglamentaria del control legislativo sobre los decretos de urgencia?

En primer lugar, cabe señalar que la ley especial a dictarse por el Congreso, debe contener un trámite común para efectuar el control sobre los decretos de urgencia y la promulgación parcial de leyes. Ello así, pues el artículo 80 de la Constitución Nacional, sobre la promulgación parcial, remite directamente al procedimiento referido a los decretos, sin agregar ninguna particularidad.

En los hechos, y como se sabe, el Poder Ejecutivo ha seguido emitiendo decretos de necesidad y urgencia, luego de la reforma de la Constitución.

Realizando todas las interpretaciones posibles no podemos interpretar el silencio del Congreso, y si lo pudiéramos hacer como excepción, las excepciones tienen las características de ser restrictivas, es decir que nunca podríamos hacerlo de manera tal que admitiéramos la sanción ficta.

Germán Bidart Campos en el *Manual de la Constitución reformada* (tomo III, página 160) afirma respecto del nuevo artículo 82 de la Constitución Nacional: “...Esta nueva norma exige, mediante la prohibición que consigna, que la sanción de cada Cámara sea expresa [...] La prohibición de la sanción tácita se nos hace de suma trascendencia institucional en el trámite que el Congreso debe imprimir a los decretos de necesidad y urgencia [...] Cuando el decreto llega al Congreso, es absolutamente imposible que el silencio de sus Cámaras sig-

nifique aprobación y, por ende, mantenimiento de su vigencia; por ende, la ley reglamentaria a dictarse no puede establecer para este caso específico una aprobación tácita, porque de hacerlo violaría ostensiblemente el artículo 82...”

“...A la inversa, como lo vedado es la aprobación tácita, estamos seguros que el rechazo tácito se ha de considerar implícito y válido, por manera que si el decreto de necesidad y urgencia no recibe sanción expresa, debe reputarse desechado...”.

Nuestro bloque se ha enrolado en este sentido y hemos presentado un proyecto en este sentido, porque entendemos que este remedio excepcional, los DNU, no pueden ser una constante en nuestra democracia, pues no podemos vivir en emergencia y nuestros gobiernos utilizar instituciones fundamentales para la vida democrática como si fueran una constante.

El proyecto que viene en revisión del Honorable Senado no prevé ninguna solución para los casos de ausencia de tratamiento por parte de las Cámaras, nosotros vamos a mantener nuestro criterio, no lo vamos a cambiar como han hecho otros legisladores que hoy se rasgan las vestiduras haciendo una férrea oposición, pero que cuando eran oficialistas defendían la sanción ficta contrariando la propia Constitución que hoy defienden.

Señor presidente quiero resaltar la predisposición de este cuerpo para terminar con la mora de más de diez años sin reglamentación del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, pero debemos dejar en claro que no es cierto que la buena disposición del bloque oficialista implique necesariamente una mejora en la calidad institucional, pues no se han debatido los temas.

El tema puede debatirse de muchas formas pero no seamos hipócritas, el constituyente de 1994 no tenía en miras una ley como la que se está por aprobar hoy. La República está basada en un sistema de frenos y contrapesos que el constituyente sabio supo separar, y en el caso de los DNU ha sido claro al otorgar una facultad legisferante al Poder Ejecutivo siempre que se den ciertos requisitos, dejando en claro que es el titular de ese poder, es decir el Poder Legislativo, quien tiene, cargo el control, de lo que se desprende que es imposible, siendo los DNU una facultad extraordinaria, que puedan ser aprobados sin el control del titular de ese poder.

De lo expuesto surge con claridad que no podemos aceptar este proyecto, porque no respeta la lógica constitucional y otorga demasiado poder al Ejecutivo. Por lo expuesto es que adelanto mi voto negativo la presente proyecto de ley.