

SESIONES ORDINARIAS

2007

ORDEN DEL DIA N° 3265

COMISION BICAMERAL PERMANENTE DE TRAMITE LEGISLATIVO (LEY 26.122)

Impreso el día 29 de noviembre de 2007

Término del artículo 113: 10 de diciembre de 2007

SUMARIO: **Declaración** de validez de los decretos 618 de fecha 10 de julio de 1997; 938 de fecha 15 de septiembre de 1997; 1.091 de fecha 18 de septiembre de 1998 y 217 de fecha 17 de junio de 2003.

1. (52-P.E.-1997.)
2. (44-P.E.-1998.)
3. (44-P.E.-2003.)

I. **Dictamen de mayoría.**

II. **Dictamen de minoría.**

II. **Dictamen de minoría.**

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo Ley 26.122 prevista en los artículos 99, inciso 3, y 100, incisos 12 y 13, de la Constitución Nacional ha considerado el expediente referido a los decretos del Poder Ejecutivo nacional 618 de fecha 10 de julio de 1997 mediante el cual se crea la Administración Federal de Ingresos Públicos que reemplazará a la Administración Nacional de Aduanas y a la Dirección General Impositiva que se considerarán disueltas. Establece su organización, competencia y funciones; 938 de fecha 15 de setiembre de 1997 mediante el cual se sustituye el primer párrafo del artículo 39 de la ley 11.683 (texto ordenado en 1978 y modificatorios) facultando a la Administración Federal de Ingresos Públicos para conceder facilidades para el pago de los tributos, intereses y multas a favor de aquellos contribuyentes y responsables que acrediten encontrarse en condiciones económico-financieras que les impidan el cumplimiento oportuno de dichas obligaciones; 1.091 de fecha 18 de setiembre de 1998 mediante el cual se crea en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del MEyOSP una planta no permanente de perso-

nal contratado de carácter plurianual, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2000, destinada a la incorporación de hasta 500 abogados para ejercer la cobranza judicial en las causas por cobro de impuestos, recursos de la seguridad social, tributos aduaneros, multas, intereses y otras cargas cuya aplicación, fiscalización o percepción está a cargo de la citada administración; y 217 de fecha 17 de junio de 2003 mediante el cual se deroga el decreto 1.394/01 de creación del Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social y se agrega el punto 3 al inciso a) del artículo 3º del decreto 618/97, relacionado con las facultades de la Administración Federal de Ingresos Públicos en materia de aplicación, recaudación, fiscalización y ejecución judicial de los recursos de la seguridad social.

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

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Artículo 1º – Declarar la validez de los decretos 618 de fecha 10 de julio de 1997; 938 de fecha 15 de setiembre de 1997; 1.091 de fecha 18 de setiembre de 1998 y 217 de fecha 17 de junio de 2003.

Art. 2º – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

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

Sala de la comisión, 7 de noviembre de 2007.

*Jorge M. Capitanich. – Diana B. Conti. –
Luis F. J. Cigogna. – Gustavo E. Ferri.
– Jorge A. Landau. – Agustín O. Rossi.
– Patricia Vaca Narvaja. – Nicolás A.
Fernández. – María C. Perceval.*

INFORME

Honorble Cámara:

I. Antecedentes

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

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

Gregorio Badeni¹ señala: "...Las funciones del órgano ejecutivo han aumentado en los sistemas democrático-constitucionales como consecuencia de la ampliación de la actividad estatal. Y, si bien esa tendencia se refleja en todos los órganos gubernamentales, su proyección resulta mucho más significativa en el Poder Ejecutivo debido a que su función no se limita a la simple ejecución de las leyes, sino que se extiende, en forma global, a la gestión y administración de los asuntos públicos, y a la determinación del plan de gobierno..."

En este orden de ideas, el citado constitucionalista destaca: "...La expansión de las funciones ejecutivas no configura, necesariamente, una corrupción constitucional por cuanto ella puede ser convallada mediante una interpretación dinámica y razonable de la ley fundamental..."²

"En el ámbito de la vida social, política o económica de una Nación –agrega Badeni– pueden presentarse situaciones graves de emergencia generadoras de un estado de necesidad cuya solución impone que se adopten medidas urgentes para neutralizar sus efectos perjudiciales o reducirlos a su mínima expresión posible. Cuando esas medidas, constitucionalmente, deben revestir carácter legislativo, las demoras que a veces se producen en el trámite parlamentario pueden privarlas de eficacia temporal, y ello justificaría su sanción inmediata por el órgano ejecutivo, ya sea en forma directa o como consecuencia de una delegación congresual..."³

La reforma constitucional de 1994 dejó atrás la discusión doctrinaria y jurisprudencial que en el mar-

co del paradigma instaurado por los constituyentes de 1853/60 se planteaba.⁴

A partir de la reforma, la facultad que la Constitución Nacional le atribuye excepcionalmente al Poder Ejecutivo, más allá de las posturas doctrinarias ha adquirido "carta de ciudadanía constitucional, por lo que ya no tiene sentido discutir si la procedencia de esta clase de reglamentos se apoya en el ensanche, o bien, en la superación de las fuentes constitucionales. En tal sentido, su validez constitucional encuentra apoyo expreso en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución reformada".⁵

En procura de una regulación del poder atribuido al presidente de la Nación se establecieron mecanismos tendientes a resolver el uso y la instrumentación de tres decretos cuyas características han sido tipificados en nuestra Constitución Nacional: a) los decretos de necesidad y urgencia; b) los dictados en virtud de delegación legislativa y c) los de promulgación parcial de las leyes.

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

El artículo 99 en su parte pertinente establece:

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

.....

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

"El jefe de Gabinete de Ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la comisión bicameral permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta

⁴ Joaquín V. González se pronunciaba a favor de la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia siempre que ellos fueran sometidos a consideración del Honorable Congreso de la Nación. *Manual de la Constitución Argentina*, 1890.

En una postura distinta, se ubica Linares Quintana, siguiendo el criterio ortodoxo de que lo que no está previsto en la ley no se puede hacer.

⁵ Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria*, "La Ley", 2004-A, 1144.

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

² Badeni, Gregorio, obra citada.

³ Badeni, Gregorio, obra citada.

comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso trámite, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La resolución del presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación 1.130 de fecha 12 de octubre de 2006, ha designado a los señores diputados de la Nación, miembros de dicha Comisión.

En igual sentido, el presidente de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación ha emitido los decretos 54 de fecha 13 de octubre de 2006 y 57 de fecha 25 de octubre de 2006.

En este orden de ideas, es norma de esta comisión plantear un criterio amplio al analizar las circunstancias de carácter excepcional que operan como supuesto fáctico-jurídico-político que autoriza el empleo del instituto del decreto de necesidad y urgencia.

De Vega García afirma con acierto que la función del supuesto fáctico es doble, porque por una parte se constituye en la situación de hecho –la necesidad urgente– habilitante para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer las facultades legislativas indispensables e inevitables para la solución de la crisis; por otro lado, esta situación de hecho se convierte también en condición de contenido de la norma de necesidad y urgencia, “porque parece lógico que sus preceptos contengan la respuesta más adecuada al supuesto que el gobierno alega al dictar este tipo de instrumentos”.⁶

Es de vital importancia esta definición, ya que serán luego los órganos de control quienes deberán valorar si se han reunido los requisitos en el supuesto de hecho que autoriza al Poder Ejecutivo a hacer uso de dicha facultad.

La doctrina en general se refiere al supuesto fáctico como aquel acontecimiento o situación que determina la emergencia que ocasiona la crisis institucional que impide al Poder Ejecutivo ejercer sus facultades constitucionales de un modo más adecuado, llevando al estado de necesidad política que desemboca en la asunción de dichas facultades por parte del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, Pérez Hualde, Lagaz y Lacambara, entienden que existe aún un supuesto previo que es el de la vigencia de un sistema republicano que contemple en especial uno de los requisitos básicos, como lo es el principio de división de poderes.

En conclusión, al supuesto fáctico lo precede un supuesto institucional complejo que se compone de la existencia de un sistema con división de poderes o de funciones de distintos órganos y con un pro-

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

cedimiento de elaboración de leyes. Si no existen estos antecedentes, no se dará la posibilidad de existencia del decreto de necesidad y urgencia.

Superado este debate doctrinario, el dictado del Poder Ejecutivo de normas de rango legislativo so pretexto de la existencia de una situación de hecho que impide el pronunciamiento por parte del órgano al cual, según la Constitución, le corresponde actuar, no es un fenómeno novedoso para el derecho político.

Entre sus antecedentes más antiguos, se detecta la presencia de estos instrumentos en la Carta de Restauración Francesa y en la Ley Fundamental de Prusia de 1850.

Asimismo, son numerosas las constituciones europeas que han contemplado la posibilidad de existencia de aquellas situaciones extraordinarias de necesidad y urgencia, estableciéndolas en sus textos en forma expresa, tales como la Constitución de la República Española y en Sudamérica, las constituciones de Brasil, Colombia y Perú, entre otras.

En este sentido, este es el marco fáctico en el cual la Convención Constituyente de 1994 introdujo los decretos de necesidad y urgencia en la Constitución Nacional Argentina, receptados en el artículo 99, inciso 3.

La norma precitada establece como presupuesto para dictar decretos de necesidad y urgencia: la existencia de “circunstancias excepcionales” que “hacen imposible recorrer el procedimiento legislativo”.⁷

Conforme la postura desarrollada por Germán Bidart Campos, la “necesidad” es algo más que conveniencia, en este caso, parece ser sinónimo de imprescindible. Se agrega “urgencia”, y lo urgente es lo que no puede esperar. “Necesario” y “urgente” aluden, entonces, a un decreto que únicamente puede dictarse en circunstancias excepcionales en que, por ser imposible seguir con el procedimiento normal de sanción de las leyes, se hace imprescindible emitir sin demora alguna el decreto sustantivo.⁸

Por su parte, la convalidación del dictado de este tipo de decretos vino de la mano de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a través del caso “Peralta”,⁹ ya que se le reconoció expresamente al presidente de la Nación la facultad de dictar este tipo de normas.

En el caso precitado, los actores iniciaron una acción de amparo ante el dictado del decreto 36/90 que

convertía los contratos bancarios a plazo fijo en bonos de deuda pública (Plan Bonex).

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

Estas circunstancias fácticas que debían configurarse eran:

“... una situación de grave riesgo social que pusiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado –ésta constituirá la causa por la cual se considera válido el decreto– [...] razonabilidad de las medidas dispuestas [...] relación entre los medios elegidos por la norma y los fines de ésta [...] examen de la proporcionalidad de las medidas y el tiempo de vigencia de ellas [...] inexistencia de otros medios alternativos adecuados para lograr los fines buscados [...] convalidación del Congreso, expresa o tácita...”.

Asimismo, sostuvo que “no necesariamente el dictado por parte del Poder Ejecutivo de normas como el decreto 36/90 determina su invalidez constitucional por la sola razón de su origen”.

Puede reconocerse la validez constitucional de una norma como la contenida en el decreto 36/90, dictada por el Poder Ejecutivo, fundado en dos razones fundamentales: *a)* que en definitiva el Congreso Nacional, en ejercicio de poderes constitucionales propios, no adopte decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados; *b)* porque ha mediado una situación de grave riesgo social, frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas del tipo de las instrumentadas en el decreto, cuya eficacia no parece conceible por medios distintos a los arbitrados (considerando 24).

La Corte ha caracterizado al supuesto fáctico habilitante para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia como “una situación de grave riesgo social frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas” (considerando 24).

En este sentido, la Corte Suprema definió la emergencia económico-social como aquella “situación extraordinaria que gravita sobre el orden económico-social, con su carga de perturbación acumulada, en variables de escasez, pobreza, penuria o indigencia, origina un estado de necesidad que hay que ponerle fin” (considerando 43).

Asimismo, el alto tribunal consideró la razonabilidad de la medida atendiendo a “la circunstancia de que los medios arbitrados no parecen desmedidos en relación a la finalidad que persiguen” (considerando 48).

El Poder Judicial tiene la potestad de examinar la existencia o no del estado de necesidad y razonabilidad, ejerciendo el control de constitucionalidad sobre la materia regulada, en un caso que sea sometido a su juicio y donde se haya afectado algún derecho constitucional.

⁷ Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1995, tomo VI.

⁸ Bidart Campos, Germán, *Los decretos de necesidad y urgencia*, Columna de opinión, “La Ley”, 27-2-01.

⁹ “La Ley”, 1991-C, 158.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Constitución Nacional¹⁰ controlará la razonabilidad de la medida, que consiste en la adecuación de los medios dispuestos con los fines que se pretenden lograr, exigiendo que en las normas de emergencia exista una proporcionalidad entre las limitaciones impuestas y las circunstancias extraordinarias que se pretenden superar, sin que se produzca una alteración en la sustancia de los derechos constitucionalmente reconocidos.

El criterio expuesto por la CSJN respecto de su facultad de ejercer el control de constitucionalidad con relación a los decretos de necesidad y urgencia ha sido variable.

Mientras en el caso “Peralta” convalidó el dictado de este tipo de decretos y estableció los presupuestos fácticos que deben concurrir para la procedencia de su dictado; en el caso “Rodríguez”,¹¹ la CSJN se refirió a la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y a su control político en cabeza del Poder Legislativo. Se discutió quién posee la atribución jurisdiccional para controlar este tipo de decretos.

Asimismo, consideró que los legisladores que habían interpuesto la acción de amparo carecían de legitimación activa; lo mismo sostuvo respecto del Defensor del Pueblo, pero consideró que el jefe de Gabinete tenía legitimación para actuar.

En esta oportunidad, la CSJN defendió la legitimidad de los decretos de necesidad y urgencia y de su control político en cabeza del Poder Legislativo. Sostuvo que la jueza de grado carecía de jurisdicción para intervenir en el caso por ausencia de gravamen, caso, causa o controversia, pues decidió sobre un conflicto –que por su naturaleza– es ajeno a la resolución judicial, mediando –en consecuencia– una invasión de la zona de reserva de otro poder (considerando 6º).

Sin embargo, a pesar de lo dicho precedentemente, consideró que ello no implica una convalidación del decreto (de necesidad y urgencia) 842/97 “en tanto que esa norma, como integrante del ordenamiento jurídico, es susceptible de eventuales cuestionamientos constitucionales –antes, durante o después de su tratamiento legislativo y cualquiera fuese la suerte que corriese ese trámite– siempre que, ante un ‘caso concreto’ –inexistente en la especie–, conforme las exigencias del artículo 116 de la Constitución Nacional, se considere en pugna con los derechos y garantías consagrados en la Ley Fundamental” (considerando 23).

Es decir, que limita la facultad de control del Poder Judicial ante la presencia de agravio concreto (exami-

na si se cumplieron los requisitos formales de procedencia y el límite material), siendo el Congreso –depositario de la voluntad popular– a quien la Constitución Nacional le atribuye la excluyente intervención en el contralor de los DNU (considerando 17).

En este caso, la CSJN renunció expresamente a ejercer el control de constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, con base en la falta de caso y carencia de agravio concreto.

En cambio, en el caso “Verrocchi”¹² cambia el criterio sostenido en el fallo precedente y declara la inconstitucionalidad de los decretos (de necesidad y urgencia) 770/96 y 771/96 emitidos por el Poder Ejecutivo nacional en 1996, que suprimían la percepción del salario familiar a aquellas personas que cobren más de mil pesos.

En el caso precitado, la CSJN ejerce un control de constitucionalidad amplio y analiza también la razonabilidad de la medida, al abocarse a examinar si se cumplieron las exigencias formales y materiales en el dictado de este tipo de normas, admitiendo el ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo nacional.

En este sentido, la CSJN considera que “se hace bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y con sujeción a exigencias materiales y formales, que constituyen una limitación y no una ampliación de la práctica seguida en el país...” (considerando 8º).

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

En el considerando 11, la CSJN sostuvo que la carencia de ley que regule el trámite y alcances de la intervención del Congreso, exigía una mayor responsabilidad por parte del Poder Judicial en el ejercicio del control de constitucionalidad, por lo cual, confirma la sentencia del *a quo* que declaraba inconstitucionales los decretos 770/96 y 771/96. En el presente caso ejerció un control amplio de las circunstancias fácticas y jurídicas del dictado del decreto en cuestión.

En el caso “Risolía de Ocampo”,¹³ se declararon inconstitucionales varios artículos del DNU 260/97,

¹⁰ Artículo 28: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.

¹¹ “La Ley” 1997-E,884.

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

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

que disponía el pago en cuotas de las indemnizaciones por accidentes de tránsito ocasionados por el transporte público de pasajeros, con invocación de la emergencia económica de esas empresas y de las aseguradoras.

El fundamento central para descalificar esta normativa fue que protegían intereses de individuos o grupos, no intereses generales de la sociedad.

De esta forma, la CSJN en el caso precitado agregaba un requisito más a la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia: la protección de intereses generales de la sociedad.

En el caso “Guida”,¹⁴ la CSJN se pronunció por la constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia 290/95 que había dispuesto la reducción de los salarios de los agentes de la administración pública.

Uno de los principales argumentos de la Corte para declarar la constitucionalidad del decreto precitado, fue su ratificación mediante la sanción de la ley 24.624.

A juicio de la CSJN, dicha ratificación importaba la intervención del Congreso en los términos que señala la Constitución y un reconocimiento de la emergencia invocada por el Poder Ejecutivo nacional.

Los ministros Nazareno, Moliné O’Connor y López, que integraron la mayoría, coincidieron en la legitimidad de la medida, pues sostuvieron que “...la ratificación del decreto de necesidad y urgencia 290/95 mediante el dictado de la ley 24.624 traduce, por parte del Poder Legislativo, el reconocimiento de una situación de emergencia invocada por el Poder Ejecutivo para su sanción, a la vez que importa un concreto pronunciamiento del órgano legislativo a favor de la regularidad de dicha norma. Ese acto legislativo es expresión del control que –en uso de facultades privativas– compete al Congreso de la Nación conforme al artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, pues la sanción de la ley 24.624 demuestra que el tema fue considerado por ambas Cámaras, como lo exige el precepto constitucional, las que se pronunciaron en forma totalmente coincidente con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo nacional al enfrentar la crisis...” (considerando 6º).

En el caso precitado, el voto del ministro Carlos Fayt señaló que “tal como lo recordó el tribunal en la causa ‘Verrocchi’ (‘Fallos’, 322:1726), para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer válidamente facultades legislativas, que en principio le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1º) que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, o 2º) que la situación que re-

quiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser remediada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes. Esta última es la situación que debe entenderse presente en el caso...” (considerando 6º).

“Que la doctrina elaborada por esta Corte en torno a la nueva previsión constitucional, no difiere en lo sustancial del recordado precedente de ‘Fallos’, 313:1513. Sin embargo, en este último se valoró el silencio del Poder Legislativo como una validación tácita con consecuencias positivas (considerando 25). Nada de ello en cambio, sería en principio posible de afirmar hoy, frente al ineludible quicio constitucional que condiciona estrictamente la existencia misma de la voluntad del Congreso en su manifestación positiva (artículo 82 de la Constitución Nacional). No obstante, de esta regulación minuciosa de una facultad que por definición se considera existente, no podría derivarse como conclusión que la ausencia de reglamentación legal del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional deje inerme a la sociedad frente a las situaciones que el propio texto constitucional ahora prevé como excepcionales y, por tanto, merecedoras de remedios del mismo carácter” (considerando 7º).

Fayt agregó que “en el caso concreto que nos ocupa, el Congreso Nacional, haciéndose cargo de su necesaria intervención en cuestiones de hondo y sensible contenido social –más allá de las implicancias presupuestarias que obviamente ostenta y que en última instancia son la razón misma de la medida– ha asumido esa intervención legitimadora, con lo que puede darse por satisfecho el recaudo constitucional antes indicado. Ello, claro está, no descarta sino refuerza el necesario control de constitucionalidad inherente al Poder Judicial de la Nación, conforme fue recordado por el tribunal en la causa ‘Verrocchi’ ya citada”. (considerando 9º.)

En este mismo orden de ideas, el citado ministro de la CSJN destacó que “en cuanto al contenido mismo de la medida cuestionada, deben entenderse reunidos los requisitos que condicionan su validez, de acuerdo a la ya conocida doctrina de la emergencia” (considerando 10).

Por todo lo expuesto, se revoca el fallo de la instancia anterior y se declara la constitucionalidad del decreto.

Entre los administrativistas, Juan Carlos Cassagne define a los reglamentos como “todo acto unilateral que emite un órgano de la administración pública, creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula, por tanto, situaciones objetivas e impersonales”.¹⁵

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

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

Los reglamentos constituyen fuentes del derecho para la administración pública, aun cuando proceden de ella misma, ya que integran el bloque de legalidad, al cual los órganos administrativos deben ajustar su cometido. Desde el punto de vista cuantitativo, constituyen la fuente de mayor importancia del derecho administrativo, habida cuenta de que no sólo son emitidos por el Poder Ejecutivo, sino también por los demás órganos y entes que actúan en su esfera.

En lo que concierne a la naturaleza de la actividad reglamentaria, la doctrina clásica consideraba que constituía una actividad administrativa, mientras que para Cassagne “la actividad reglamentaria traduce una actividad materialmente legislativa o normativa, ya que se trata del dictado de normas jurídicas de carácter general y obligatorias por parte de órganos administrativos que actúan dentro de la esfera de su competencia, traduciendo una actividad jurídica de la administración que se diferencia de la administrativa por cuanto ésta es una actividad inmediata, práctica y concreta tendiente a la satisfacción de necesidades públicas, encuadrada en el ordenamiento jurídico”.¹⁶

Conforme la terminología utilizada por la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA), los reglamentos se denominan también actos de alcance o contenido general.

Para la LNPA el reglamento es un acto de alcance general, expresión que comprende a los meros actos de alcance general que no integran el ordenamiento jurídico.

“Sin embargo –señala Cassagne– la figura del reglamento no agota todas las situaciones que traducen la emisión de actos de alcance o contenido general en sede administrativa. Las normas generales que sólo tienen eficacia interna en la administración o que están dirigidas a los agentes públicos –instrucciones de servicio, circulares– no producen efectos jurídicos respecto a los particulares. Su principal efecto jurídico se deriva del deber de obediencia jerárquica del inferior al superior”.¹⁷

Tal y como expresa Cassagne, la caracterización jurídica de los reglamentos surge de la circunstancia de encontrarse sujetos a un régimen jurídico peculiar que los diferencia de las leyes en sentido formal, de los actos administrativos y de las instrucciones de servicio, circulares y demás reglamentos internos.

En el orden nacional, los reglamentos pueden provenir de la administración, de la Legislatura o del Poder Judicial, ya que las normas de carácter general dictadas por el Congreso o por los organismos

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

¹⁷ Cassagne, Juan Carlos, obra citada

judiciales, sin el carácter formal de las leyes o sentencias, son también reglamentos, sujetos, en principio, al mismo régimen jurídico que los dictados por la administración.

La sustancia de un acto de alcance general de contenido normativo, que integra el ordenamiento jurídico, es la del “reglamento”, con independencia del órgano o ente estatal que lo produzca, siendo indiferente desde el punto de vista jurídico la utilización de distintos términos.

Conforme la vinculación o relación de los reglamentos con las leyes, los primeros se clasifican según la doctrina en ejecutivos, autónomos, delegados y de necesidad o urgencia.¹⁸

Los reglamentos ejecutivos o de ejecución son los que dicta el Poder Ejecutivo en ejercicio de las facultades atribuidas por el artículo 99, inciso 2, de la Constitución Nacional, para asegurar o facilitar la aplicación o ejecución de las leyes, regulando detalles necesarios para el mejor cumplimiento de las leyes y de las finalidades que se propuso el legislador.

Por su parte, el dictado de reglamentos autónomos o independientes corresponde, en principio, al Poder Ejecutivo de acuerdo a la distribución de funciones que realiza la Constitución Nacional, la cual, en su artículo 99, inciso 1, le atribuye responsabilidad política por la administración general del país.

Marienhoff afirma que el reglamento autónomo es dictado por el Poder Ejecutivo en materias acerca de las cuales tiene competencia exclusiva de acuerdo a textos o principios constitucionales. Sostiene que, así como existe una zona de reserva de la ley que no puede ser invadida por el poder administrador, también hay un ámbito de competencias, reservado a la administración en la cual el Poder Legislativo no puede inmiscuirse, como consecuencia del principio de separación de los poderes.¹⁹

Con la reforma constitucional de 1994 quedó superado el debate doctrinario respecto de los reglamentos delegados,²⁰ al contemplar expresamente la delegación legislativa en el artículo 76.

En dicha norma constitucional, si bien genéricamente se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, seguidamente se la admite respecto de dos materias determinadas: *a) de administración, y b) de emergencia pública*.

Tal y como se ha expuesto *ut supra*, hasta la reforma constitucional de 1994 se debatía en doctrina

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

¹⁹ Definición señalada en Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

²⁰ Se sostenía que el Congreso no podía delegar sus atribuciones al Poder Ejecutivo.

acerca de la validez constitucional de los denominados reglamentos de necesidad y urgencia.²¹

Mientras un sector, encabezado por los administrativistas, se inclinaba por su validez constitucional y recibía el apoyo de la realidad jurisprudencial aunque dentro de ciertos límites, otra corriente doctrinaria entendía que resultaban violatorios del sistema de la Constitución de 1853/60 por considerar, sustancialmente, que afectaban el principio de la división de los poderes.²²

Y tal como lo ha expresado Cassagne:²³ "...La concepción de la denominada doctrina de la separación de los poderes o, según prefieren algunos, de la división de los poderes, elaborada por Montesquieu (bajo la innegable influencia de Locke), ha dado lugar a numerosas y diferentes interpretaciones jurídicas que olvidan la naturaleza eminentemente política y hasta sociológica de esta teoría. Precisamente, al abordar el estudio del poder reglamentario, en cualquier ordenamiento constitucional positivo, hay que analizar primero el sistema, su realidad y los antecedentes que le han servido de fuente, pues recién después de esa labor el intérprete estará en condiciones para determinar el modo en que la Constitución ha recepcionado el principio divisorio en lo que atañe a la articulación entre la ley y el reglamento.

La teoría expuesta por Montesquieu en *El espíritu de las leyes* reposa, como es sabido, en la ne-

cesidad de instaurar un equilibrio entre los órganos que ejercen el poder estatal. Parte de reconocer que las personas que poseen poder tienden normalmente a su abuso, por lo cual considera imprescindible la institución en el Estado de un sistema de pesos y contrapesos, de modo que los poderes puedan controlarse recíprocamente y que el equilibrio resultante, permita el juego de los cuerpos intermedios de la sociedad y favorezca la libertad de los ciudadanos.²⁴

Lejos de predicar la primacía del Poder Legislativo o el acantonamiento de las funciones típicas de cada poder (en sentido orgánico la concepción de Montesquieu –antes que transferir el monopolio de la actividad legislativa al Parlamento (como pretendió Rousseau)– se ocupó de la división del Poder Legislativo, asignando al Poder Ejecutivo funciones colegislativas (verbigracia: voto, iniciativa y convocatoria) y estableciendo un sistema bicameral, con el objeto de impedir el predominio y el abuso del órgano parlamentario. El centro de la concepción, aun cuando el principio no tuvo acogida en las Constituciones que se dictaron durante la Revolución Francesa, lo constituye, sin duda, la ubicación del Poder Judicial en el esquema divisorio, concebido como órgano imparcial para juzgar y resolver las controversias, con independencia de los otros dos poderes...".²⁵

Conforme el análisis realizado ut supra, este precepto faculta al Poder Ejecutivo a emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, cuando se produzcan "circunstancias excepcionales" que "...hicieran imposible seguir los trámites previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos".²⁶

Por todo lo expuesto, es criterio de esta comisión analizar en lo pertinente la existencia del supuesto fáctico-jurídico-político que habilita el dictado de los instrumentos precitados por parte del Poder Ejecutivo, conforme a los requisitos establecidos expresamente por la Constitución Nacional en el artículo 99, inciso 3 –la existencia de circunstancias excepcionales que imposibiliten seguir el procedimiento legislativo ordinario y la necesidad y urgencia de suplir dicho trámite mediante un decreto–; sumado esto, a los principios sentados por la jurisprudencia elaborada a través de los diferentes fa-

²¹ Miguel A. Ekmekdjian (en su obra *Manual de la Constitución Argentina*, Buenos Aires, Depalma, 1997) entiende que no es correcto llamar a estas normas reglamentos, puesto que son normas de sustancia legislativa y no obstante ello, son dictadas por el Poder Ejecutivo nacional, y adopta la denominación de "decretos leyes" al referirse a este tipo de instrumentos.

²² En este orden de ideas, Ekmekdjian se encuentra entre quienes defienden la inconstitucionalidad de los llamados reglamentos de necesidad y urgencia, fundando su postura en la afectación del principio de división de poderes, y olvidando conforme al criterio de esta comisión el verdadero origen de la teoría de frenos y contrapesos elaborado por Montesquieu y adoptada por nuestra Constitución histórica de 1.853/60. En este sentido, y compartiendo la exposición de Cassagne "...la atribución de la potestad reglamentaria al Ejecutivo responde a los principios de equilibrio, que están en la base de la teoría de Montesquieu, permitiendo su ejercicio no sólo para reglamentar las leyes del Congreso, sino también para dictar normas generales en determinadas situaciones que derivan tanto de sus propias facultades como órgano jerárquico superior de la administración pública (ex artículo 86, inciso 1, Constitución Nacional) como de las atribuciones vinculadas al estado de necesidad y a la eficacia de la realización de los fines constitucionales (esto último, a través de la figura de la delegación), facultades que deberá ejercer, en cualquier caso, bajo el control permanente del Congreso..." (Cassagne, Juan Carlos, *La configuración de la potestad reglamentaria, "La Ley"*, 2004-A, 1144).

²³ Cassagne, Juan Carlos, *Sobre fundamentación y los límites de la potestad reglamentaria de necesidad y urgencia, "La Ley"*, 1991-E, 1179.

²⁴ Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

²⁵ Cassagne, Juan Carlos, obra citada.

²⁶ Cabe destacar que en Estados Unidos los citados decretos reciben la denominación de *executive orders*, las cuales son órdenes ejecutivas, una facultad propia por la ley segunda fundamental de la Constitución de los Estados Unidos que establece la capacidad del presidente para legislar sobre facultades e instituciones e incluso sobre la propia Constitución.

llos de la Corte Suprema de la Nación, tales como la existencia de un grave riesgo social, asegurar la continuidad y vigencia de la unidad nacional y la protección de los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos.

II. *Objeto*

Se somete a dictamen de esta comisión los decretos del Poder Ejecutivo nacional 618 de fecha 10 de julio de 1997 mediante el cual se crea la Administración Federal de Ingresos Públicos que reemplazará a la Administración Nacional de Aduanas y a la Dirección General Impositiva que se considerarán disueltas. Establece su organización, competencia y funciones; 938 de fecha 15 de septiembre de 1997 mediante el cual se sustituye el primer párrafo del artículo 39 de la ley 11.683 (texto ordenado en 1978 y modificatorios) facultando a la Administración Federal de Ingresos Públicos para conceder facilidades para el pago de los tributos, intereses y multas a favor de aquellos contribuyentes y responsables que acrediten encontrarse en condiciones económico-financieras que les impidan el cumplimiento oportuno de dichas obligaciones; 1.091 de fecha 18 de septiembre de 1998 mediante el cual se crea en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del MEyOSP, una planta no permanente de personal contratado de carácter plurianual, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2000, destinada a la incorporación de hasta 500 abogados para ejercer la cobranza judicial en las causas por cobro de impuestos, recursos de la seguridad social, tributos aduaneros, multas, intereses y otras cargas cuya aplicación, fiscalización o percepción está a cargo de la citada administración; y 217 de fecha 17 de junio de 2003 mediante el cual se deroga el decreto 1.394/01 de creación del Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social y se agrega el punto 3 al inciso *a)* del artículo 3º del decreto 618/97, relacionado con las facultades de la Administración Federal de Ingresos Públicos en materia de aplicación, recaudación, fiscalización y ejecución judicial de los recursos de la seguridad social.

II.a. *Análisis de los decretos*

El Poder Ejecutivo nacional ha dejado constancia en el último de los considerandos de los citados decretos que ellos se dictan en uso de las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo nacional por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

La ley 26.122, en el capítulo I del título III se refiere a los dictámenes de la Comisión Bicameral Permanente respecto de los decretos de necesidad y urgencia estableciendo en su artículo 10 que esta Comisión debe expedirse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado.

La lectura del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional permite distinguir como requisitos formales: *a)* la firma del señor presidente de la Nación; *b)* la firma de los señores ministros y del señor jefe de Gabinete de Ministros –dictado en acuerdo general de ministros– y refrendado juntamente con el señor jefe de Gabinete de Ministros; y *c)* la remisión del señor jefe de Gabinete de Ministros a la Comisión Bicameral Permanente; y como requisitos sustanciales: *a)* razones de necesidad y urgencia y *b)* en orden a la materia, puede dictar normas de contenido típicamente legislativo, siempre que no trate materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos.

Los decretos 618/97, 938/97, 1.091/98 y 217/03 en consideración han sido decididos en acuerdo general de ministros y refrendados por el señor presidente de la Nación, el señor jefe de Gabinete de Ministros, y los señores ministros, de conformidad con el artículo 99, inciso 3, párrafo 3.

Respecto al último requisito formal a tratar referido a la obligación del jefe de Gabinete de Ministros de someter la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente dentro de los 10 días, él se encuentra cumplido toda vez que esta Comisión ha concluido que atento a que aquella cláusula ha tomado el carácter de operativa con la reciente sanción de la ley 26.122 que estableció el régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes y, en virtud de la cual, se ha conformado esta Comisión, corresponde considerar cumplido el mismo respecto de los decretos de necesidad y urgencia emitidos con anterioridad al 25 de octubre de 2006, fecha en la que ha quedado conformada la Comisión Bicameral Permanente.

Las razones citadas precedentemente, sumadas a las necesidades organizativas de esta Comisión y al cúmulo de decretos ha tratar –las que constituyen una situación de excepción–, deben considerarse en virtud del cumplimiento del plazo establecido por el artículo 93, inciso 3, para elevar vuestro despacho al plenario de cada Cámara.

La posición adoptada por la comisión tiene fundamento en el artículo 82 de la Constitución Nacional que establece: “La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta” y en el principio de seguridad jurídica que exige que se mantenga la vigencia de los decretos de necesidad y urgencia hasta tanto él sea derogado formalmente por el Congreso.²⁷

²⁷ Esta posición ha sido sostenida por autores como Bidart Campos, Pérez Hualde, Cassagne, entre otros, quienes han señalado que ni siquiera una ley que reglamente el trámite y alcance de la intervención del Congreso podrá prescribir que el silencio implique la aprobación tácita del decreto de necesidad y urgencia.

Corresponde a continuación analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales en el dictado de los decretos 618/97, 938/97, 1.091/98 y 217/03.

Mediante el decreto 618/97 se crea la Administración Federal de Ingresos Pùblicos que reemplazará a la Administración Nacional de Aduanas y a la Dirección General Impositiva que se considerarán disueltas; asimismo, se establece su organización, competencia y funciones.

Previamente debe destacarse que mediante los decretos 1.156 de fecha 14 de octubre de 1996 y 1.589 de fecha 19 de diciembre de 1996, se dispone la creación de la Administración Federal de Ingresos Pùblicos, como resultado de la fusión de la Dirección General Impositiva y de la Administración Nacional de Aduanas, ambos organismos dependientes del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Pùblicos.

El Poder Ejecutivo nacional deja constancia en los considerandos del precitado decreto que, el decreto 1.156/96 ha sido aprobado por el dictamen de la Comisión Mixta de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones de fecha 12 de diciembre de 1996 y el decreto 1.539/96 se originó en dicho dictamen.

En tal sentido, de acuerdo al dictamen de la citada comisión mixta, el proceso de fusión dispuesto por los artículos 3º y 4º del decreto 1.156/96, terminará el día en que se publique en el Boletín Oficial la norma que establezca el ordenamiento de las competencias, facultades, derechos y obligaciones de la Administración Federal de Ingresos Pùblicos.

Dicho ordenamiento debe recoger las normas que rigen las competencias, facultades, derechos y obligaciones de los organismos que se fusionan, para dar lugar al nuevo organismo, con las adaptaciones requeridas por la nueva situación.

Es preciso destacar que, las normas aludidas precedentemente son principalmente, entre otras disposiciones legales, las leyes 11.683 (texto ordenado en 1978 y sus modificaciones), 22.091, 22.415 y el decreto 507 de fecha 24 de marzo de 1993, ratificado por la ley 24.447.

Como consecuencia de ello, las normas organizativas a dictarse, implican la necesidad de sustituir otras de idéntica naturaleza que han sido plasmadas por leyes formales.

Por tal motivo, el ordenamiento dispuesto necesariamente debe ser adoptado por normas de idéntico rango del de aquellas que organizaban el funcionamiento de los entes fusionados, a fin de evitar eventuales cuestionamientos que puedan perjudicar el ejercicio de dichas funciones.

Además, el Poder Ejecutivo nacional considera que resulta de extrema urgencia que el gobierno nacional cuente con el instrumento normativo que permita la puesta en funcionamiento de la Administración Federal de Ingresos Pùblicos, para que la misma

pueda comenzar a ejercer sus funciones a la mayor brevedad, con la finalidad –entre otras– de combatir la evasión impositiva, aduanera y de los recursos de la seguridad social.

Por ello, el Poder Ejecutivo nacional considera que no puede demorarse en poner en funcionamiento el organismo responsable de la mayor fuente de ingresos del Estado nacional y del control del comercio exterior.

Es dable precisar que, el decreto objeto de análisis, constituye un ordenamiento de textos legales preexistentes referidos a competencias, facultades, derechos y obligaciones del organismo encargado de la administración impositiva, aduanera y de los recursos de la seguridad social; introduciendo las adecuaciones mínimas necesarias para la conducción del organismo, sin innovar en las relaciones entre fisco y contribuyente.

Es importante destacar que, mediante el decreto objeto de análisis se incorporan numerosas disposiciones de la legislación vigente a los efectos de contener en un solo cuerpo normativo todas las normas que hacen a la organización y funcionamiento de la Administración Federal de Ingresos Pùblicos.

Asimismo, el Poder Ejecutivo nacional deja constancia en los considerandos del precitado decreto que, la Administración Federal de Ingresos Pùblicos ha sido creada por el decreto 1.156/96 a mérito de las facultades delegadas por el Poder Legislativo nacional al Poder Ejecutivo nacional por la ley 24.629 y, dicha creación fue aprobada por unanimidad por la Comisión Mixta de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones, la que requirió el dictado del ordenamiento que por el presente se concreta.

Por lo expuesto y dado que el precitado decreto 618/97 se limita a ordenar las disposiciones legales existentes, referidas exclusivamente a cuestiones de organización y funcionamiento del nuevo organismo, no se contraría lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, tercer párrafo de la Constitución Nacional.

Por otra parte, mediante el decreto 938/97 se sustituye el primer párrafo del artículo 39 de la ley 11.683 (texto ordenado en 1978) y modificatorios facultando a la Administración Federal de Ingresos Pùblicos para conceder facilidades para el pago de los tributos, intereses y multas a favor de aquellos contribuyentes y responsables que acrediten encontrarse en condiciones económico-financieras que les impidan el cumplimiento oportuno de dichas obligaciones.

En los considerandos del precitado decreto, el Poder Ejecutivo nacional deja constancia que, resulta necesario modificar la redacción del citado artículo de la Ley de Procedimiento Tributario a fin de possibilitar la concesión de prórrogas en casos particulares, a favor de aquellos contribuyentes y

responsables cuya situación económico-financiera les impida el pago oportuno de los tributos, intereses y multas.

En igual sentido corresponde derogar el último párrafo del artículo 111 de dicha ley, incorporado por la ley 24.587.

Asimismo, el Poder Ejecutivo nacional estima conveniente contemplar, cuando la deuda se encuentre satisfactoriamente garantizada, la posibilidad de anticipar o facilitar el ingreso a las arcas fiscales de los montos adeudados, mediante la constitución de fideicomisos financieros.

Es preciso destacar que, las medidas que se adoptan tienden a posibilitar, mediante la concesión de facilidades de pago, la cancelación de obligaciones fiscales vencidas por parte de numerosos contribuyentes y responsables que atraviesan por graves dificultades financieras.

En tal sentido, las aludidas dificultades afectan especialmente a las pequeñas y medianas empresas, sector de la economía cuya promoción constituye un objetivo político prioritario del gobierno nacional.

El Poder Ejecutivo nacional destaca que, el saneamiento financiero de las empresas al que contribuirán las facilidades de pago que contempla el presente decreto generará mejores condiciones para el crecimiento del empleo.

Por lo demás, la decisión adoptada mediante el precitado decreto, no sólo beneficia a un amplio sector del aparato productivo permitiéndole regularizar su situación fiscal, sino que también se constituye en una inmediata fuente de recursos para las arcas fiscales.

Por todo lo expuesto y dada la naturaleza de la medida, el Poder Ejecutivo nacional considera necesaria su adopción en forma inmediata, toda vez que de lo contrario podría generarse un agravamiento de la situación de una gran parte de contribuyentes con la consiguiente repercusión en un importante sector de la economía.

Asimismo, se deja constancia que las medidas adoptadas mediante el precitado decreto 938/97 se limitan a regular aspectos puramente procedimentales de la recaudación fiscal, no sujetos al principio de legalidad tributaria, no implica una transgresión de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, tercer párrafo, de la Constitución Nacional.

De este modo, se sustituye el primer párrafo del artículo 39 de la ley 11.683, texto ordenado en 1978, y sus modificaciones, por el siguiente:

“Ley 11.683 – Artículo 39: Facúltase a la Administración Federal de Ingresos Públicos dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, para conceder facilidades para el pago de los tributos, intereses y multas, incluso en casos particulares a favor de aquellos contribuyentes y res-

ponsables que acrediten encontrarse en condiciones económico-financieras que les impidan el cumplimiento oportuno de dichas obligaciones.”

En el mismo orden, el artículo 2º del precitado decreto determina agregar los siguientes párrafos a continuación del primer párrafo del artículo 39 de la ley 11.683, texto ordenado en 1978 y sus modificaciones:

“Cuando la deuda se encontrare suficientemente garantizada a satisfacción de la Administración Federal, se aplicará un interés que no podrá exceder del previsto por el artículo 42 y que resultará del cuadro de tasas que establecerá la Administración Federal en atención a la antigüedad de la deuda. Podrá también la Administración Federal, en tales casos, titularizar los créditos mediante la constitución de fideicomisos financieros, canalizándose el producido de la negociación de los títulos hacia las cuentas recaudadoras.

”Cuando la deuda no estuviere garantizada, se aplicará un interés que fijará la Administración Federal dentro de los límites establecidos en el párrafo anterior.”

Respecto del decreto 1.091/98, el Poder Ejecutivo nacional deja constancia en sus considerandos que, mediante el expediente 252.196/98 del Registro de la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, la Administración Federal plantea la situación derivada de la existencia de una importante cartera de juicios pendientes por cobro de impuestos, recursos de la seguridad social, tributos aduaneros, multas y otras cargas, por montos de significativa magnitud.

En tal sentido, la extraordinaria importancia económica de los litigios en cuestión perjudica tanto la efectividad del organismo de que se trata, cuanto el flujo de los recursos destinados a la satisfacción de las necesidades comunitarias.

A su vez, la actividad operativa del referido ente genera en forma continua nuevos juicios que no pueden ser absorbidos eficientemente por el plantel de abogados permanentes a cargo de la representación de los intereses del Estado nacional en las causas mencionadas.

Atendiendo a ello, se propone la creación de una planta no permanente de personal que posibilite la contratación con relación de dependencia de profesionales abogados, fortaleciendo con ello la dotación de personal actualmente afectada a las funciones referidas.

El Poder Ejecutivo nacional destaca que, la adopción de tal medida cuenta con la conformidad del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y se encuentra plenamente justificada en el aumento de la recaudación tributaria que se espera lograr.

Es preciso destacar que, frente a las restricciones que establece el artículo 15 de la ley 24.938 en materia de incrementos de cargos en las plantas de personal, se impone el dictado de una medida de excepción que posibilite instrumentar de manera inmediata la propuesta efectuada por el organismo recaudador del Estado nacional.

Dicha medida involucra tanto cuestiones de administración tributaria, como de política de recursos humanos, las que no se encuentran incluidas en las materias expresamente vedadas por el artículo 99, inciso 3, tercer párrafo de la Constitución Nacional.

De este modo, el precitado decreto dispone la creación en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de una planta no permanente de personal contratado de carácter plurianual, con vigencia hasta el 31 de diciembre del año 2000, destinada a la incorporación de hasta quinientos (500) abogados para ejercer la cobranza judicial en las causas por cobro de impuestos, recursos de la seguridad social, tributos aduaneros, multas, intereses y otras cargas cuya aplicación, fiscalización o percepción están a cargo de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Por último, mediante el decreto 217/03 se deroga el decreto 1.394/01 de creación del Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social y se agrega el punto 3 al inciso *a)* del artículo 3º del decreto 618/97, relacionado con las facultades de la Administración Federal de Ingresos Públicos en materia de aplicación, recaudación, fiscalización y ejecución judicial de los recursos de la seguridad social.

Es preciso destacar que, el decreto 1.394/01, de creación del Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social —INARSS—, que le encendió las tareas de aplicación, recaudación, fiscalización y ejecución judicial de los recursos de la seguridad social, fue dictado en virtud de la delegación de atribuciones legislativas al Poder Ejecutivo nacional dispuesta por la ley 25.414, actualmente derogada.

El artículo 18 del decreto 1.394/01 determina que las ejecuciones fiscales de los títulos de la deuda de los recursos de la seguridad social estarán a cargo de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Asimismo, el artículo 39 del referido decreto establece que el Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social —INARSS— podrá ejercer las funciones propias de su objeto social a través de las unidades operativas de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

En el mismo orden, el decreto 1.399/01 estableció normas para la organización del funcionamiento de la Administración Federal de Ingresos Públicos, determinando la conformación de sus recursos.

Es deseable precisar que el artículo 19 del decreto precitado derogó el punto 3 del inciso *a)* del artículo 3º del decreto 618 de fecha 10 de julio de 1997 que establecía las facultades de la Administración Federal de Ingresos Públicos en materia de aplicación, recaudación, fiscalización y ejecución judicial de los recursos de la seguridad social.

En este sentido, el decreto 1.480/01, por razones de buen orden administrativo y ante la necesidad de mantener la continuidad jurídica de la gestión de las tareas propias de los mencionados recursos, dispuso que la derogación mencionada en el considerando anterior rigiera a partir de la definitiva constitución y funcionamiento del Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social —INARSS—, manteniendo la Administración Federal de Ingresos Públicos y la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social que de ella depende, hasta ese momento, todas las facultades y atribuciones que poseía en materia de los recursos de la seguridad social.

Habida cuenta del avanzado estado de implementación de las normas de autarquía de la citada Administración Federal de Ingresos Públicos, emanadas del decreto 1.399/01, y la elaboración de su plan de gestión anual, el Poder Ejecutivo nacional considera necesario rever las modificaciones estructurales dispuestas por el citado decreto 1.394/01, estimándose que la Administración Federal de Ingresos Públicos se encuentra en idóneas condiciones para cumplir los objetivos del decreto mencionado en último término, a lo que cabe agregar que la situación de emergencia económica en la que se encuentra el Estado nacional, meritúa maximizar la economía de los recursos.

El Poder Ejecutivo nacional deja constancia en los considerandos del decreto 217/03 que, por aplicación de las normas referenciadas, en la práctica y hasta el presente, la Administración Federal de Ingresos Públicos ha continuado con las tareas de aplicación, recaudación, fiscalización y ejecución de los recursos de la seguridad social.

Por lo expuesto, en las actuales circunstancias, resulta conveniente dejar sin efecto la creación del Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social —INARSS— y restablecer de pleno derecho, las facultades que en su materia ha continuado la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Sin perjuicio de lo expuesto y en orden a los diversos subcomponentes tributarios que integran los recursos de la seguridad social la Administración Federal de Ingresos Públicos amerita contar con un consejo asesor en la materia, integrado por representantes de las entidades comprometidas en los diferentes regímenes de protección social y de los copartícipes sociales.

Consecuentemente, el decreto 217/03 deroga el decreto 1.394 de fecha 4 de noviembre de 2001; así-

mismo, dispone, entre otras medidas, agregar como punto 3 del inciso a) del artículo 3º del decreto 618 de fecha 10 de julio de 1997, el siguiente:

“3) Los recursos de la seguridad social correspondientes a:

- ”i. Los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones, sean de trabajadores en relación de dependencia o autónomos.
- ”ii. Los subsidios y asignaciones familiares.
- ”iii. El Fondo Nacional de Empleo.
- ”iv. Todo otro aporte o contribución que de acuerdo a la normativa vigente se deba recaudar sobre la nómina salarial.”

Las razones de necesidad y urgencia requeridas para habilitar la competencia del Poder Ejecutivo en materia legislativa han sido descritas en los considerandos de los decretos 618/97, 938/97, 1.091/98 y 217/03.

El espíritu legislativo no ha variado atento a que en definitiva el Congreso en ejercicio de sus atribuciones constitucionales propias no ha adoptado decisiones diferentes en los puntos de política invocados.²⁸

En razón a la materia regulada en los presentes decretos, ella no está comprendida dentro de aquella que taxativamente prohíbe el artículo 99, inciso 3, por no tratarse de materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos.

III. Conclusión

Por los fundamentos expuestos, encontrándose cumplidos en lo que respecta al dictado de los decretos 618/97, 938/97, 1.091/98 y 217/03, los requisitos formales y sustanciales establecidos en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y de conformidad con los términos del artículo 10 de la ley 26.122, la comisión propone que se resuelva declarar expresamente la validez de los decretos de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo nacional 618/97, 938/97, 1.091/98 y 217/03.

Jorge M. Capitanich.

II

Dictamen de minoría

RECHAZO

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– ha considerado los mensajes del jefe de Gabinete de Ministros 619 del 10/7/1997, 946 del 16/9/1997, 1.092 del 22/9/1998 y 218

²⁸ Ambos presupuestos han sido delineados como básicos para la validez de los DNU en el voto de la mayoría en el caso “Peralta”. Corte Suprema de Justicia (“Fallos” 313:1513). (“La Ley” 1990-D, 131.)

del 17/06/2003 por medio de los cuales se comunican los dictados de los decretos de necesidad y urgencia 618/1997, 938/1997, 1.091/1998 y 217/2003; y se los remite para consideración y dictamen de esta comisión en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional y por los artículos 2º, 10 y 19 de la ley 26.122.

Por las razones expuestas en el informe acompañado, y por los que oportunamente ampliará el miembro informante, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

1. Rechazar los decretos de necesidad y urgencia 618/1997, 938/1997, 1.091/1998 y 217/2003 por falta de adecuación a los requisitos sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado, todo ello de conformidad con lo establecido por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y los artículos 10, 22 y 24 de la ley 26.122.

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

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

Sala de la comisión, 7 de noviembre de 2007.

Oscar R. Aguad. – Luis P. Naidenoff.

INFORME

Honorable Cámara:

1. Intervención legal

1.1. La Comisión Bicameral y las Cámaras.

El Congreso Nacional, luego de doce años de producida la última reforma constitucional, ha dado cumplimiento formal a la previsión del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional (CN) sobre los decretos de necesidad y urgencia (DNU), al sancionar la “ley especial” que rige el trámite y el alcance de la intervención del Congreso y conformar la Comisión Bicameral Permanente, recaudos ambos exigidos por dicha enmienda para dar validez a este tipo de normas.

La parte final de la norma dice: “...Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso”.

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

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

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

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

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

Los siguientes artículos de la ley también refieren a las Cámaras y la Comisión Bicameral Permanente, en lo pertinente, de la siguiente manera:

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

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

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

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

"Pronunciamiento. Artículo 22. – Las Cámaras se pronuncian mediante sendas resoluciones. El rechazo o aprobación de los decretos deberá ser expreso conforme lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Nacional. Cada Cámara comunicará a la otra su pronunciamiento de forma inmediata."

En función de lo expuesto esta comisión bicameral actúa en el marco de su competencia ejerciendo su control y elevando su despacho¹, respecto de lo actuado por el Poder Ejecutivo nacional, para su expreso tratamiento por el plenario de las Cámaras de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Nacional y la ley 26.122.

2. Análisis de los DNU

El rechazo de los DNU propuestos en el proyecto de resolución, y motivo del informe, se funda en las razones y consideraciones siguientes:

2.1. Consideraciones generales

2.1.1. En primer lugar es preciso destacar que el decreto ha sido dictado invocando el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, de acuerdo a las facultades conferidas al Poder Ejecutivo a lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional y los artículos 2º, 10 y 19 de la ley 26.122.

Textualmente la norma dice: "El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: [...] 3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Po-

¹ "La comisión se limita a elevar su despacho que –como señala Bidart Campos– no resulta vinculante para el Congreso." (Bidart Campos, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, tomo VI, *La reforma constitucional de 1994*, Ediar, Buenos Aires, 1995, página 444.)

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

La norma, alude a circunstancias excepcionales; a la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de leyes, y al dictado de decretos de necesidad y urgencia. Sólo en ese contexto cabe situar la habilitación del Poder Ejecutivo, y luego viene el seguimiento que queda a cargo del jefe de Gabinete de Ministros, a la Comisión Bicameral y del Congreso

2.1.2. No caben dudas de que el “presupuesto habilitante” para el dictado de un decreto de necesidad y urgencia ha de ser la existencia de una situación de excepcionalidad, traducida en la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes, con lo cual resulta forzoso concluir que la crisis política habilitante para el dictado de tales decretos ha de reflejarse y entenderse como una falta total de respuesta del Poder Legislativo ante una necesidad súbita e imperiosa de su intervención.

Por otra parte, será necesario que exista una “situación de grave riesgo social” que actúe como causa de justificación en sentido lato y que los “remedios” adoptados sean adecuados para atender a la misma, como que aquella situación haya hecho necesaria la creación de medidas súbitas. Por lo que no bastará una situación de crisis legislativa, sino que es preciso que esa crisis impida subsanar o atender con la inmediatez necesaria la situación de grave riesgo social, ante las circunstancias excepcionales que deben ser palmarias.

Recién cuando los indicadores sociales y de la realidad denotan la imperiosa necesidad de contar con un instrumento idóneo para paliar la situación (de “emergencia”), y siempre que no se invadan materias vedadas, se darán las circunstancias habilitantes o la permisión constitucional, restando –lógicamente– el mesurado análisis de cada previsión contenida en el “decreto” para observar si el mencionado “instrumento” legal aprueba o no el llamado “*test de razonabilidad*”, como cualquier otro decreto ordinario del Poder Ejecutivo o ley sancionada por el Congreso.

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

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

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

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

2.2. Razones formales

Los decretos de necesidad y urgencia, remitidos por el jefe de Gabinete de Ministros que constituyen el objeto de este análisis, establecen lo siguiente:

1. DNU 618/1997, publicado en el Boletín Oficial del 14 de julio de 1997, bajo el número 28.686, página 3, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; establece la organización y competencia de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) –entidad autárquica del Ministerio de Economía–; prevé que la AFIP será el ente de ejecución de la política tributaria y aduanera de la Nación aplicando las normas legales correspondientes, y que tendrá las funciones y facultades de los organismos fusionados por este decreto (Dirección General Impositiva –DGI– y Dirección General de Aduanas –DGA–); asimismo establece las autoridades administrativas de estos organismos, como los requisitos, incompatibilidades e inhabilitaciones de las personas que ingresen a los mismos. Por otro lado, reglamenta las facultades de organización interna, facultades de reglamentación y facultades de interpretación de las leyes tributarias –siendo estas últimas facultades de gran importancia por el alcance general de las normas que emiten los órganos competentes–. Establece las funciones y facultades de dirección y de juez administrativo, como también la organización del servicio aduanero, los recursos y presupuesto.

2. DNU 938/1997, publicado en el Boletín Oficial del 19 de septiembre de 1997, bajo el número 28.734, página 10, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; sustituye el primer párrafo del artículo 39 de la ley 11.683, texto ordenado en 1978, y sus modificaciones, por el siguiente: “Facúltase a la Administración Federal de Ingresos Públicos dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, para conceder facilidades para el pago de los tribu-

tos, intereses y multas, incluso en casos particulares a favor de aquellos contribuyentes y responsables que acrediten encontrarse en condiciones económico-financieras que les impidan el cumplimiento oportuno de dichas obligaciones" (artículo 1º); agrega los siguientes párrafos a continuación del primer párrafo del artículo 39 de la ley 11.683, texto ordenado en 1978 y sus modificaciones: "Cuando la deuda se encuentre suficientemente garantizada a satisfacción de la Administración Federal, se aplicará un interés que no podrá exceder del previsto por el artículo 42 y que resultará del cuadro de tasas que establecerá la Administración Federal en atención a la antigüedad de la deuda. Podrá también la Administración Federal, en tales casos, utilizar los créditos mediante la constitución de fideicomisos financieros, canalizándose el producido de la negociación de los títulos hacia las cuentas recaudadoras". "Cuando la deuda no estuviere garantizada, se aplicará un interés que fijará la Administración Federal dentro de los límites establecidos en el párrafo anterior" (artículo 2º); y deroga el último párrafo del artículo 111 de la ley 11.683 texto ordenado en 1978 y sus modificaciones, incorporado por la ley 24.587 (artículo 3).

3. DNU 1.091/1998, publicado en el Boletín Oficial del 23 de septiembre de 1998, bajo el número 28.86, página 1, dictado por el Poder Ejecutivo nacional; crea en el ámbito de la AFIP, una planta no permanente de personal contratado de carácter plurianual, destinada a la incorporación de profesionales abogados para ejercer la cobranza judicial en causas pendientes por cobro de impuestos, recursos de la seguridad social, tributos aduaneros, multas y otras cargas, cuya aplicación, fiscalización o percepción tiene a cargo.

4. DNU 217/2003, publicado en el Boletín Oficial del 23 de septiembre de 1998, bajo el número 28986, página 1, dictado por el Poder Ejecutivo Nacional; reestablece a la AFIP facultades en materia de recursos de la seguridad social y deja sin efecto la creación del Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social (INARSS), vuelve el personal de este organismo a la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social, dentro de la órbita de la AFIP; y crea el Consejo Asesor en Seguridad Social estableciendo su forma de integración.

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

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

"La excepcionalidad del trámite sirve de fundamento a la exigencia de la unanimidad porque el dictado de un decreto de necesidad y urgencia no se encuentra entre las facultades normales del Poder Ejecutivo sino que es de uso extraordinario. Por tal razón, la Constitución reformada ha exigido una serie de condiciones y supuestos habilitantes que deben ser cumplidos; *el requisito del acuerdo general de ministros debe ser interpretado del modo más exigente.*" (El destacado nos pertenece.)

Los decretos de necesidad y urgencia, objeto de análisis, desde el punto de vista formal reúnen y cumplimentan a nuestro entender los requisitos exigidos por la Constitución Nacional y la ley especial para su aceptación. A saber:

– Cuentan con el acuerdo general de ministros, la refrendata de ellos y del jefe de Gabinete previstos como requisitos formales.

– Cuentan con la mayoría del cuerpo ministerial, también previsto por la doctrina como requisito formal.

– Los decretos han sido presentados dentro del plazo previsto que el jefe de Gabinete tiene para hacerlo.

– La Comisión Bicameral ha verificado que los DNU han sido publicados en el Boletín Oficial.

2.3. Razones sustanciales

Del citado artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional surge un principio general y una excepción, la cual analizaremos a continuación:

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

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

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

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

"Necesario" y "urgente" aluden, entonces, a un decreto que únicamente puede dictarse en circunstancias excepcionales en que, por ser imposible seguir con el procedimiento normal de sanción de las leyes, se hace imprescindible sin demora alguna el decreto sustantivo.

Concretamente, la “necesidad y la urgencia” deben estar suficientemente fundadas y responder a circunstancias excepcionales, partiendo del principio sacramental de que las leyes deben ser dictadas por el Poder Legislativo.

Resulta necesario destacar que la sola imposibilidad política, en tanto derivación de la carencia, por el gobierno de quórum o mayorías propias para imponer su criterio, no puede, por ser esa la razón justificante del empleo del decreto, porque debe concurrir siempre la necesidad de resolver, con urgencia y eficazmente la situación planteada.²

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

Sometiendo a esta prueba (test) de constitucionalidad a los DNU 618/1992, 938/1997, 1.091/1998 y 217/2003, remitidos a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración, advertimos que no reúnen los requisitos sustanciales exigidos por la norma reglamentaria.

A nuestro entender los fundamentos expresados en los DNU, no resultan suficientes para justificar una circunstancia excepcional que habilite el dictado de este tipo de normas.

Del propio carácter excepcional de los decretos surge que el análisis su utilización debe realizarse con un carácter restrictivo, toda vez que una interpretación amplia lesionaría el principio de división de poderes.

El dictado de disposiciones legislativas responde a una situación de excepcionalidad, y es ese el fundamento principal por el cual adoptamos una postura tan restrictiva.

Murillas³ afirma, “es claro que aquel Ejecutivo que gobierna mediante decretos de necesidad y urgencia, lo hace en la inteligencia de no querer o poder consensuar con los distintos bloques y representantes parlamentarios, aun los del propio partido, resultándole más sencilla la faena cuando sin oposición alguna decide la suerte de

sus conciudadanos. No puede concebirse la idea de que si el Congreso está en sesiones, la imposibilidad de lograr mayorías o las voluntades necesarias para la sanción de ciertas leyes sea equiparable a las “circunstancias excepcionales” a que refiere el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Como fundamento de la medida se deben descartar los criterios de mera conveniencia, ajenos a circunstancias de extremas de necesidad, puesto que la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto.

Para algunos autores españoles⁴, según el caso, debe distinguirse si el rechazo por el Congreso se produce por desacuerdo con el contenido, lo que es perfectamente válido, o si se produce porque el decreto no se ajustó a las exigencias que la Constitución contempla para su validez, o si trasgredió los límites que dicha normativa reconoce.

3. Conclusión

Debemos reflexionar políticamente sobre el dictado de estas normas de excepción.

El Poder Ejecutivo nacional ha sancionado decretos de necesidad y urgencia en vez de recurrir al trámite ordinario de la sanción de leyes. Como es de público y notorio conocimiento, el carácter restrictivo con el que debe ser interpretada la utilización de esta normativa de excepción la convalidación de las normas que resultan objeto del presente análisis.

Los DNU en estudio intentan encontrar justificación aludiendo a que circunstancias excepcionales imposibilitan seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de leyes.

A nuestro entender, tal como lo expresábamos con anterioridad, el texto de los decretos en cuestión no evidencia circunstancias excepcionales que configuren un presupuesto habilitante para el dictado de este tipo de normas.

En menester recordar que las justificaciones de un decreto de necesidad y urgencia son imprescindibles para el posterior análisis de constitucionalidad que debe realizarse sobre el mismo.

Por ello resulta de suma importancia resaltar que la aprobación de los decretos de necesidad y urgencia en estudio, habilitaría al Poder Ejecutivo nacional a valerse de este tipo de normas para imponer su criterio de una forma absolutamente arbitraria. Hecho que configuraría una verdadera aberración en un Estado democrático.

² Quiroga Lavié, Humberto, *Decretos de necesidad y urgencia en la reforma de la Constitución Nacional*, “La Ley” 1994-D, página 876/881.

³ Murrillas, Rodolfo J., *Comisión Bicameral Permanente, ¿prescindible o imprescindible? El artículo 99, inciso 3, párrafo 4º, Constitución Nacional*, “La Ley”. Suplemento Actualidad, 9/12/2004, página 4.

⁴ Santaolalla Marchetti, cit. por Pérez Hualde, Alejandro. *Decretos de necesidad y urgencia...*, ob. cit., página 209.

Por otro lado, debemos realizar apreciaciones sobre la materia que regulan los DNU bajo estudio; a priori, pareciera que las previsiones de estos decretos estarían dentro de una materia prohibida, específicamente la tributaria. Pero entendemos que estas normas al regular la organización administrativa de los entes recaudadores (AFIP y las distintas direcciones dentro de ella) y cuestiones del derecho tributario formal no se encuentran alcanzados por el principio de legalidad tributario que rige la materia. Sin embargo, no debemos descuidar que el Ejecutivo utilizó estos DNU vulnerando el principio de división de poderes, sustrayendo de la competencia de este Honorable Congreso de la Nación temas tan delicados y sensibles para la República como son la regulación de las facultades de la AFIP.

Es por estas consideraciones que esta comisión bicameral no puede convalidar esta anomalía.

Nuestro máximo tribunal en el caso “Guida”⁵, si bien reconoció que el Poder Ejecutivo nacional se encuentra facultado para dictar decretos de necesidad y urgencia, enfatizó que el respeto por el principio republicano de gobierno ha inspirado la reforma relativa a la necesaria intervención del Congreso en tales casos. “Así, una vez conjurado el peligro de la ineficacia, su actuación transforma a este tipo de decretos en un acto complejo en el que forzosamente el Poder Legislativo debe intervenir, a fin de otorgarle la legitimidad necesaria (artículo 99, inciso 3, último párrafo, de la Constitución Nacional). Idénticas razones han inspirado la exclusión de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el de los partidos políticos”. (considerando 5º del voto del doctor Fayt.)

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

El Congreso de la Nación debe rechazar estos decretos.

Por ello, toda vez que los decretos de necesidad y urgencia sometidos a examen no cumplen los requisitos sustanciales exigidos por la norma de aplicación, a fin de ejercer un debido control de constitucionalidad, es que esta comisión permanente no puede convalidar el dictado de los mismos y en consecuencia propone su rechazo.

Oscar R. Aguad. – Luis P. Naidenoff.

⁵ CSJN. “Fallos” 323:1566, “Guida, Liliana c/Poder Ejecutivo nacional”, sentencia del 2/6/2000.

III

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –Ley 26.122– ha considerado los decretos de necesidad y urgencia que se detallan a continuación y que se analizan de manera conjunta en virtud de que así lo ha resuelto esta comisión en lo referido a los decretos de necesidad y urgencia emitidos con anterioridad a la sanción de la ley 26.122.

1. Decreto 618, del 10 de julio de 1997 (Boletín Oficial del 14/7/97), por medio del cual se establece la organización, competencia y funciones de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), organismo autárquico dependiente del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, creado por decreto 1.156/96 complementado por decreto 1.589/96 en función de la facultad conferida por el artículo 8º, inciso 1), de la ley 24.629. Asimismo modifica la ley 11.683, de procedimientos fiscales, texto ordenado decreto 821/98, ley 22.091 de autarquía de la Aduana y ley 22.415, de administración financiera.

2. Decreto 938, del 15 de septiembre de 1997 (Boletín Oficial del 19/9/97), por medio del cual se faculta a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), a conceder facilidades para el pago de tributos, intereses y multas. Asimismo se dispone la modificación de los artículos 39 y 111 de la ley 11.683 (texto ordenado en 1978) y sus modificaciones.

3. Decreto 1.091, del 18 de septiembre de 1998 (Boletín Oficial del 23/9/98), por medio del cual se crea en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), entidad autárquica, una planta no permanente de personal contratado de carácter plurianual, destinada a la incorporación de 500 profesionales abogados para ejercer la cobranza judicial en causas pendientes por cobro de impuestos, recursos de la seguridad social, tributos aduaneros, multas y otras cargas, cuya aplicación, fiscalización o percepción tiene a cargo. Asimismo permite exceptuar al citado organismo autárquico de lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera (24.156).

4. Decreto 217, del 17 de junio de 2003 (Boletín Oficial del 18/6/03), por medio del cual se restablecen las facultades de la AFIP en materia de recursos de la seguridad social y se deja sin efecto la creación del Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social –INARSS–. Asimismo se crea el Consejo Asesor en Seguridad Social y la forma de integración del mismo.

Por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, se aconseja el rechazo de los citados decretos.

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

Sala de la comisión, 7 de noviembre de 2007.

Pablo G. Tonelli.

INFORME*Honorble Cámara:*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad a fin de someter a su consideración el presente dictamen respecto de los decretos de necesidad y urgencia números:

1. 618, del 10 de julio de 1997 (Boletín Oficial del 14/7/97), por medio del cual se establece la organización, competencia y funciones de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), organismo autárquico dependiente del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, creado por decreto 1.156/96 complementado por decreto 1.589/96 en función de la facultad conferida por el artículo 8º, inciso 1, de la ley 24.629. Asimismo modifica la ley 11.683, de procedimientos fiscales, texto ordenado decreto 821/98, ley 22.091 de autarquía de la Aduana y ley 22.415, de administración financiera.

2. 938, del 15 de septiembre de 1997 (Boletín Oficial del 19/9/97), por medio del cual se faculta a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), a conceder facilidades para el pago de tributos, intereses y multas. Asimismo se dispone la modificación de los artículos 39 y 111 de la ley 11.683 (texto ordenado en 1978) y sus modificaciones.

3. 1.091, del 18 de septiembre de 1998 (Boletín Oficial del 23/9/98), por medio del cual se crea en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), entidad autárquica, una planta no permanente de personal contratado de carácter plurianual, destinada a la incorporación de 500 profesionales abogados para ejercer la cobranza judicial en causas pendientes por cobro de impuestos, recursos de la seguridad social, tributos aduaneros, multas y otras cargas, cuya aplicación, fiscalización o percepción tiene a cargo. Asimismo permite exceptuar al citado organismo autárquico de lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera (24.156).

4. 217, del 17 de junio de 2003 (Boletín Oficial del 18/6/03), por medio del cual se restablecen las facultades de la AFIP en materia de recursos de la seguridad social y se deja sin efecto la creación del Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social –INARSS–. Asimismo se crea el Consejo Asesor en Seguridad Social y la forma de integración del mismo.

El titular del Poder Ejecutivo dictó los decretos bajo análisis en uso de la atribución que le confiere el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional (como se expresó en los considerandos de cada uno de los decretos); por lo que no cabe duda de que se trata de decretos de necesidad y urgencia que, como tal, deben ser objeto de consideración y dictamen por parte de esta comisión (artículos 2º, 10, 19 y concordantes, ley 26.122.)

1. Criterio rector

Para el análisis de los decretos en cuestión es necesario partir del principio establecido en el artículo

99, inciso 3, de la Constitución Nacional, según el cual “el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo” (segundo párrafo).

El principio es consecuencia, claro está, de la división de poderes que es inherente al carácter de república que la Constitución le asignó a nuestra nación y a la existencia de un Congreso encargado de legislar (artículos 1º, 44 y concordantes). Teoría o doctrina la de división de poderes, que es la “más conforme a la naturaleza de las cosas”, la “más propia para el cumplimiento de los fines de todo gobierno”, y “la mejor manera de defender y garantir contra las tentativas de la tiranía los derechos y libertades de los hombres” a juicio de Joaquín V. González (*Manual de la Constitución Argentina*, página 310, 26ª edición, Angel Estrada y Cía., Buenos Aires, 1971). E indispensable a juicio de la Corte Suprema de Justicia, que muy poco después de instalada expresó que “si la división de poderes no está plenamente asegurada, la forma republicana de gobierno es una ficción” (caso “Ramón Ríos y otros”, 1863, “Fallos”, 1-32).

Pero el principio de que el presidente no puede legislar admite, sin embargo, una excepción prevista en el siguiente párrafo del mismo artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional. Se prevé en esa norma, en efecto, que “solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se tratase de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá (el Poder Ejecutivo) dictar decretos de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros”.

De manera tal que tenemos un principio rector –de acuerdo con el cual al Poder Ejecutivo le está vedado emitir disposiciones de carácter legislativo– y una excepción en caso de circunstancias excepcionales que hagan imposible seguir el trámite ordinario de las leyes. En consecuencia, fluye del texto constitucional que corresponde aplicar un criterio restrictivo cuando se trata de juzgar la validez de decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo (CSJ, “Fallos”, 322-1726, considerando 7º; en igual sentido: Gregorio Badeni, *Tratado de derecho constitucional*, tomo II, página 1259, editorial La Ley, Avellaneda, 2004).

No hay que perder de vista, además, que se trata del ejercicio, por parte del Poder Ejecutivo, de una atribución que no le es propia sino que, muy por el contrario, es privativa de otro poder. Por lo tanto, si el criterio no fuera restrictivo se correría el riesgo de alterar y afectar gravemente el equilibrio de los poderes, confiriendo atribuciones exorbitantes al presidente de la Nación y poniendo en riesgo las libertades individuales.

2. Circunstancias justificantes

Como quedó dicho antes, para que la excepcional atribución del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones con contenido legislativo pueda ser legítimamente ejercida es necesario que existan “circunstancias excepcionales” que requieran pronto remedio y que sea “imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes”.

De acuerdo con la previsión constitucional será por lo tanto necesario, en cada oportunidad en que esta comisión deba pronunciarse, determinar si han existido las circunstancias excepcionales y la imposibilidad de seguir los trámites ordinarios para la sanción de las leyes que justificarían y darían sustento al decreto de necesidad y urgencia de que se trate.

Uno de los casos en los que la Corte Suprema de Justicia analizó con más cuidado esta espinosa cuestión de hecho, fue el caso “Peralta” (27-12-1990, “Fallos”, 313-1513), aunque la decisión es anterior a la reforma constitucional de 1994. En esa sentencia, el alto tribunal exigió, para justificar la procedencia de un decreto de necesidad y urgencia, la existencia de una situación de grave riesgo social (considerando 24), que pusiese en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado (considerando 26), y tuvo en cuenta el descalabro económico generalizado y la necesidad de asegurar la continuidad y vigencia de la unión nacional (considerandos 33 a 35). Es decir que, a criterio del tribunal, sólo una situación de muy extrema gravedad justificaría la emisión de un decreto de necesidad y urgencia.

Luego de sancionada la reforma constitucional de 1994, la Corte Suprema reiteró el mismo criterio en la sentencia dictada en el caso “Video Club Dreams” (6-6-1995, “Fallos”, 318-1154). El tribunal, en efecto, anuló dos decretos de necesidad y urgencia emitidos por el Poder Ejecutivo porque, entre otras razones, “los motivos que impulsaron el dictado de los decretos no se exhiben como respuesta a una situación de grave riesgo social que hiciera necesario el dictado de medidas súbitas como las que aquí se tratan” (considerando 15).

La Corte pareció flexibilizar grandemente su criterio al resolver el caso “Rodríguez” (17-12-1997, “Fallos”, 320-2851), en el cual no analizó la existencia de circunstancias justificantes pero tácitamente aceptó la explicación del jefe de Gabinete, quien alegó como circunstancia excepcional “los graves defectos que afectan a nuestro sistema aeroportuario”.

Pero poco tiempo después, al resolver el caso “Verrocchi” (19-8-1999), el tribunal volvió sobre sus pasos y se mostró dispuesto a examinar si el Poder Ejecutivo había actuado para remediar una situación de hecho constitutiva de un estado de emergencia, es decir si estaba fácticamente justificada la emisión de un decreto de necesidad y urgencia. Y con toda claridad dijo la Corte en ese caso que “para que el

Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajena, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) Que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere la solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes” (“Fallos”, 322-1726, considerando 9º).

Para que no quedaran dudas, agregó el tribunal que al analizar “el presupuesto fáctico que justificaría la adopción de decretos de necesidad y urgencia” corresponde “descartar criterios de mera conveniencia ajenos a circunstancias extremas de necesidad, puesto que la Constitución no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto” (considerando 9º, segundo párrafo).

El criterio fue reiterado al menos en tres casos posteriores. En “Risolía de Ocampo” expresó la Corte Suprema que “el fundamento de los decretos de necesidad y urgencia es la necesidad de poner fin o remediar situaciones de gravedad que obligan a intervenir en el orden patrimonial, fijando plazos, concediendo esperas, como una forma de hacer posible el cumplimiento de las obligaciones, a la vez que atenuar su gravitación negativa sobre el orden económico e institucional y la sociedad en su conjunto”; con el agregado de que “uno de los requisitos indispensables para que pueda reconocerse la validez de un decreto como el cuestionado en el *sub lite* es que éste tenga la finalidad de proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos” (2-8-2000, “Fallos”, 323-1934).

Luego, en “Cooperativa de Trabajo Fast Limitada”, la Corte requirió, para justificar la imposibilidad de seguir el trámite ordinario de las leyes, “que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan” (1-11-2003, “Fallos”, 326-3180). Y en “Leguizamón Romero”, del 7 de diciembre de 2004 (“Fallos”, 327-5559), la Corte reiteró que para que sea procedente la emisión de un decreto de necesidad y urgencia por parte del Poder Ejecutivo es necesario que exista un “grave trastorno que amenace la existencia, seguridad o el orden público o económico”.

Esta doctrina es la actualmente vigente y contiene las premisas bajo las cuales debe realizarse el análisis de los decretos de necesidad y urgencia requerido por el artículo 99, inciso 3, cuarto párrafo, de la Constitución Nacional, y por los artículos 2º, 10, 19 y concordantes de la ley 26.122.

3. Primera conclusión

Lo hasta aquí expuesto permite sintetizar una primera conclusión acerca de en qué situaciones o bajo qué circunstancias –de acuerdo con la doctrina de la Corte Suprema de Justicia– puede el presidente de la Nación dictar decretos de necesidad y urgencia.

Las “circunstancias excepcionales” contempladas en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional se configuran ante una “situación de grave riesgo social”, que “ponga en peligro la existencia misma de la Nación y el Estado”, o ante un “descalabro económico generalizado” y frente a la necesidad de “asegurar la continuidad y vigencia de la unión nacional”. Pero también es necesario que “las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor” y que se trate de “proteger los intereses generales de la sociedad y no de determinados individuos”.

Por lo tanto, en cada caso en que deba determinarse si un decreto de necesidad y urgencia ha sido emitido de conformidad con la previsión constitucional, o no, será necesario verificar la existencia de los referidos supuestos de hecho. Y siempre aplicando un criterio de interpretación restrictivo, dado el carácter excepcional de esta atribución del presidente de la Nación.

4. Los decretos bajo examen

Los decretos 618/97, 938/97, 1.091/98 y 217/03, bajo análisis de esta comisión bicameral se dictaron con el propósito de: i) adecuar la organización, competencias y funciones de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), organismo autárquico creado por decreto 1.156/96 modificado por decreto 1.589/96, dependiente del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos; ii) modificar la Ley de Procedimientos Tributarios (11.683); iii) crear en dicho organismo autárquico una planta no permanente de personal contratado; y iv) derogar el decreto 1.394/01 de creación del Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social traspasando las funciones recaudatorias del citado instituto a la AFIP, tal como fue detallado en el inicio del presente informe, adonde me remito.

Lo primero que debe señalarse es que, aparentemente, el jefe de Gabinete se ha limitado a enviar al Congreso sólo el texto de los decretos, sin haber adjuntado todos los antecedentes del caso, como hubiera correspondido. Digo aparentemente porque no he recibido otro antecedente más que los mencionados, pero no puedo descartar que ellos hayan ingresado junto con el mensaje del jefe de Gabinete.

De todas maneras surge del texto de los decretos, que ellos fueron dictados en los meses de julio y septiembre de 1997, septiembre de 1998 y junio

de 2003, sin que mediara ningún obstáculo que impidiera el tratamiento de las iniciativas antes mencionadas por parte del Poder Legislativo.

La Administración Federal de Ingresos Públicos fue creada como un organismo autárquico dependiente del ex Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, por decreto 1.156/96, modificado por decreto 1.589/96 (para adecuar precisiones respecto del citado organismo recientemente creado por decreto anterior), para absorber las funciones de la ex Dirección General Impositiva (DGI) y la ex Administración Nacional de Aduanas (ANA), respectivamente (ambos organismos autárquicos hasta la creación de la citada AFIP), sobre la base de la delegación de facultades otorgada por el artículo 8º, inciso 1, de la ley 24.629 (normas generales para la ejecución de presupuestos).

En efecto, la citada norma legal establece lo siguiente: “Artículo 8º – Para el cumplimiento de los objetivos contenidos en los artículos anteriores y en las condiciones y por el término que establece la presente ley, en el marco del artículo 76 de la Constitución Nacional, déjase en el Poder Ejecutivo nacional:

”1. Centralizar, fusionar, transferir a las provincias, previo acuerdo, reorganizar o suprimir, parcialmente, organismos descentralizados creados por ley.”

De manera que el Poder Ejecutivo contaba con autorización legislativa para proceder a la fusión de la DGI con la ANA en un nuevo organismo como la AFIP. Estos decretos de creación (1.156 y 1.589 de 1996) no fueron decretos de necesidad y urgencia, sino que tuvieron forma de decretos delegados, con apoyo en el citado artículo 8º, inciso 1, de la ley 24.629. Lo curioso del caso es que para continuar con el proceso de transformación del organismo recién creado con delegación legislativa, y darle las competencias, misiones y funciones al nuevo organismo, el Poder Ejecutivo hiciera uso de decretos de necesidad y urgencia como el 618/97 y el 938/97 cuando ya había transcurrido casi un año desde su creación.

Por su parte, el decreto 618/97 fue dictado en julio de ese año cuando ya se conocía con suficiente antelación que había que otorgar las competencias, misiones, funciones y organización del organismo, de modo que no puede argumentarse la urgencia. La norma en cuestión es entonces complementaria de las anteriores, razón por la cual no se advierte la necesidad de utilizar otro tipo de norma legal a la utilizada para su creación. Y si se pretendía darle a la cuestión una formalidad legal más sólida, estaban dadas las condiciones para enviar al Congreso el correspondiente proyecto de ley. Lo mismo puede decirse respecto del decreto 938/97.

Por otro lado, el decreto 1.091/98 crea una planta no permanente de personal contratado, con lo cual

pudo haber sido previsto razonablemente al discutirse la ley de presupuesto del ejercicio 1998, ley 24.938.

Por último el decreto 217/03 deroga al decreto 1.394/01 de creación del Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social (INARSS), otorgándole dichas funciones a la nueva AFIP, para lo cual debe modificar la ley 24.938 y otorgar, además, una excepción a lo preceptuado por el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera (24.156) (artículo 37. – La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución. Quedarán reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, y los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades). Otro argumento más para el dictado de una ley al respecto.

A partir de estos datos, es muy difícil encontrar causas súbitas, urgentes, imprevistas e impostergables que hubieran justificado la emisión de los decretos indicados precedentemente, porque el Congreso se hallaba, reitero, en pleno período de sesiones ordinarias (artículo 63 de la Constitución Nacional).

En este punto recuerdo que, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Suprema, para que proceda la emisión de un decreto de necesidad y urgencia es preciso que “sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las Cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal” (“Verrocchi”, “Fallos”, 322-1726, ya citado).

Sin embargo, en los casos bajo análisis, el presidente tampoco ha intentado una explicación satisfactoria acerca de por qué era imposible seguir el trámite previsto en la Constitución para la sanción de las leyes. Sólo ha expresado esa imposibilidad como una petición de principio, sin fundamento alguno. Este vicio quita toda legitimidad a las medidas bajo examen, porque, tal como se lo ha reconocido en el derecho español –fuente de nuestro derecho en este punto– “la utilización de fórmulas rituales de una marcada abstracción” en el dictado de decretos de necesidad y urgencia, impide “todo contraste con la realidad” y hace “prácticamente imposible el control constitucional” (Superior Tribunal Constitucional de España, en pleno, sentencia del 28-3-2007, sobre el RDL 5/2002).

Las decisiones deberían haber sido adoptadas mediante leyes, en sentido formal y material, dado

que se trató de modificaciones a distintas normas de jerarquía legal: leyes 11.683, 22.091, 22.415 y 24.938 (artículo 31 de la Constitución Nacional).

5. Conclusión

La conclusión, luego del precedente análisis, es que el Poder Ejecutivo dictó los decretos de necesidad y urgencia bajo análisis sin que estuvieran reunidas las condiciones sustanciales para ello y que, muy por el contrario, lo hizo por razones de mera conveniencia, que es justamente lo que no debe hacer (CSJ, “Fallos”, 322-1726, considerando 9º).

Sí se encuentran cumplidos, en cambio, los recaudos formales previstos en la Constitución Nacional, por cuanto los decretos han sido dictados en acuerdo general de ministros, han sido firmados por el jefe de Gabinete de Ministros y este mismo funcionario los ha remitido al Congreso. Además, las materias no son de las expresamente vedadas por el artículo 99, inciso 3, párrafo tercero, de la Constitución Nacional. Pero el cumplimiento de estos recaudos formales es insuficiente para dotar de validez a los decretos bajo análisis, dada la falta de cumplimiento de los recaudos sustanciales.

Por otra parte, cabe recordar que durante el período en que se dictaron los decretos bajo análisis, existía un conjunto de leyes sobre delegación de facultades y de emergencia pública. En efecto, leyes sobre delegación de facultades y de emergencia pública. En efecto, leyes tales como la 24.629 (normas complementarias para la ejecución de presupuestos, artículo 8, inciso 1); la 25.561, de emergencia pública (artículo 1º, inciso 1) y la 25.645 (artículo 2º, incisos *a*) y *f*) delegaron sucesivamente al Poder Ejecutivo amplias facultades para emitir disposiciones de rango legislativo en materias determinadas de administración y de emergencia pública, tales como las que aquí se examinan.

De igual modo, las leyes de presupuesto 24.764 (artículos 11, 12, 13, 14 y 15), 24.938 (artículos 12, 13 y 14) y 25.725 (artículos 13, 14, 15 y 16) de presupuesto para los ejercicios 1997, 1998 y 2003, respectivamente, contienen autorizaciones al jefe de Gabinete para hacer las reestructuraciones y modificaciones en lo atinente a las partidas presupuestarias y en materia de administración y tampoco optó por dictar decretos basados en facultades delegadas. Resulta llamativo entonces que el presidente haya prescindido de ejercer esas atribuciones y haya optado por emitir decretos de necesidad y urgencia que, en el caso, están claramente fuera de la previsión constitucional

En tal sentido, creo necesario subrayar que el hecho de que presidente de la Nación hubiera podido resolver mediante otra forma normativa lo mismo que resolvió mediante los decretos de necesidad y urgencia bajo análisis, no autoriza a concluir que estamos frente a un legítimo ejercicio de la atribución

contemplada en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Todo lo contrario; tal como lo ha resuelto la Corte Suprema “no es procedente que frente a una delegación [...] el Poder Ejecutivo ejerza facultades excepcionales, concebidas para ser desempeñadas en defecto de la actuación del Poder Legislativo y no en forma concurrente con él” (CSJ, “*Fallos*”, 326-417, considerando 30). Porque una vez producida la delegación, el presidente ya no tiene obstáculos para actuar. En lo sucesivo, no puede alegar que no es posible esperar a que se complete el trámite ordinario de sanción de las leyes, ya que el hecho de la delegación resulta en sí mismo “suficiente evidencia de que no concurre la hipótesis que habilita el mecanismo establecido en el artículo 99, inciso 3” (CSJ, fallo citado).

A lo cual se suma, en primer lugar, que ninguna norma constitucional autoriza a suponer que el fin puede justificar los medios (artículo 28 de la Constitución Nacional) y, sobre todo, cuando está en juego el principio de división de poderes (artículos 1º, 44 y concordantes de la Constitución Nacional). En segundo lugar, que las autoridades de la Nación no pueden escoger a su libre arbitrio la forma del acto jurídico mediante el cual expresar su voluntad o adoptar una decisión (argumentos artículos 973, 976, 977 y concordantes del Código Civil). Y en tercer lugar, que en el caso específico de la delegación legislativa, utilizar otra vía normativa podría erigirse como un mecanismo espurio para burlar las bases o política legislativa que el Congreso fija en toda norma de delegación (conforme artículo 76 de la Constitución Nacional), y eludir así el necesario control a cargo del propio Poder Legislativo o el Poder Judicial.

La Constitución Nacional ha establecido determinadas formas y formalidades para que las decisiones del presidente sean válidas y tengan fuerza obligatoria. Deben constituir el ejercicio de una atribución o competencia propia del jefe de la Nación (artículo 99) y requieren del refrendo y legalización de los ministros y el jefe de Gabinete (artículo 100). La falta de los requisitos prescritos por la Constitución priva de validez y eficacia a los actos del presidente (artículo 100, citado). Es decir, que las formas deben ser respetadas y no es posible recurrir indistintamente a cualquiera de los diferentes tipos de decreto que el titular del Poder Ejecutivo puede emitir. Más aún, las formas y procedimientos empleados para la sanción y para la puesta en vigencia de las normas legales son “de la mayor importancia” por cuanto expresan “el consentimiento de los diversos órganos” de gobierno; es así que la falta de “cualquiera de esas formas esenciales” hace que la norma “no sea tal o sea nula” (Joaquín V. González, *Manual de la Constitución Argentina*, número 489, 26ª edición, Angel Estrada y Cia., Buenos Aires, 1971).

Por último basta pensar, aunque sea por un instante, en el desconcierto jurídico y político que se produciría si se prescindiera de las formas y se aceptara cualquier medio o instrumento como genuina expresión de voluntad de las autoridades, para desechar de inmediato semejante absurdo.

Por todas las razones expuestas, se aconseja el rechazo de los decretos de necesidad y urgencia números 618/97, 938/97, 1.091/98 y 217/03, bajo análisis.

Pablo G. Tonelli.

ANTECEDENTES

1

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 15 de septiembre de 2007.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad, a fin de comunicarle el dictado del decreto 938 de fecha 15 de septiembre de 1997 que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 946

CARLOS S. MENEM.

Jorge A. Rodríguez. – Roque B. Fernández.

Buenos Aires, 15 de septiembre de 1997.

VISTO el artículo 39 de la ley 11.683, texto ordenado en 1978 y sus modificaciones, y

CONSIDERANDO:

Que resulta necesario modificar la redacción del citado artículo de la Ley de Procedimiento Tributario a fin de posibilitar la concesión de prórrogas en casos particulares, a favor de aquellos contribuyentes y responsables cuya situación económica financiera les impida el pago oportuno de los tributos, intereses y multas.

Que en igual sentido corresponde derogar el último párrafo del artículo 111 de dicha ley, incorporado por la ley 24.587.

Que se estima asimismo conveniente contemplar, cuando la deuda se encuentre satisfactoriamente garantizada, la posibilidad de anticipar o facilitar el ingreso a las arcas fiscales de los montos adeudados, mediante la constitución de fideicomisos financieros.

Que en tanto el presente decreto se limita a regular aspectos puramente procedimentales de la recaudación fiscal, no sujetos al principio de legalidad tributaria, no implica una transgresión de lo dispues-

to por el artículo 99, inciso 3, tercer párrafo, de la Constitución Nacional.

Que las medidas que se adoptan tienden a posibilitar mediante la concesión de facilidades de pago, la cancelación de obligaciones fiscales vencidas por parte de numerosos contribuyentes y responsables que atraviesan por graves dificultades financieras.

Que las aludidas dificultades afectan especialmente a las pequeñas y medianas empresas, sector de la economía cuya promoción constituye un objetivo político prioritario del gobierno nacional.

Que el saneamiento financiero de las empresas al que contribuirán las facilidades de pago que contempla el presente decreto generará mejores condiciones para el crecimiento del empleo.

Que, por lo demás, la presente decisión no sólo beneficia a un amplio sector del aparato productivo permitiéndole regularizar su situación fiscal, sino que también se constituye en una inmediata fuente de recursos para las arcas fiscales.

Que la naturaleza de la medida exige su adopción en forma inmediata, toda vez que de lo contrario podría generarse un agravamiento de la situación de una gran parte de contribuyentes con la consiguiente repercusión en un importante sector de la economía,

Que las razones expuestas abonan suficientemente la necesidad y urgencia de la medida.

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

Que el presente decreto se dicta en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Por ello

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

DECRETA:

Artículo 1º – Sustitúyese el primer párrafo del artículo 39 de la ley 11.683, texto ordenado en 1978, y sus modificaciones, por el siguiente:

Facúltase a la Administración Federal de Ingresos Públicos, dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, para conceder facilidades para el pago de los tributos, intereses y multas, incluso en casos particulares a favor de aquellos contribuyentes y responsables que acrediten encontrarse en condiciones económico-financieras que les impidan el cumplimiento oportuno de dichas obligaciones.

Art. 2º – Agréganse los siguientes párrafos a continuación del primer párrafo del artículo 39 de la ley 11.683, texto ordenado en 1978 y sus modificaciones:

Cuando la deuda se encuentre suficientemente garantizada a satisfacción de la Administración Federal, se aplicará un interés que no podrá exceder del previsto por el artículo 42 y que resultará del cuadro de tasas que establecerá la Administración Federal en atención a la antigüedad de la deuda. Podrá también la Administración Federal, en tales casos, titulizar los créditos mediante la constitución de fideicomisos financieros, canalizándose el producido de la negociación de los títulos hacia las cuentas recaudadoras.

Cuando la deuda no estuviere garantizada, se aplicará un interés que fijará la Administración Federal dentro de los límites establecidos en el párrafo anterior.

Art. 3º – Derógase el último párrafo del artículo 111 de la ley 11.683, texto ordenado en 1978 y sus modificaciones, incorporado por la ley 24.587.

Art. 4º – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 5º – Comuníquese, publique, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 938

CARLOS S. MENEM.

Jorge A. Rodríguez. – Roque B. Fernández. – Raúl E. Granillo Ocampo. – Carlos V. Corach. – Jorge Domínguez. – José A. Caro Figueroa. – Susana B. Decibe. – Alberto J. Mazza. – Guido Di Tella.

2

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 10 de julio de 1997.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad, a fin de comunicarle el dictado del decreto 618 del 10 de julio de 1997 que en copia autenticada se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 619

CARLOS S. MENEM.

Jorge A. Rodríguez. – Roque B. Fernández.

Buenos Aires, 10 de julio de 1997.

Visto el expediente 250798/97 del Registro de la Dirección General Impositiva, dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, la ley 24.629 y los decretos 1.156 de fecha 14 de octubre

tubre de 1996 y 1.589 de fecha 19 de diciembre de 1996, y

CONSIDERANDO:

Que por dichos decretos se dispone la creación de la Administración Federal de Ingresos Públicos, como resultado de la fusión de la Dirección General Impositiva y de la Administración Nacional de Aduanas, ambos organismos dependientes del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Que el decreto 1.156/96 ha sido aprobado por el dictamen de la Comisión Mixta de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones, de fecha 12 de diciembre de 1996 y el decreto 1.589/96 se originó en dicho dictamen.

Que, de acuerdo al dictamen de la citada comisión mixta, el proceso de fusión dispuesto por los artículos 3º y 4º del decreto 1.156/96, terminará el día en que se publique en el Boletín Oficial la norma que establezca el ordenamiento de las competencias, facultades, derechos y obligaciones de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Que dicho ordenamiento debe recoger las normas que rigen las competencias, facultades, derechos y obligaciones de los organismos que se fusionan, para dar lugar al nuevo organismo, con las adaptaciones requeridas por la nueva situación.

Que las normas aludidas en el considerando anterior son principalmente entre otras disposiciones legales las leyes 11.683 (texto ordenado en 1978 y sus modificaciones), 22.091, 22.415 y el decreto 507 de fecha 24 de marzo de 1993, ratificado por la ley 24.447.

Que, como consecuencia de ello, las normas organizativas a dictarse, implican la necesidad de sustituir otras de idéntica naturaleza que han sido plasmadas por leyes formales.

Que, por tal motivo, el ordenamiento dispuesto necesariamente debe ser adoptado por normas de idéntico rango del de aquellas que organizaban el funcionamiento de los entes fusionados, a fin de evitar eventuales cuestionamientos que puedan perjudicar el ejercicio de dichas funciones.

Que, además, es de extrema urgencia que el gobierno nacional cuente con el instrumento normativo que permita la puesta en funcionamiento de la Administración Federal de Ingresos Públicos, para que la misma pueda comenzar a ejercer sus funciones a la mayor brevedad, con la finalidad entre otras de combatir la evasión impositiva, aduanera y de los recursos de la seguridad social.

Que el Poder Ejecutivo nacional considera que no puede demorarse en poner en funcionamiento el organismo responsable de la mayor fuente de ingresos del Estado nacional y del control del comercio exterior.

Que el presente constituye un ordenamiento de textos legales preexistentes referidos a competen-

cias, facultades, derechos y obligaciones del organismo encargado de la administración impositiva, aduanera y de los recursos de la seguridad social; introduciendo las adecuaciones mínimas necesarias para la conducción del organismo, sin innovar en las relaciones entre fisco y contribuyente.

Que, en tanto, el presente se limita a ordenar las disposiciones legales existentes, referidas exclusivamente a cuestiones de organización y funcionamiento del nuevo organismo, no se contraría lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, tercer párrafo de la Constitución Nacional.

Que por el presente se incorporan numerosas disposiciones de la legislación vigente a los efectos de contener en un solo cuerpo normativo todas las normas que hacen a la organización y funcionamiento de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Que la Administración Federal de Ingresos Públicos ha sido creada por el decreto 1.156/96, a mérito de las facultades delegadas por el Poder Legislativo nacional al Poder Ejecutivo nacional por la ley 24.629 y, dicha creación fue aprobada por unanimidad por la Comisión Mixta de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones, la que requirió el dictado del ordenamiento que por el presente se concreta.

Que el presente decreto se dicta en virtud del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Por ello,

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

DECRETA:

ORGANIZACION Y COMPETENCIA
DE LA ADMINISTRACION FEDERAL
DE INGRESOS PUBLICOS

Artículo 1º – La Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, tendrá la organización y competencia fijadas por el presente decreto y, a partir de la publicación del mismo en el Boletín Oficial, se considerarán disueltas la Administración Nacional de Aduanas y la Dirección General Impositiva, siendo reemplazadas por la Administración Federal de Ingresos Públicos, la que ejercerá todas las funciones que les fueran asignadas a aquellas por las leyes 11.683, 22.091, 22.415 y por el decreto 507/93 ratificado por la ley 24.447 y sus respectivas modificaciones, así como por otras leyes y reglamentos.

Las normas legales y reglamentarias referidas en el párrafo precedente mantendrán su vigencia, en tanto no se opongan a las disposiciones del presente decreto o a las que resulten aplicables de acuerdo con sus previsiones. Aun cuando no mediare estricta oposición, sus alcances se entenderán modificados

en la medida en que resulten virtualmente ampliados, restringidos o no contemplados por las disposiciones correlativas del presente decreto.

Todas las remisiones que otras normas hagan a las normas legales y reglamentarias mencionadas en el primer párrafo de este artículo que resulten derruidas, se interpretarán como hechas a las disposiciones correlativas del presente decreto.

Todas las referencias que las normas legales y reglamentarias vigentes hagan a los organismos disueltos, su competencia o sus autoridades, se considerarán hechas a la Administración Federal de Ingresos Públicos, su competencia o sus autoridades, respectivamente.

Art. 2º – La Administración Federal de Ingresos Públicos actuará como entidad autárquica en el orden administrativo, en lo que se refiere a su organización y funcionamiento, según las normas del presente decreto, bajo la Superintendencia General y Control de Legalidad que ejercerá sobre ella el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos

A tales fines, su patrimonio estará constituido por todos los bienes que le asigne el Estado nacional y por aquellos que le sean transmitidos o adquiera por cualquier causa jurídica, quedándole afectados íntegramente los bienes propios o los cedidos en uso, créditos, derechos y obligaciones de la Administración Nacional de Aduanas y de la Dirección General Impositiva.

El Poder Ejecutivo nacional queda facultado para transferir sin cargo los inmuebles en uso por la Administración Federal de Ingresos Públicos y que son de propiedad del Estado nacional.

Sin perjuicio de la indivisibilidad de la Administración Federal de Ingresos Públicos como ente administrativo y sujeto de derecho, las direcciones generales que dependen de ella se distinguirán con las siglas DGA (Dirección General de Aduanas) y DGI (Dirección General Impositiva), respectivamente.

Las siglas referidas, precedidas por la sigla AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos), serán utilizadas en toda documentación o mención oficial que se refiera a dichas direcciones.

La fiscalización de la Administración Federal de Ingresos Públicos se regirá por las disposiciones de la ley 24.156.

Art. 3º – La Administración Federal de Ingresos Públicos será el ente de ejecución de la política tributaria y aduanera de la Nación aplicando las normas legales correspondientes. Tendrá las funciones y facultades de los organismos fusionados mencionados en el artículo 1º del presente y en especial las detalladas en este artículo, sin perjuicio de las conferidas por otras normas:

a) La aplicación, percepción y fiscalización de los tributos y accesorios dispuestos por las normas legales respectivas, y en especial de:

1. Los tributos que gravan operaciones ejecutadas en el ámbito territorial y en los espacios marítimos, sobre los cuales se ejerce total o parcialmente la potestad tributada nacional.
 2. Los tributos que gravan la importación y la exportación de mercaderías y otras operaciones regidas por leyes y normas aduaneras que le estén o le fueren encomendados.
 3. Los recursos de la seguridad social correspondientes a:
 - i. Los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones, sean de trabajadores en relación de dependencia o autónomos.
 - ii. Los subsidios y asignaciones familiares.
 - iii. El Fondo Nacional de Empleo.
 - iv. Todo otro aporte o contribución que de acuerdo a la normativa vigente se deba recaudar sobre la nómina salarial.
 4. Las multas, recargos, intereses, garantías y cualquier accesorio que por situaciones de cualquier naturaleza puedan surgir de la aplicación y cumplimiento de las normas legales.
- b) El control del tráfico internacional de mercaderías dispuesto por las normas legales respectivas;
- c) La clasificación arancelaria y valoración de las mercaderías;
- d) Todas aquellas funciones que surjan de su misión y las necesarias para su administración interna.
- El Poder Ejecutivo nacional podrá incorporar a la Administración Federal de Ingresos Públicos la aplicación, percepción y fiscalización de gravámenes a cargo de otras reparticiones, en tales casos, las facultades acordadas legalmente a estos organismos, en cuanto se vinculan con los tributos cuya aplicación, percepción y fiscalización se pongan a cargo de la Administración Federal de Ingresos Públicos, serán igualmente transferidas a ésta, la que podrá aplicar también con relación a los mismos, en forma supletoria, las normas de la ley 11.683 y de este decreto.
- Facúltase a la Administración Federal de Ingresos Públicos a actuar como agente de percepción de los impuestos provinciales o establecidos por la Ciudad de Buenos Aires, que graven el consumo o la comercialización mayorista o minorista de bienes, en las operaciones de importación definitiva de mercaderías. A tal efecto se faculta al administrador federal a la celebración de los convenios pertinentes

con las autoridades locales. Por la actuación que le pudiera corresponder en virtud de lo dispuesto en el presente párrafo, no será de aplicación lo establecido en el artículo 14 del presente decreto.

Facúltase a la Administración Federal de Ingresos Públicos a suscribir convenios con las provincias, la Ciudad de Buenos Aires y municipios, los bancos oficiales nacionales, provinciales o municipales, incluidos los de economía mixta y privados, a los fines de la aplicación, percepción y fiscalización de los tributos interiores, aduaneros y de los recursos de la seguridad social a su cargo, en cuyo caso podrá establecer una compensación por la gestión que realicen los entes indicados, en función de lo efectivamente recaudado para el fisco nacional, sin afectar lo previsto en el artículo 13 del presente decreto.

Cuando la Administración Federal de Ingresos Públicos no pueda debidamente desempeñar por sí las funciones y facultades a que se refiere este decreto, podrá delegar el ejercicio de las mismas en otros organismos de la administración pública y fuerzas de seguridad, en la medida que se comprendiere con la actividad específica de dichos organismos o fuerzas y que quedare a salvo el adecuado control y la integridad de la renta fiscal. En estos supuestos, se ejercerá una cuidadosa supervisión.

Autoridades administrativas

Art. 4º – La Administración Federal de Ingresos Públicos estará a cargo de un (1) administrador federal designado por el Poder Ejecutivo nacional, a propuesta del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, con rango de secretario, el que tendrá las funciones, atribuciones y deberes que señalan los artículos 6º, 7º, 8º y 9º del presente decreto y los que las leyes y sus reglamentaciones te otorguen.

En el ejercicio de sus atribuciones, el administrador federal representa a la Administración Federal de Ingresos Públicos ante los poderes públicos, los responsables y los terceros.

Secundarán al administrador federal un (1) director general a cargo de la Dirección General Impositiva y un (1) director general a cargo de la Dirección General de Aduanas, y subdirectores generales cuyo número y competencia serán determinados por el Poder Ejecutivo nacional. El administrador federal designará y removerá a los directores generales, a los subdirectores generales y a los jefes de las unidades de estructura de primer nivel de jerarquía escalafonaria.

Las designaciones y remociones de los funcionarios jefes de unidades de estructura de primer nivel escalafonario, aludidos en la última parte del párrafo anterior, no estarán sujetas a los régimen de selección o remoción que rijan para el resto del personal.

El administrador federal, los directores generales y los administradores de aduanas en su jurisdicción, actuarán como jueces administrativos.

Los directores generales y los subdirectores generales participarán en las demás actividades relacionadas con la aplicación, percepción y fiscalización de los tributos; reemplazarán al administrador federal en caso de ausencia o impedimento en todos sus funciones, atribuciones, deberes y responsabilidades, de acuerdo con el orden de prelación que establezca el propio administrador federal.

El director general de la Dirección General de Aduanas será el responsable de la aplicación de la legislación aduanera, en concordancia con las políticas, criterios, planes y programas dictados por el administrador federal y las normas legales que regulan la materia de su competencia.

El director general de la Dirección General Impositiva será el responsable de la aplicación de la legislación impositiva y de los recursos de la seguridad social, en concordancia con las políticas, criterios, planes y programas dictados por el administrador federal y las normas legales que regulan la materia de su competencia.

Sin perjuicio de la competencia que se establece en los párrafos anteriores, el administrador federal podrá delegar en los directores generales y los subdirectores generales y éstos respecto de las jefaturas de las unidades que de ellos dependen la asunción, conjunta o separadamente, de determinadas funciones y atribuciones señaladas por la naturaleza de las materias, por el ámbito territorial en el que deban ejercerse o por otras circunstancias, inclusive las que se indican en los artículos 6º, 7º, 8º y 9º en la medida y condiciones que se establezcan en cada caso.

El administrador federal conservará la máxima autoridad dentro del organismo y podrá avocarse al conocimiento y decisión de cualquiera de las cuestiones planteadas.

Los directores generales y subdirectores generales y los demás funcionarios de la Administración Federal de Ingresos Públicos podrán actuar por avocación en cualquier tiempo y con arreglo a la competencia de cada uno, al conocimiento y decisión de las causas, quedando a este fin investidos de toda la potestad jurisdiccional del órgano sustituido.

Los actos y disposiciones de los directores generales serán impugnables, sin previa instancia ante el administrador federal, por los mismos recursos que corresponderían en caso de haber emanado de este último.

Requisitos, incompatibilidades e inhabilitaciones de las autoridades

Art. 5º – El administrador federal, los directores generales y los subdirectores generales no podrán

ejercer otro cargo público con excepción de la docencia y regirán para ellos las incompatibilidades establecidas para el personal del organismo.

No podrán desempeñar dichas funciones:

- a) Los inhabilitados para ejercer cargos públicos, hasta diez (10) años después de cumplida la condena;
- b) Quienes no puedan ejercer el comercio;
- c) Los fallidos condenados por la justicia penal por quiebra fraudulenta, ilimitadamente.
- d) Los fallidos hasta cinco (5) años después de su rehabilitación;
- e) Los directores o administradores de asociaciones o sociedades declaradas en quiebra, condenados por la justicia penal por su conducta fraudulenta, ilimitadamente;

Los directores o administradores de asociaciones o sociedades declaradas en quiebra hasta cinco (5) años después de su rehabilitación.

Sin perjuicio de los requisitos, incompatibilidades e inhabilitaciones previstos en el Código Penal, en el régimen jurídico básico de la función pública, en otras leyes y en el Código Aduanero, no podrán ser designados ni aceptar nombramiento alguno en la Administración Federal de Ingresos Públicos.

1. Quienes hubieren sido condenados por algún delito tributario o aduanero o por la infracción de contrabando menor.
2. Quienes hubieren sido socios ilimitadamente responsables, directores o administradores de cualquier sociedad o asociación, cuando la sociedad o la asociación de que se tratare hubiera sido condenada por cualquiera de los ilícitos previstos en el punto precedente. Se exceptúa de esta inhabilitación a quienes probaren haber sido ajenos al acto o haberse opuesto a su realización.
3. Quienes se encontraren procesados judicialmente o sumariados por cualquiera de los ilícitos previstos en el punto 1, hasta tanto, no fueren sobreseídos definitivamente o absueltos por sentencia o resolución firme. Quedan también comprendidos aquéllos que integran o integraron, en el supuesto previsto en el punto precedente, una sociedad o una asociación procesada o sumariada.
4. Quienes desempeñen cargos de cualquier categoría, rentados o no, en la Administración Federal de Ingresos Públicos no podrán ocupar cargos o mantener relaciones de cualquier naturaleza o de asesoramiento con firmas exportadoras o

importadoras o con despachantes de aduana.

Facultades de organización interna

Art. 6º – Las autoridades del organismo tendrán las funciones de organización interna que se detallan seguidamente:

1. El administrador federal de Ingresos Públicos tendrá las siguientes atribuciones y responsabilidades:
 - a) Representar legalmente a la Administración Federal de Ingresos Públicos, personalmente o por delegación o mandato, en todos los actos y contratos que se requieran para el funcionamiento del servicio, pudiendo también actuar como querellante, de acuerdo a las disposiciones en vigor y suscribir los documentos públicos o privados que sean necesarios;
 - b) Organizar y reglamentar el funcionamiento interno de la Administración Federal de Ingresos Públicos en sus aspectos estructurales, funcionales y de administración de personal, incluyendo el dictado y la modificación de la estructura orgánico-funcional en los niveles inferiores a los que apruebe el Poder Ejecutivo nacional;
 - c) Entender en el proceso de negociaciones colectivas de trabajo con las entidades gremiales que representen al personal, con la autorización previa del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, en el marco de lo dispuesto por las leyes 14.250 y 18.753 y por el decreto 183 de fecha 10 de febrero de 1988, sus modificatorios y concordantes;
 - d) Dictar los reglamentos de personal que no encuadren en negociaciones colectivas de trabajo o que correspondan a niveles jerárquicos no comprendidos en las mismas;
 - e) Designar personal con destino a la planta permanente o transitoria, así como también promover, sancionar y disponer bajas, con arreglo al régimen legal vigente;
 - f) Efectuar contrataciones de personal para la realización de labores estacionales, extraordinarias o especiales, que no puedan realizarse con sus recursos de planta permanente, fijando las condiciones de trabajo y su retribución;
 - g) Promover la capacitación del personal;
 - h) Participar, en representación de la Administración Federal de Ingresos Públicos,

- en el orden nacional e internacional, en congresos, reuniones y/o actos propiciados por organismos oficiales o privados que traten asuntos de su competencia;
- i) Autorizar los viajes al exterior de personal competente del organismo, en cumplimiento de misiones, por un lapso no mayor de trescientos sesenta y cinco (365) días, de conformidad con las normas legales en vigencia;
 - j) Autorizar la prestación de servicios a terceros con carácter oneroso, siempre que no se afectare el adecuado desenvolvimiento del servicio;
 - k) Elevar anualmente al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos el plan de acción y el anteproyecto de presupuesto de gastos e inversiones para el ejercicio siguiente y la memoria anual;
 - l) Administrar el presupuesto, resolviendo y aprobando los gastos e inversiones del organismo;
 - m) Licitar, adjudicar y contratar obras públicas y suministros, adquirir, vender, permutar, transferir, locar, construir y disponer de toda forma respecto de bienes muebles e inmuebles para el uso de sus oficinas o del personal, conforme las necesidades del servicio, aceptar donaciones con o sin cargo, todo ello de conformidad con las normas legales en vigencia;
 - n) Determinar los responsables jurisdiccionales de los fondos rotatorios internos y de cajas chicas, estableciendo el monto y su régimen de reposición, con arreglo a lo dispuesto en la ley 24.156 y normas complementarias;
 - ñ) Propender a la más amplia y adecuada difusión de las actividades y normatividad del organismo;
 - o) Toda otra atribución necesaria para el cumplimiento de las funciones del organismo, compatible con el cargo o con las establecidas en las normas legales vigentes, a cuyo fin se entenderá que la nómina consagrada en los apartados precedentes no reviste carácter taxativo.
2. Los directores generales tendrán las atribuciones y responsabilidades fijadas en el artículo 4º del presente y las que se detallan seguidamente:
- a) Establecer con carácter general los límites para disponer el archivo de los casos de fiscalización, determinación de oficio, liquidación de deudas en gestión administrativa o judicial, aplicación de sanciones u otros conceptos o procedimientos a cargo del organismo, que en razón de su bajo monto o incobrabilidad no impliquen, créditos de cierta, oportuna y económica concreción;
 - b) Representar a la Administración Federal de Ingresos Públicos ante los tribunales judiciales y administrativos en todos los asuntos de su competencia en los que sea parte el organismo o en los que se pudieren afectar sus intereses;
 - c) Designar los funcionarios que ejercerán en juicio la representación de la Administración Federal de Ingresos Públicos, en causas que se sustancien ante cualquier fuero, incluso el criminal;
 - d) Fijar el horario general y los horarios especiales en que desarrollará su actividad el organismo, de acuerdo con las necesidades del servicio, tomando en consideración las modalidades del tráfico internacional y los horarios de los organismos estatales que prestaren servicios vinculados con sus funciones;
 - e) Toda otra atribución necesaria para el cumplimiento de las funciones del organismo compatible con el cargo o con las establecidas en las normas legales vigentes, a cuyo fin se entenderá que la nómina consagrada en los apartados precedentes no reviste carácter taxativo.

Facultades de reglamentación

Art. 7º – El administrador federal estará facultado para impartir normas generales obligatorias para los responsables y terceros, en las materias en que las leyes autorizan a la Administración Federal de Ingresos Públicos a reglamentar la situación de aquéllos frente a la administración.

Las citadas normas entrarán en vigor desde la fecha de su publicación en el Boletín Oficial, salvo que ellas determinen una fecha a posterior, y regirán mientras no sean modificadas por el propio administrador federal o por el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

En especial, podrá dictar normas obligatorias en relación a los siguientes puntos:

1. Inscripción de contribuyentes, responsables, agentes de retención y percepción y forma de documentar la deuda fiscal por parte de los contribuyentes y responsables.
2. Inscripción de agentes de información y obligaciones a su cargo.
3. Determinación de promedios, coeficientes y demás índices que sirvan de base para estimar de oficio la materia imponible, así como para determinar el valor de las transacciones de importación y exportación para la

- aplicación de impuestos interiores, cuando fuere necesario.
4. Forma y plazo de presentación de declaraciones juradas y de formularios de liquidación administrativa de gravámenes.
 5. Modos, plazos y formas extrínsecas de su percepción, así como la de los pagos a cuenta, anticipos, accesorios y multas.
 6. Creación, actuación y supresión de agentes de retención, percepción e información.
 7. Libros, anotaciones y documentos que deberán llevar, efectuar y conservar los responsables y terceros, despachantes de aduana, agentes de transporte aduanero, importadores, exportadores y demás administrados, fijando igualmente los plazos durante los cuales éstos deberán guardar en su poder dicha documentación y en su caso, los respectivos comprobantes.
 8. Deberes de los sujetos mencionados en el punto anterior ante los requerimientos tendientes a realizar una verificación, requerir información –con el grado de detalle que estime conveniente– de la inversión, disposición o consumo de bienes efectuado en el año fiscal, cualquiera sea el origen de los fondos utilizados (capital, ganancias gravadas, exentas o no alcanzadas por el tributo).
 9. Suspensión o modificación, fundada y con carácter general, de aquellos requisitos legales o reglamentarios de naturaleza meramente formal, siempre que no afectare el control aduanero, la aplicación de prohibiciones a la importación o a la exportación o el interés fiscal.
 10. Dictado de normas estableciendo requisitos con el objeto de determinar la lícita tenencia de mercadería de origen extranjero que se encuentre en plaza, a cuyo efecto podrán exigirse declaraciones juradas de existencia, estampillado, marcación de mercadería, contabilización en libros especiales o todo otro medio o sistema idóneo para tal fin.
 11. Cualquier otra medida que sea conveniente de acuerdo con lo preceptuado en el primer párrafo del presente artículo, para facilitar la aplicación, percepción y fiscalización de los gravámenes y control del comercio exterior a cargo del organismo.

Facultades de interpretación

Art. 8º – El administrador federal tendrá la función de interpretar con carácter general las disposiciones de este decreto y de las normas legales que establecen o rigen la percepción de los gravámenes a cargo de la Administración Federal de Ingresos Públicos, cuando así lo estimen conveniente o lo soliciten los contribuyentes, importadores, exportadores, agentes

de retención, agentes de percepción y demás responsables, entidades gremiales y cualquier otra organización que represente un interés colectivo, siempre que el pronunciamiento a dictarse ofrezca interés general. El pedido de tal pronunciamiento no suspenderá cualquier decisión que los demás funcionarios de la Administración Federal de Ingresos Públicos hayan de adoptar en casos particulares.

Las interpretaciones del administrador federal se publicarán en el Boletín Oficial y tendrán el carácter de normas generales obligatorias si, al expirar el plazo de quince (15) días hábiles desde la fecha de su publicación, no fueranapeladas ante el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos por cualquiera de las personas o entidades mencionadas en el párrafo anterior, en cuyo caso tendrán dicho carácter desde el día siguiente a aquél en el que se publique la aprobación o modificación de dicho ministerio. En estos casos, deberá otorgarse vista previa al administrador federal para que se expida sobre las objeciones opuestas a la interpretación.

Las interpretaciones firmes podrán ser rectificadas por la autoridad que las dictó o el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, con sujeción a lo dispuesto en el párrafo precedente, pero las rectificaciones no serán de aplicación a hechos o situaciones cumplidas con anterioridad al momento en que tales rectificaciones entren en vigor.

Funciones y facultades de dirección y de juez administrativo

Art. 9º – Las autoridades del organismo tendrán las funciones y facultades que se detallan seguidamente:

1. Serán atribuciones del administrador federal, además de las previstas en los artículos anteriores:
 - a) Dirigir la actividad del organismo mediante el ejercicio de todas las funciones, poderes y facultades que las leyes y otras disposiciones le encomiendan a él o asignen a la Administración Federal de Ingresos Públicos a los fines de aplicar, determinar, percibir, recaudar, exigir, ejecutar y devolver o reintegrar los tributos a cargo de la entidad mencionada; o resolver las dudas que a ellos se refieren. En especial, el administrador federal fijará las políticas, el planeamiento estratégico, los planes y programas y los criterios generales de conducción del organismo;
 - b) Ejercer las funciones de juez administrativo, sin perjuicio de las sustituciones previstas en los artículos 4º y 10 en la determinación de oficio de la materia imponible y gravámenes correspondientes, en las repeticiones, en la apli-

- cación de multas y resolución de los recursos de reconsideración;
- c) Conceder esperas para el pago de los tributos y de sus correspondientes intereses de cualquier índole, en los casos autorizados por las normas legales;
- d) Requerir directamente el auxilio inmediato de las fuerzas de seguridad y policiales para el cumplimiento de sus funciones y facultades, sin perjuicio del ejercicio de sus propias atribuciones;
- e) Solicitar y prestar colaboración e informes, en forma directa, a administraciones aduaneras y tributarias extranjeras y a organismos internacionales competentes en la materia;
- f) Realizar en el extranjero investigaciones destinadas a reunir elementos de juicio para prevenir, detectar, investigar, comprobar o reprimir los ilícitos tributarios, aduaneros y, en especial, el contrabando. Para el cumplimiento de misiones que superen los trescientos sesenta y cinco (365) días se requerirá autorización previa del Poder Ejecutivo nacional;
- g) Proponer al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos las normas que complementen, modifiquen o reglamenten la legislación aduanera, impositiva y de los recursos de la seguridad social;
- h) Toda otra atribución necesaria para el cumplimiento de las funciones del organismo, compatible con el cargo y las establecidas en las normas legales vigentes, a cuyo fin se entenderá que la nómina consagrada en los apartados precedentes no reviste carácter taxativo.
2. Son atribuciones del director general de la Dirección General de Aduanas, además de las previstas en los artículos anteriores:
- a) Ejercer todas las funciones, poderes y facultades que las leyes, reglamentos, resoluciones generales y otras disposiciones le encomiendan, a los fines de determinar, percibir, recaudar, exigir, fiscalizar, ejecutar y devolver o reintegrar los tributos que gravan la importación y la exportación de mercaderías y otras operaciones regidas por leyes y normas aduaneras a cargo del organismo; interpretar las normas o resolver las dudas, que a ellos se refieren;
- b) Ejercer el control sobre el tráfico internacional de mercadería;
- c) Aplicar y fiscalizar las prohibiciones a la importación y a la exportación cuya aplicación y fiscalización le están o le fueren encomendadas;
- d) Efectuar la revisión de las actuaciones y documentos aduaneros una vez concluida su tramitación ante las aduanas, de conformidad con las disposiciones aplicables, formular rectificaciones y cargos, así como disponer las devoluciones o reintegros que correspondieren;
- e) Autorizar las operaciones y regímenes aduaneros relativos a los medios de transporte, así como las operaciones, destinaciones y regímenes a que puede someterse la mercadería involucrada en el tráfico internacional;
- f) Autorizar, según los antecedentes y garantías que brindaren los peticionarios, y de acuerdo con la naturaleza de la operación y con los controles que en cada caso correspondieren, la verificación de la mercadería en los locales o depósitos de los importadores y exportadores, o en los lugares por ellos ofrecidos a tal fin, siempre que estos reúnen las condiciones y ofrecieren las seguridades requeridas para el adecuado contralor de la operación y la debida salvaguardia de la renta fiscal;
- g) Ejercer las atribuciones jurisdiccionales que el Código Aduanero encomienda al administrador nacional de aduanas;
- h) Instruir, cuando corresponda, los sumarios de prevención en las causas por delitos o infracciones aduaneras;
- i) Requerir directamente el auxilio inmediato de las fuerzas de seguridad y policiales para el cumplimiento de sus funciones y facultades, sin perjuicio del ejercicio de sus propias atribuciones;
- j) Ejercer la superintendencia y dirección de las aduanas y demás dependencias de su jurisdicción;
- k) Practicar las averiguaciones, investigaciones, análisis, pericias, extracción de muestras o verificaciones pertinentes para el cumplimiento de su cometido, así como también tomar, por sí o con la colaboración de personas u organismos públicos o privados, las medidas necesarias para determinar el tipo, clase, especie, naturaleza, pureza, calidad, cantidad, medida, origen, procedencia, valor, costo de producción, márgenes de beneficio, manipulación, transformación, transporte y comercialización de las mercaderías vinculadas al tráfico internacional;

- l)* Llevar los registros y ejercer el gobierno de las matrículas de los despachantes de aduana, agentes de transporte aduanero, apoderados generales y dependientes de unos y otros y de los importadores y exportadores;
- m)* Llevar los registros siguientes:
- i. De mercadería librada al consumo con liquidación provisoria.
 - ii. De mercadería librada al consumo con facilidades para el pago de tributos.
 - iii. De mercadería librada al consumo con franquicia condicionada, total o parcial, de prohibiciones a la importación o a la exportación o de tributos.
 - iv. De mercadería sometida a las diferentes destinaciones suspensivas.
 - v. Los que fueren necesarios para la valoración de la mercadería.
 - vi. De infractores a las disposiciones penales aduaneras, así como los que resultaren convenientes para prevenir y reprimir los delitos y las infracciones sancionadas por el Código Aduanero.
 - vii. Los demás registros que estimare conveniente para el mejor cumplimiento de sus funciones;
- n)* Habilitar, con carácter precario o transitorio, lugares para la realización de operaciones aduaneras;
- ñ)* Ejercer el poder de policía aduanera y la fuerza pública a fin de prevenir y reprimir los delitos y las infracciones aduaneras y coordinar el ejercicio de tales funciones con los demás organismos de la administración pública, y en especial los de seguridad de la Nación, provincias y municipalidades, requiriendo su colaboración así como también, en su caso, la de las fuerzas armadas;
- o)* Suspender o modificar, fundadamente con carácter singular, aquellos requisitos legales o reglamentarios de naturaleza meramente formal, siempre que no afectare el control aduanero, la aplicación de prohibiciones a la importación o a la exportación o el interés fiscal. Las suspensiones o modificaciones de carácter singular entrarán en vigencia desde su notificación al interesado;
- p)* Toda otra atribución necesaria para el cumplimiento de las funciones del organismo, compatible con el cargo y con las establecidas en las normas legales vigentes, a cuyo fin se entenderá que la nómina consagrada en los apartados precedentes no reviste carácter taxativo.
3. Son atribuciones del director general de la Dirección General Impositiva, además de las previstas en los artículos anteriores:
- a)* Ejercer todas las funciones, poderes y facultades que las leyes, reglamentos, resoluciones generales y otras disposiciones le encomienden, a los fines de aplicar, determinar, percibir, recaudar, exigir, ejecutar y devolver o reintegrar los impuestos y gravámenes de jurisdicción nacional y los recursos de la seguridad social a cargo del organismo; interpretar las normas o resolver las dudas que a ellos se refieren;
 - b)* Instruir, cuando corresponda, los sumarios de prevención en las causas por delitos o infracciones impositivas o de los recursos de la seguridad social;
 - c)* Requerir directamente el auxilio inmediato de las fuerzas de seguridad y policiales para el cumplimiento de sus funciones y facultades, sin perjuicio del ejercicio de sus propias atribuciones;
 - d)* Toda otra atribución necesaria para el cumplimiento de las funciones del organismo, compatible con el cargo y con las establecidas en las normas legales vigentes, a cuyo fin se entenderá que la nómina consagrada en los apartados precedentes no reviste carácter taxativo.

Art. 10. – Tanto el administrador federal como los directores generales y los administradores de aduana en sus respectivas jurisdicciones, determinarán qué funcionarios y en qué medida los sustituirán en sus funciones de juez administrativo.

El administrador federal, en todos los casos en que se autoriza la intervención de otros funcionarios como jueces administrativos, podrá avocarse por vía de superintendencia, al conocimiento y decisión de las cuestiones planteadas.

Las nuevas designaciones de funcionarios que sustituyan al administrador federal y a los directores generales en las funciones de juez administrativo, deberán recaer en abogados o contadores públicos. El Poder Ejecutivo nacional podrá dispensar el cumplimiento de este requisito, estableciendo las condiciones que estime pertinentes, cuando circunstancias especiales lo hagan necesario en determinadas zonas del país, debiendo tratarse, en tales casos, de funcionarios con una antigüedad mínima de quince (15) años en el organismo, computándose, a estos efectos, el tiempo de servicio en la Dirección General Impositiva o en la Administración Nacional de Aduanas, y que se hayan des-

empeñado en tareas técnicas o jurídicas en los últimos cinco (5) años, como mínimo. Previo al dictado de resolución y como requisito esencial, el juez administrativo no abogado requerirá dictamen del servicio jurídico, salvo que se trate de la clausura preventiva prevista por el inciso *f)* del artículo 41 de la ley 11.683 y de las resoluciones que se dicten en virtud del artículo agregado a continuación del artículo 52 de la ley 11.683.

Organización del servicio aduanero

Art. 11. – Constituyen aduanas las distintas oficinas que, dentro de la competencia que se les hubiere asignado, ejerzan las funciones de aplicación de la legislación relativa a la importación y exportación de mercadería, en especial las de percepción y fiscalización de las rentas públicas producidas por los derechos y demás tributos con que las operaciones de importación y exportación se hallan gravadas y las de control del tráfico internacional de mercadería.

El Poder Ejecutivo nacional podrá trasladar el asiento geográfico de las aduanas cuando lo aconsejaren motivos de control o de racionalización o eficiencia de la administración aduanera o, en especial, toda vez que se produjeren o resultare conveniente provocar variaciones en el volumen, composición u orientación del tráfico internacional o en la localización geográfica de las vías de intercambio, con la reserva de que aquellas aduanas a que se refiere el artículo 75, inciso 10, *in fine*, de la Constitución Nacional sólo podrán ser trasladadas dentro del territorio de la respectiva provincia.

La Administración Federal de Ingresos Públicos, teniendo en consideración razones de mejor control, racionalización o eficiencia del servicio o de tráfico internacional, asignará a las aduanas el carácter de permanentes o transitorias, fijará o modificará la competencia territorial de las mismas, así como la clase, naturaleza e importancia de las operaciones, regímenes y destinaciones que pueden cumplirse ante ellas. En materia penal aduanera, sin embargo, la jurisdicción y la competencia se determinarán siempre de acuerdo a las normas vigentes a la fecha de la comisión de los hechos.

Corresponde a las aduanas el conocimiento y decisión en forma originaria de todos los actos que deban cumplirse ante ellas dentro del ámbito de la competencia que les atribuyeren el Código Aduanero, este decreto y la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Los agentes aduaneros que, con motivo de sus funciones de control necesiten portar armas, deberán ser autorizados por el director general de la Dirección General de Aduanas y sujetarse a la reglamentación vigente en la materia.

Recursos y presupuestos

Art. 12. – Los recursos de la Administración Federal de Ingresos Públicos estarán conformados por:

- a)* Los aportes provenientes del Tesoro nacional;
- b)* Los importes determinados de conformidad con la normativa vigente en materia de recursos propios;
- c)* Las sumas provenientes de las prestaciones a terceros y venta de publicaciones, formularios e instrucciones que realice el organismo;
- d)* Las comisiones que se perciban por remates de mercaderías;
- e)* Los importes que provengan de la venta de inmuebles a aplicarse exclusivamente a la compra o a la construcción de otros inmuebles;
- f)* Los importes que provengan de la venta de bienes muebles;
- g)* Todo otro ingreso no contemplado en los incisos anteriores que establezca la ley de presupuesto de la administración nacional.

Art. 13. – Créase la cuenta “Administración Federal de Ingresos Públicos-Cuenta de Jerarquización”, la que se acreditará con hasta el cero sesenta centésimos por ciento (0,60%) del importe de la recaudación bruta total de los gravámenes y de los recursos de la seguridad social cuya aplicación, recaudación, fiscalización o ejecución judicial se encuentra a cargo del citado organismo y se debitirá por las sumas que se destinen a dicha cuenta.

Déjase establecido que el porcentaje de la cuenta de jerarquización a que alude el párrafo anterior, incluye los importes de las contribuciones patronales.

La Tesorería General de la Nación, dependiente de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, depositará mensualmente el importe establecido en una cuenta a disposición de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

La cuenta de jerarquización se distribuirá entre el personal de la Administración Federal de Ingresos Públicos, de acuerdo a las pautas que establecerá el Poder Ejecutivo nacional, previa intervención de la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público, conforme a un sistema que considere la situación de revista, el rendimiento y la eficiencia de cada uno de los agentes.

Lo dispuesto en los párrafos anteriores entrará a regir al sexto mes siguiente de dictadas las pautas por el Poder Ejecutivo nacional. Mientras tanto, la acreditación y distribución de las cuentas de jerarquización de los organismos que se disuelven de acuerdo al artículo 12 del presente decreto, continuarán efectuándose de conformidad con los regímenes establecidos por los artículos 77 y 78 de la ley 23.760.

Durante el período referido en el párrafo anterior, déjase en el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, previa intervención de la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial del Sector Público, la facultad de dictar un régimen de transi-

ción para el personal de cada organismo disuelto, modificando al efecto las reglamentaciones vigentes.

Art. 14. – Aféctase en hasta un doce por mil (12%) el importe de la recaudación de los gravámenes cuya percepción efectúa la Administración Federal de Ingresos Públicos, neto de la coparticipación federal, con destino a atender sus erogaciones. El Poder Ejecutivo nacional determinará anualmente el porcentaje de dicha afectación.

Normas transitorias

Art. 15. – Los poderes otorgados por las máximas autoridades de la Dirección General Impositiva y de la Administración Nacional de Aduanas para representar al fisco en los asuntos que tramitan en jurisdicción tanto administrativa como judicial se mantendrán vigentes no obstante la disolución de los organismos que trata el presente decreto.

Art. 16. – Luego de la disolución de los organismos a que se refiere el artículo 1º del presente decreto, el personal de la Dirección General Impositiva y de la Administración Nacional de Aduanas pasará a serlo de la administración federal de ingresos públicos.

Conservará sus cargos y niveles escalafonarios y la atención del despacho de sus oficinas, rigiéndose por las normas legales vigentes hasta su modificación.

Los funcionarios de los organismos fusionados que a la fecha del presente decreto revistan la calidad de jueces administrativos continuarán ejerciendo esa función hasta tanto se disponga lo contrario por autoridad competente.

Art. 17. – El personal de la Administración Federal de Ingresos Públicos, hasta tanto se dicte el instrumento legal que regule su relación laboral, se regirá transitoriamente por las normas vigentes anteriores a la fusión, en la Dirección General Impositiva y en la Administración Nacional de Aduanas según corresponda.

En relación al personal que ingrese con posterioridad a la fusión, se regirá por las condiciones laborales conforme al cargo vacante en que fuere designado.

Art. 18. – Dada la vigencia simultánea de dos (2) convenios colectivos de trabajo, el administrador federal determinará las normas aplicables en aquellos asuntos de organización interna en los que no puedan identificarse las que correspondan.

Art. 19. – Durante el ejercicio 1997, la Administración Federal de Ingresos Públicos retendrá y afectará como recursos propios un cuatro por ciento (4%) del total de las recaudaciones que las aduanas efectúen sobre los tributos nacionales no regidos por la legislación aduanera.

Vigencia

Art. 20. – Deróganse:

- a) Los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 114, y el incorporado sin número a continua-

ción del 5º de la ley 11.683 (texto ordenado en 1978 y sus modificaciones);

b) Los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 10, 11 y 12 de la ley 22.091.

c) Los artículos 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 y 35 del Código Aduanero.

Aclárase que mantendrán su vigencia todas las normas legales y reglamentarias que integran el régimen aduanero y el de aplicación, percepción y fiscalización de tributos y recursos de la seguridad social, en tanto no se opongan a las disposiciones del presente decreto o a las que resultaren aplicables de acuerdo con el mismo.

Art. 21. – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 22. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 618

CARLOS S. MENEM.

Jorge A. Rodríguez. – Roque B. Fernández. – José A. Caro Figueroa. – Carlos V. Corach. – Susana B. Decibe. – Alberto J. Mazza. – Jorge M. R. Domínguez. – Guido J. Di Tella

3

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 18 de septiembre de 1998.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabla comunicando el dictado del decreto 1.091 del 18 de setiembre de 1998.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 1.092

CARLOS S. MENEM.

Jorge A. Rodríguez. – Roque B. Fernández.

Buenos Aires, 18 de septiembre de 1998.

VISTO el expediente 252.196/98 del Registro de la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, y

CONSIDERANDO:

Que a través del mismo la citada Administración Federal plantea la situación derivada de la existencia de una importante cartera de juicios pendientes

por cobro de impuestos, recursos de la seguridad social, tributos aduaneros, multas y otras cargas, por montos de significativa magnitud.

Que la extraordinaria importancia económica de los litigios en cuestión perjudica tanto la efectividad del organismo de que se trata, cuanto el flujo de los recursos destinados a la satisfacción de las necesidades comunitarias.

Que a su vez, la actividad operativa del referido ente genera en forma continua nuevos juicios que no pueden ser absorbidos eficientemente por el plantel de abogados permanentes a cargo de la representación de los intereses del Estado nacional en las causas mencionadas.

Que atendiendo a ello, propone la creación de una planta no permanente de personal que posibilite la contratación con relación de dependencia de profesionales abogados, fortaleciendo con ello la dotación de personal actualmente afectada a las funciones referidas.

Que la adopción de tal medida cuenta con la conformidad del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y se encuentra plenamente justificada en el aumento de la recaudación tributaria que se espera lograr.

Que frente a las restricciones que establece el artículo 15 de la ley 24.938 en materia de incrementos de cargos en las plantas de personal, se impone el dictado de una medida de excepción que posibilite instrumentalizar de manera inmediata la propuesta efectuada por el organismo recaudador del Estado nacional.

Que dicha medida involucra tanto cuestiones de administración tributaria, como de política de recursos humanos, las que no se encuentran incluidas en las materias expresamente vedadas por el artículo 99, inciso 3, tercer párrafo de la Constitución Nacional.

Que por lo expuesto el presente decreto se dicta en virtud de las facultades establecidas en el artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional.

Por ello,

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

DECRETA:

Art. 1º – Créase en el ámbito de la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos una planta no permanente de personal contratado de carácter plurianual, con vigencia hasta el 31 de diciembre del año 2000, destinada a la incorporación de hasta quinientos (500) abogados para ejercer la cobranza judicial en las causas por cobro de impuestos, recursos de la seguridad social, tributos aduaneros, multas, intereses y otras cargas cuya aplicación, fiscalización o percepción está a cargo de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Art. 2º – Los profesionales incorporados en las condiciones a que alude el artículo anterior, percibirán en concepto de sueldo mensual únicamente la suma de pesos trescientos (\$ 300).

Tendrán asimismo derecho a participar en la distribución de la cuenta “Dirección General Impositiva, cuenta de jerarquización” creada por el artículo 77 de la ley 23.760 y vigente por aplicación del penúltimo párrafo del artículo 13 del decreto 618 del 10 de julio de 1997; exclusivamente respecto de los incisos *a)* y *c)* del artículo 1º anexo I de la resolución 1.103 del 2 de octubre de 1997 del Ministerio de Economía Obras y Servicios Públicos, aprobatoria del sistema para la distribución de la mencionada cuenta; resultando asimismo de aplicación las demás normas vigentes en la materia en la Administración Federal de Ingresos Públicos, dependiente del citado Ministerio o aquellas que en el futuro pudieran reemplazarlas.

Para la liquidación de las sumas que correspondan a ambos incisos, se considerará el coeficiente de ponderación de cincuenta centésimos (0,50) sobre el sueldo fijado en el primer párrafo del presente artículo.

Art. 3º – Los abogados contratados tendrán derecho a la liquidación y percepción de honorarios a cargo de terceros en la forma y condiciones fijadas en el artículo 98 de la ley 11.683 (texto ordenado en 1998) y en las demás normas que actualmente regulan en dicho ámbito el pago de dicho concepto o aquellas que las sustituyan.

Art. 4º – La Administración Federal de Ingresos Públicos dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos procederá a la contratación con relación de dependencia de los profesionales abogados que habrán de integrar la planta de personal que se aprueba por el artículo 1º del presente decreto.

Dicho organismo queda facultado para determinar los modelos de contrato y fijar las condiciones de contratación y desempeño (requisitos de postulación, selección, reclutamiento, vigencia del contrato, causales de extinción, derechos y obligaciones de las partes, reglamentaciones, regímenes y normas de trabajo) y las disposiciones reglamentarias y/o de interpretación requeridas para la aplicación de las previsiones contenidas en el artículo 2º del presente decreto.

En todo cuanto corresponda, podrá hacer remisión a institutos contenidos en el Convenio Colectivo de Trabajo aprobado por el Laudo del 15/91.

Art. 5º – Incorporánse a la distribución por cargos y horas de cátedra de la jurisdicción 50 - Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, organismo descentralizado 625 - Administración Federal de Ingresos Públicos, Programa 01 - Actividades Centrales, aprobada por la decisión administrativa 6 de fecha 6 de enero de 1998, los cargos cuyo

detalle obra en la planilla anexa * que forma parte integrante del presente artículo.

El gasto que demande el cumplimiento de lo dispuesto precedentemente será atendido por reasignación de los créditos presupuestarios de la Administración Federal de Ingresos Públicos, para lo cual exceptúase a la misma de las limitaciones dispuestas por el artículo 37 de la ley 24.156.

Art. 6º – Modifíquese el presupuesto general de la administración nacional para el ejercicio 1998 de la jurisdicción 50 - Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, organismo descentralizado 625 - Administración Federal de Ingresos Públicos - Programa 01 - Actividades Centrales, de acuerdo con el detalle obrante en las planillas anexas* que forman parte integrante del presente artículo.

Art. 7º – El presente decreto de necesidad y urgencia entrará en vigencia el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 8º – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación en virtud de lo dispuesto en el artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional.

Art. 9º – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 1.091

CARLOS S. MENEM.

Jorge A. Rodríguez. – Roque B. Fernández. – Antonio E. González. – Carlos V. Corach. – Susana B. Decibe. – Alberto J. Mazza. – Jorge M. R. Domínguez. – Raúl E. Granillo Ocampo.

4

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 17 de junio de 2003.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad comunicando el dictado del decreto 217 del 17 de junio de 2003.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 218

NÉSTOR C. KIRCHNER.

Alberto A. Fernández. – Roberto Lavagna.

Buenos Aires, 17 de junio de 2003.

Visto el expediente SO1:0107136/2003 del Registro del Ministerio de Economía y Producción, los decretos 1.394 y 1.399, ambos de fecha 4 de noviembre de 2001 y el decreto 1.480 de fecha 20 de noviembre de 2001, y

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

CONSIDERANDO:

Que el decreto 1.394/01, de creación del Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social –INARSS–, que le encomendó las tareas de aplicación, recaudación, fiscalización y ejecución judicial de los recursos de la seguridad social, fue dictado en virtud de la delegación de atribuciones legislativas al Poder Ejecutivo nacional dispuesta por la ley 25.414, hoy derogada.

Que el artículo 18 del decreto citado en el considerando anterior determina que las ejecuciones fiscales de los títulos de la deuda de los recursos de la seguridad social estarán a cargo de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Que el artículo 39 del referido decreto establece que el Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social –INARSS– podrá ejercer las funciones propias de su objeto social a través de las unidades operativas de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Que el decreto 1.399/01 estableció normas para la organización del funcionamiento de la Administración Federal de Ingresos Públicos, determinando la conformación de sus recursos.

Que el artículo 19 del decreto citado en el considerando precedente, derogó el punto 3 del inciso a) del artículo 3º del decreto 618 de fecha 10 de julio de 1997 que establecía las facultades de la Administración Federal de Ingresos Públicos en materia de aplicación, recaudación, fiscalización y ejecución judicial de los recursos de la seguridad social.

Que el decreto 1.480/01, por razones de buen orden administrativo y ante la necesidad de mantener la continuidad jurídica de la gestión de las tareas propias de los mencionados recursos, dispuso que la derogación mencionada en el considerando anterior rigiera a partir de la definitiva constitución y funcionamiento del Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social –INARSS–, manteniendo la Administración Federal de Ingresos Públicos y la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social que de ella depende, hasta ese momento, todas las facultades y atribuciones que poseía en materia de los recursos de la seguridad social.

Que el avanzado estado de implementación de las normas de autarquía de la citada Administración Federal de Ingresos Públicos, emanadas del decreto 1.399/01 y la elaboración de su plan de gestión anual, aconsejan rever las modificaciones estructurales dispuestas por el citado decreto 1.394/01, estimándose que la Administración Federal de Ingresos Públicos se encuentra en idóneas condiciones para cumplir los objetivos del decreto mencionado en último término, a lo que cabe agregar, que la situación de emergencia económica en la que se encuentra el Estado nacional, meritúa maximizar la economía de los recursos.

Que por aplicación de las normas referenciadas, en la práctica y hasta el presente, la Administración Federal de Ingresos Públicos ha continuado con las tareas de aplicación, recaudación, fiscalización y ejecución de los recursos de la seguridad social.

Que por lo expuesto, en las actuales circunstancias, resulta conveniente dejar sin efecto la creación del Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social -INARSS- y restablecer de pleno derecho, las facultades que en su materia ha continuado la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Que, sin perjuicio de lo expuesto y en orden a los diversos subcomponentes tributarios que integran los recursos de la seguridad social, la Administración Federal de Ingresos Públicos amerita contar con un consejo asesor en la materia, integrado por representantes de las entidades comprometidas en los diferentes regímenes de protección social y de los copartícipes sociales.

Que el Servicio Jurídico Permanente del Ministerio de Economía y Producción, a través de su dictamen obrante a fojas 23, ha tomado la intervención que le compete.

Que las razones de urgencia originadas en el actual estado de emergencia económica no permiten aguardar el trámite normal de la sanción legislativa de la presente norma, resulta competente para dictar el presente acto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 99, incisos 1 y 3 de la Constitución Nacional.

Por ello,

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

DECRETA:

Artículo 1º – Derógase el decreto 1.394 de fecha 4 de noviembre de 2001.

Art. 2º – Agrégase como punto 3 del inciso *a*) del artículo 3º del decreto 618 de fecha 10 de julio de 1997, el siguiente:

3) Los recursos de la seguridad social correspondientes a:

- i. Los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones, sean de trabajadores en relación de dependencia o autónomos.
- ii. Los subsidios y asignaciones familiares.
- iii. El Fondo Nacional de Empleo.
- iv. Todo otro aporte o contribución que de acuerdo a la normativa vigente se deba recaudar sobre la nómina salarial.

Art. 3º – Adicionalmente a los recursos previstos en el artículo 1º del decreto 1.399 de fecha 4 de noviembre de 2001, la Administración Federal de In-

gresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción, contará con los previstos en el inciso *d*) del artículo 2º del decreto 2.742 de fecha 26 de diciembre de 1991, ratificado por la ley 24.241 y sus modificatorias y en el artículo 14 de la ley 25.345 y sus modificatorias.

Art. 4º – Reincorpórase al personal transitoriamente transferido al Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social -INARSS- a la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social, dependencia que funciona en la órbita de la Administración Federal de Ingresos Públicos. El restante personal que a la fecha del dictado del presente preste servicios en dicho instituto podrá optar por reincorporarse a los organismos en los cuales prestaban servicio inmediatamente antes de su ingreso a aquél, o ser incorporado a la mencionada Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social.

Art. 5º – Los ministerios de Economía y Producción y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, adoptarán todos los actos jurídicos y procedimientos necesarios o convenientes para la disolución y liquidación del Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social -INARSS-.

Art. 6º – La Administración Federal de Ingresos Públicos contará con un consejo asesor en materia de seguridad social, cuyos integrantes serán designados, dentro de los noventa (90) días de la publicación del presente decreto en el Boletín Oficial, por resolución conjunta de los ministerios de Economía y Producción, de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Salud, a propuesta en terna de las siguientes entidades, a las que representarán:

- a)* Administración Nacional de la Seguridad Social;
- b)* Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones;
- c)* Superintendencia de Riesgos del Trabajo;
- d)* Superintendencia de Servicios de Salud.

Además, dicho consejo estará integrado por un (1) representante de las:

- i. Administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones;
- ii. Obras sociales sindicales;
- iii. Obras sociales del personal de dirección;
- iv. Aseguradoras de riesgos del trabajo;
- v. Del sector representativo de los empresarios, y
- vi. Del sector representativo de los trabajadores.

Art. 7º – Los miembros del consejo asesor durarán cuatro (4) años en sus funciones, pudiendo ser reelegidos, salvo los consejeros de los incisos *a*), *b*), *c*) y *d*) enunciados en el artículo precedente, quie-

nes permanecerán en funciones mientras mantengan sus respectivos cargos, pudiendo todos ellos ser removidos por los organismos o entidades proponentes, en cuyo caso podrán presentar una nueva terna a consideración. En todos los casos el desempeño de la función de consejero será ad honórem.

Dentro de los treinta (30) días de su constitución los ministerios de Economía y Producción, de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Salud, aprobarán el reglamento de funcionamiento del consejo asesor, a partir de la propuesta que éste formule.

Las sesiones serán coordinadas por un miembro, en forma rotativa cada semestre.

Art. 8º – El consejo asesor podrá recabar todo tipo de información que haga a su cometido y podrá efectuar recomendaciones y sugerencias a la Administración Federal de Ingresos Públicos, las que no tendrán carácter vinculante.

Asimismo, el citado consejo asesor tendrá a su cargo la elaboración de un informe anual en la ma-

teria de su competencia, el que servirá de base para la confección del informe a que hace referencia el artículo 190 de la ley 24.241 y sus modificatorias.

Art. 9º – La Administración Federal de Ingresos Públicos contará con un sistema de información respecto de los recursos de la seguridad social, al que podrán acceder los cotizantes, el que tendrá carácter oficial.

Art. 10. – Dese cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 11. – Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. Decreto 217

NÉSTOR C. KIRCHNER.

*Alberto A. Fernández. – Roberto Lavagna.
– Aníbal D. Fernández. – José J. B.
Pampuro. – Carlos A. Tomada. – Alicia
M. Kirchner. – Ginés M. González
García. – Daniel F. Filmus. – Julio M.
De Vido. – Gustavo O. Beliz.*